

XVI legislatura

**Disegno di legge
A.S. n. 3270**

Disposizioni in materia di
professioni non organizzate
in ordini o collegi

maggio 2012
n. 361



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore
delle attività produttive e in quello
dell'agricoltura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: S. Scarrocchia _2451

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 3270

Disposizioni in materia di
professioni non organizzate
in ordini o collegi

maggio 2012

n. 361

a cura di: G. Buonomo

AVVERTENZA

Accanto alle professioni “ordinistiche” (o “protette”) si sono sviluppate, anche nel nostro Paese e con intensità crescente nel corso degli ultimi anni, numerose professioni che non hanno ottenuto il riconoscimento legislativo e che nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali rappresentative di tipo privatistico. Si tratta delle cosiddette professioni non regolamentate o “non protette”, diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o ad collegio professionale per poter essere esercitate.

Il disegno di legge n. 3270 (*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*) è stato approvato dalla Camera dei deputati il 17 aprile 2012 in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Froner ed altri; Anna Teresa Formisano; Buttiglione ed altri; Della Vedova e Cazzola; Quartiani ed altri: tutti recavano una disciplina delle professioni non regolamentate, così come i disegni di legge nn. 1329 (Gamba ed altri, *Disposizioni in materia di professioni non regolamentate e delega al Governo in materia di gestione previdenziale delle medesime professioni*) e 1464 (Fioroni ed altri, *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*), presentati al Senato e con i quali è stato congiunto l'esame, condotto in sede referente presso la 10a Commissione.

INDICE

SINTESI DEL CONTENUTO.....	9
SCHEDE DI LETTURA	17
Articolo 1 <i>(Oggetto e definizioni)</i> Scheda di lettura.....	19
Articolo 2 <i>(Associazioni professionali)</i> Scheda di lettura.....	31
Articolo 3 <i>(Forme aggregative delle associazioni)</i> Scheda di lettura.....	35
Articolo 4 <i>(Pubblicità delle associazioni professionali)</i> Scheda di lettura.....	37
Articolo 5 <i>(Contenuti degli elementi informativi)</i> Scheda di lettura.....	39
Articolo 6 <i>(Autoregolamentazione volontaria)</i> Scheda di lettura.....	43
Articolo 7 <i>(Sistema di attestazione)</i> Scheda di lettura.....	47
Articolo 8 <i>(Validità dell'attestazione)</i> Scheda di lettura.....	49
Articolo 9 <i>(Certificazione di conformità a norme tecniche UNI)</i> Scheda di lettura.....	51
Articolo 10 <i>(Vigilanza e sanzioni)</i> Scheda di lettura.....	55
Articolo 11 <i>(Clausola di neutralità finanziaria)</i> Scheda di lettura.....	57

SINTESI DEL CONTENUTO

Articolo 1 *(Oggetto e definizioni)*

Il **comma 1** iscrive l'intervento legislativo nel quadro dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione e della normativa europea su concorrenza e libertà di circolazione.

Il **comma 2** definisce «professione non organizzata in ordini o collegi» 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, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative.

Al **comma 3** si consacra il principio del libero esercizio della professione fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica del professionista.

Al **comma 4** si consente al professionista di scegliere la forma in cui esercitare la propria professione riconoscendo l'esercizio di questa sia in forma individuale, che associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente.

Articolo 2 *(Associazioni professionali)*

Il **comma 1** riguarda le associazioni professionali che i professionisti possono costituire con il fine di valorizzare le competenze degli associati, diffondere tra essi il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Tali associazioni sono fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva: in una norma si sancisce quindi il principio secondo il quale viene loro garantita la libertà di costituzione di associazioni professionali di natura privatistica, che - ai sensi del **comma 2** - siano democraticamente organizzate secondo un principio di autorganizzazione e di autoregolamentazione.

Le associazioni in questione promuovono la formazione permanente dei propri iscritti e, ai sensi del **comma 3**, adottano un codice di condotta, vigilano sulla condotta professionale degli associati, definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice e promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore ai sensi del **comma 4**, a scopi informativi e di contenzioso.

I **commi 5 e 6** tutelano l'esigenza che non sia scavalcata la disciplina ordinistica.

Il **comma 7** prevede una forma di pubblicità - presso il sito internet del Ministero dello sviluppo economico - per l'elenco delle associazioni professionali e delle forme aggregative di cui all'articolo 3, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero.

Articolo 3

(Forme aggregative delle associazioni)

Le associazioni possono costituire forme aggregative, secondo il **comma 1** il quale, a seguito dell'emendamento approvato in Assemblea alla Camera, precisa che si tratta di associazioni di natura privatistica di secondo grado, e che - pur mantenendo la propria autonomia - riuniscono le associazioni professionali di cui all'articolo 2.

Secondo il **comma 2**, le forme aggregative rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza ed imparzialità. Sono soggetti autonomi rispetto alle associazioni professionali che le compongono.

Per il **comma 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. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

Articolo 4

(Pubblicità delle associazioni professionali)

Il **comma 1** riguarda la pubblicità delle associazioni professionali e delle loro forme aggregative. Esse pubblicano sul proprio sito *web* gli elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità. Della correttezza di tali informazioni - ai sensi del **comma 2** - garantisce il responsabile legale dell'associazione professionale o della forma aggregativa.

Articolo 5

(Contenuti degli elementi informativi)

L'oggetto della previsione del **comma 1** è l'obbligo di assicurare la piena conoscibilità dei seguenti elementi: atto costitutivo e statuto; precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce; composizione degli organismi deliberativi e cariche sociali; struttura organizzativa dell'associazione; eventuali requisiti per la partecipazione all'associazione; assenza di scopo di lucro.

Se però l'associazione autorizza i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità dei propri servizi, l'onere informativo è aggravato e la conoscibilità è estesa ad altri elementi, previsti dal **comma 2**.

Articolo 6

(Autoregolamentazione volontaria)

Il **comma 1**, coerentemente con il presupposto del disegno di legge in ordine alla volontarietà dell'associazione, ammette l'autoregolamentazione volontaria.

La qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano le professioni non regolamentate, anche indipendentemente dall'adesione degli stessi ad una delle associazioni, avviene in conformità col sistema di normativa tecnica UNI, ai sensi del **comma 2**.

Per il **comma 3** la normativa tecnica UNI fornisce i principi e i criteri generali che disciplinano l'esercizio auto-regolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione.

La promozione dell'informazione ai professionisti e agli utenti riguardo l'avvenuta adozione di una norma tecnica UNI, secondo il **comma 4**, è compito del Ministero dello sviluppo economico.

Articolo 7

(Sistema di attestazione)

Il **comma 1** riguarda le attestazioni che le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti, previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali. La disposizione elenca i molteplici aspetti su cui può essere rilasciata un'attestazione.

Il **comma 2** precisa che tali attestazioni non rappresentano requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale.

Articolo 8

(Validità dell'attestazione)

Il **comma 1** riguarda la validità dell'attestazione, che è pari al periodo per il quale il professionista risulta iscritto all'associazione professionale che la rilascia, nel rispetto della periodicità di rinnovo e verifica dell'iscrizione prevista dall'associazione stessa. La scadenza dell'attestazione è specificata nell'attestazione stessa ed è pari al periodo per il quale il professionista risulta iscritto all'associazione professionale che la rilascia. La validità dell'attestazione è rinnovata ad ogni rinnovo dell'iscrizione stessa per un corrispondente periodo.

Per il **comma 2** il professionista che utilizza l'attestato rilasciato da un'associazione ha l'obbligo di informare l'utenza del proprio numero di iscrizione all'associazione.

Articolo 9

(Certificazione di conformità a norme tecniche UNI)

Il **comma 1** prevede che all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali collaborino le associazioni professionali e le loro forme aggregative, partecipando ai lavori degli specifici organi tecnici oppure inviando all'Ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica. Per i settori di competenza, le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità, accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento, che ai sensi del **comma 2** possono 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.

Articolo 10

(Vigilanza e sanzioni)

Ai sensi del **comma 1**, il Ministero dello sviluppo economico svolge compiti di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni della legge; secondo il **comma 2**, la non veridicità delle informazioni pubblicate sul sito dell'associazione o contenute nell'attestazione rilasciata è sanzionabile ai sensi dell'articolo 27 del Codice del Consumo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche su segnalazione del Ministero dello sviluppo economico.

Articolo 11
(Clausola di neutralità finanziaria)

Il **comma 1** contiene la clausola di neutralità finanziaria che, con emendamento dell'Assemblea della Camera, è stata estesa anche ai costi derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 7 (pubblicazione dell'elenco).

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 *(Oggetto e definizioni)*

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi.

2. Ai fini della presente legge, per «professione non organizzata in ordini o collegi», di seguito denominata «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, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative.

3. L'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista.

4. La professione è esercitata in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente. Nell'ipotesi di lavoro dipendente, i contratti di lavoro collettivi e individuali contengono apposite garanzie per assicurare l'autonomia e l'indipendenza di giudizio del professionista, nonché l'assenza di conflitti di interessi, anche in caso di rapporto di lavoro a tempo parziale.

Il **comma 1** iscrive l'intervento legislativo nel quadro dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione e della normativa europea su concorrenza e libertà di circolazione.

La legge costituzionale n. 3/2001, recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione", modificando l'art. 117 Cost., ridefinisce il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, elencando espressamente le materie in cui lo Stato ha la legislazione esclusiva e quelle di legislazione concorrente: fra queste sono state inserite le professioni, senza ulteriore specificazione.

La disciplina di diritto positivo delle "professioni" (che può richiedere l'intervento legislativo) può essere di due tipi:

- Giusprivatistico, con ciò intendendosi la disciplina contrattuale della prestazione e la figura associata dei prestatori professionali; si tratta di aspetti per lo più regolati dal codice civile (si vedano gli art. 2229 e

seguenti) ed anche dopo la revisione costituzionale essi sono riservati alla legislazione esclusiva dello Stato, *ex art.* 117, comma secondo, lettera *l* (sulla materia “ordinamento civile”);

- Giuspubblicistico, con ciò intendendosi tutta la materia attributiva di un potere alla pubblica amministrazione per il conseguimento di finalità di interesse generale. Occorre in proposito ricordare che questo tipo di intervento non si dà soltanto nei casi di attribuzione del monopolio legale dell'attività (**professioni regolate**, per le quali è prescritta l'appartenenza obbligatoria alle organizzazioni professionali che esercitano sia un vaglio sull'ingresso nella categoria, sia un controllo successivo circa la permanenza dei requisiti deontologici), ma anche nei casi delle **professioni riconosciute** (per le quali, oltre alle norme di diritto comune, vigono alcune norme speciali, in parte inerenti all'attività, in sé e per sé considerata, in parte inerenti ai soggetti che la espletano, vuoi perché differenziati, vuoi perché sottoposti anche ad altri regimi giuridici o ad apposite deroghe). Perfino il caso delle **professioni non regolate** in modo specifico (in continua espansione, specialmente nelle discipline mediche ed economiche)¹, per le quali valgono le norme

¹ Secondo dati del CENSIS citati nell'ordine del giorno 9/1934-A/5 della Camera dei deputati, "il mondo delle professioni non regolamentate in Italia è attualmente rappresentato da 3,5 milioni di lavoratori". Negli atti dell'altro ramo del Parlamento si legge altresì: "Accanto alle professioni «regolamentate» (o «protette» o «ordinistiche») si sono sviluppate, anche nel nostro Paese e con intensità crescente nel corso degli ultimi anni, numerose professioni che non hanno ottenuto il riconoscimento legislativo e che nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali rappresentative di tipo privatistico. Si tratta delle cosiddette professioni non regolamentate o «non protette», diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o a un collegio professionale per poter essere esercitate. Cito alcuni dei casi più famosi di professioni, come gli amministratori di condominio, gli archeologi, i sociologi e i professionisti di materie recenti come i biotecnologi. Si tratta di una serie di categorie sempre più importanti che necessitano di questa protezione" (Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento del relatore, deputato Abrignani). "Tra i professionisti raggruppati in oltre 242 associazioni, che non hanno un ordine professionale o un albo e solo poche delle quali risultano iscritte, in base all'articolo 26 del decreto legislativo n. 206 del 2007, nell'elenco presso il Ministero della giustizia, troviamo tributaristi e grafologi, interpreti e traduttori, ma anche amministratori immobiliari, periti assicurativi, chinesologi, osteopati e comunicatori, senza dimenticare nutrizionisti, bibliotecari, patrocinatori stragiudiziali, archeologi ed investigatori privati. Quello delle professioni non regolamentate è un mondo in cui operano, oltre ai professionisti molto diffusi, come i già citati tributaristi - oltre cinquemila - ed i naturopati - oltre diecimila - anche altri che possono risultare magari sconosciuti ai più, ma che sono destinati ad una rapida diffusione parallelamente allo sviluppo del mercato. È in forte ascesa per esempio la professione del *counselor* (circa 2.500 professionisti che, attraverso il dialogo e l'interazione, aiutano le persone a gestire ed a risolvere problemi e a prendere decisioni), quella degli arteterapeuti (specialisti che utilizzano il linguaggio delle arti con finalità di tipo strettamente terapeutico e riabilitativo) e dei tecnici emodialisi (circa mille professionisti che svolgono attività sui pazienti necropatici in dialisi per problemi inerenti la conduzione, il controllo e la manutenzione delle apparecchiature di terapia), senza dimenticare i *clinical monitors* (che accompagnano la sperimentazione del farmaco dal laboratorio al paziente), gli operatori omeosinergetici, specialisti di medicina non convenzionale basata sulle discipline naturali che valorizza le risorse vitali proprie di ogni essere vivente" (Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento della deputata Froner).

dettate dal codice civile, conosce in realtà l'applicabilità di norme attributive di potere amministrativo, a seconda dei casi, generali o residuali, per esempio, in materia di pubblicità o fiscale (con le conseguenti ricadute in termini di incentivazione e "orientamento" di politica economica).

Nel corso delle audizioni svolte nella XIV legislatura dalla Commissione affari costituzionali del Senato emerse il tentativo, da parte di tutte le associazioni di categoria dei professionisti, di opporre allo scarno testo della revisione costituzionale - attributivo di potere legislativo giuspubblicistico alle Regioni in via concorrente - argomenti sistematici che osterebbero all'esclusione delle professioni regolate dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato². Particolarmente nutrito, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, è stato perciò il contenzioso costituzionale³ tra Stato e Regioni in materia di potestà legislativa concorrente sulle attività professionali. La giurisprudenza costituzionale è, in generale, costante nell'affermare che *la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano*

² Dott. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9, per il quale, in tema di accesso, va ricordato il disposto dell'articolo 33 comma quinto della Costituzione, che così recita: "È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale". Alla garanzia del diritto alla salute e quello alla difesa, riconosciuti in Costituzione, poi, concorrerebbero proprio le norme in tema di albi professionali, tariffe, accesso, deontologia e controlli: così avv. De Tilla, Presidente dell'ADEPP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 29; dott.ssa Stoppani, rappresentante dell'ALP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 32; dott. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9. Il principio della libera circolazione dei professionisti, poi, postulerebbe, come precondizione, che il titolo professionale mantenga identica validità su tutto il territorio nazionale: così dott. Serao, Vicepresidente vicario del CUP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 8. Diffusamente si spese, infine, l'argomento secondo cui l'articolo 120 della Costituzione fa divieto alle Regioni di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, nonché quello per cui sotto il profilo organizzativo le professioni sono tutelate per il loro carattere pluripersonale: godono, cioè, della protezione accordata in generale alle formazioni sociali nelle quali le persone sviluppano la propria personalità.

³ Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dare vita a nuove figure professionali. Tra le sentenze che hanno colpito con pronunce di illegittimità costituzionale disposizioni regionali, si ricordano: C. Cost. n. 353/2003 (legge reg. Piemonte n. 25/2002, recante istituzione di nuove professioni sanitarie relative a pratiche terapeutiche non convenzionali nonché di un apposito registro regionale); C. Cost. n. 355/2005 e n. 57/2007 (rispettivamente, legge reg. Abruzzo n. 17/2003 e legge reg. Marche 28/2005, entrambe istitutive del registro regionale degli amministratori di condominio); C. Cost. n. 424/2005 e 40/2006 (rispettivamente, legge reg. Piemonte n. 13/2004 e reg. Liguria n. 18/2004, entrambe istitutive del registro per gli operatori delle discipline bionaturali per il benessere); C. Cost. n. 153/2006, (legge reg. Piemonte n. 1/2004, recante istituzione di nuove figure professionali nei servizi sociali); C. Cost. n. 424/2006 (legge reg. Campania n. 18/2005, istitutiva della figura professionale di musicoterapista); C. Cost. n. 17/2008 (legge Reg. Liguria N. 34/2002, istitutiva della professione di massaggiatore sportivo).

uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale.

Stante la sostanziale tautologia ermeneutica del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30⁴, la soluzione più conforme alla lettera del nuovo testo dell'articolo 117 è

⁴ La sentenza della Corte costituzionale 13 luglio 2004, n. 280 diede una lettura minimale della cd. legge La Loggia, che recava la delega esercitata poi con il decreto legislativo n. 30: per la Corte si trattava di una delega "meramente ricognitiva" e finalizzata a un "primo orientamento" dell'attività legislativa di Stato e Regioni. In effetti l'attribuzione al Governo di tale compito, per espressa disposizione della "legge la Loggia", avviene "in sede di prima applicazione", e il suo scopo è quello di "*orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali*"; spetterà quindi al Parlamento individuare con proprie leggi i nuovi principi fondamentali, avendo l'attività delegata al Governo natura meramente ricognitiva e, conseguentemente, carattere provvisorio e contingente. Il citato decreto legislativo n. 30 del 2006 esclude dal suo ambito di applicazione alcune specifiche discipline che, pur riconducibili alla stessa materia, ineriscono a interessi unitari e afferiscono alla potestà esclusiva dello Stato ovvero: la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richiesti per l'esercizio professionale; l'ordinamento e l'organizzazione degli Ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali; il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni, di quelli conseguiti all'estero. I principi fondamentali dettati in materia di professioni sono i seguenti:

- *Tutela della libertà professionale* (articolo 2): l'esercizio della professione, quale espressione del principio della libertà di iniziativa economica, è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico e al buon costume. Le regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolano l'esercizio della professione. È sancito il divieto di ogni discriminazione derivante da ragioni razziali, sessuali, politiche, religiose e in genere da qualsiasi condizione personale o sociale, secondo quanto stabilito dalla disciplina statale e comunitaria in materia di occupazione e condizioni di lavoro. Anche l'attività professionale esercitata nelle forme del lavoro dipendente deve svolgersi secondo specifiche disposizioni normative che assicurino l'autonomia del professionista. Si stabilisce che le associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge per il conseguimento della personalità giuridica, possono essere riconosciute dalla regione nel cui ambito territoriale si esauriscono le relative finalità statutarie.
- *Tutela della concorrenza e del mercato* (articolo 3). L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza (ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale), della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale. La norma equipara l'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo a quella d'impresa, ai fini della applicazione della disciplina in materia di concorrenza, di cui agli artt. 81, 82 e 86 del Trattato CE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali. Sono ammessi gli interventi pubblici a sostegno dello sviluppo delle attività professionali, secondo le rispettive competenze di Stato e Regioni, nel rispetto della normativa comunitaria.
- *Principi relativi all'accesso alle professioni* (articolo 4): l'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge. Relativamente alle attività professionali per l'esercizio delle quali sia richiesta una specifica preparazione, a garanzia di finalità tutelate dallo Stato, debbono essere rispettati i requisiti tecnico-professionali e la definizione dei titoli stabiliti dalla legge statale. I titoli professionali rilasciati dalla regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali, consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali.

probabilmente ammettere che nei confronti delle professioni si eserciti il potere generale della Regione a tutela degli interessi pubblici non qualificati dalle peculiari finalità di cui all'articolo 33 Cost.. In altri termini, il potere amministrativo su ambiti, a seconda dei casi, generali o residuali - per esempio, in materia di pubblicità o fiscale - che prima competeva alla Pubblica amministrazione statale, ora spetterebbe alla Regione. Benché sia verissimo che attribuire alle regioni la disciplina delle professioni potrebbe introdurre l'alterazione della concorrenza e del mercato⁵, ciò non è meno vero qui che in qualsiasi altro settore in cui dal 1972 si esercita il generale potere di governo della politica economica delle Regioni, da sempre competenti per gli interventi che favoriscano l'esercizio e lo sviluppo dei settori produttivi, nell'ambito dei principi fondamentali della legge statale⁶. Spetterà alle Regioni disciplinare con accortezza le forme di incentivazione e "orientamento", mediante la leva fiscale e quella delle erogazioni di contributi, senza produrre effetti di distorsione della concorrenza superiori a quelli consentiti a livello comunitario dalle norme sulla libertà di circolazione (che ad esempio obbliga lo Stato membro di destinazione a tenere conto della formazione ricevuta dal migrante anche nel caso in cui nello Stato di destinazione la professione non fosse regolamentata). Questo generale potere amministrativo regionale verso tutte le professioni, è l'*unico* che può esercitarsi (ferme restando le norme giusprivatistiche statali) nei confronti delle professioni *non regolate*. C'è, però, un ambito oggettivamente delicato di interferenza delle due questioni, ed è quello delle *professioni riconosciute*: se in questo settore si ammette che il potere amministrativo delle Regioni possa entrare anche nella scelta del "che cosa si può fare e chi lo può fare", indirettamente si introdurrebbero elementi distorsivi nell'intero settore delle libere professioni regolamentate⁷. In altri termini, a professioni attualmente non regolamentate si attribuirebbero "ambiti di attività oggi riservati a professioni regolamentate", eludendo a livello locale il divieto posto in via generale a livello statale dalla legge istitutiva dell'ordine professionale. Un riconoscimento a certi fini di certe professioni non regolate (ad esempio, la loro comune considerazione fiscale ai fini della localizzazione di attività professionali sul territorio) non dovrebbe mai spingersi oltre il rapporto coll'ente pubblico, il che avverrebbe se si inserisse il riconoscimento nei rapporti coi terzi (presentando alla clientela uno scenario di sostanziale fungibilità - avallato

-
- *Principi per la regolazione delle attività professionali* (articolo 5): si individuano alcuni principi cui la regolazione delle attività professionali dovrà ispirarsi: tutela della buona fede, affidamento del pubblico e della clientela, correttezza, tutela degli interessi pubblici, ampliamento e specializzazione dell'offerta dei servizi, autonomia e responsabilità del professionista. Il decreto dispone poi l'applicazione, a favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (ciò sino all'adeguamento degli statuti).

Una disposizione di rinvio (art. 7) prevede, infine, che *i principi fondamentali individuati nel decreto legislativo si applicano a tutte le professioni*, restando comunque fermi quelli riguardanti specificamente singole professioni.

⁵ Avv. De Tilla, Presidente dell'ADEPP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 34; dott. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 10.

⁶ Dott. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 10.

⁷ Avv. De Tilla, Presidente dell'ADEPP, XIV legislatura, Senato, Commissione affari costituzionali, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, pp. 34-35.

dall'ente pubblico - tra la prestazione offerta dall'iscritto all'albo e quella del mero professionista riconosciuto).

Quanto alla disciplina europea, volta proprio a garantire la libera circolazione dei professionisti e la tutela della concorrenza, essa è destinata ad incidere nell'ordinamento delle fonti italiano ai sensi dell'articolo 11 Cost. quale che sia la ricostruzione del livello di competenza legislativa: in base al primo comma del nuovo articolo 117, peraltro, sia lo Stato sia le regioni sono vincolati nei rispettivi ambiti di legislazione, al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, anche se ciò non depone necessariamente a favore della competenza del solo Stato.

La normativa europea in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi - oltre ai seguiti nazionali del recepimento⁸ della cd. direttiva Bolkenstein, relativa ai servizi nel mercato interno (Dir. 2006/123/CE), approvata dal Parlamento Europeo il 12 dicembre 2006 - ruota intorno al sistema di riconoscimento dei diplomi⁹: accanto a direttive che stabiliscono un sistema generale di riconoscimento dei diplomi (89/48/CEE, 92/51/CEE, 99/42/CE, 2001/19/CE) vi sono direttive di settore per alcune attività professionali; si possono citare, tra queste, per gli avvocati la direttiva 77/249/CEE (mutuo riconoscimento abilitazione) e la direttiva 98/05/CE (libertà stabilimento), per i revisori contabili la direttiva 84/253/CEE (riconoscimento dei titoli), per gli architetti la direttiva 85/384/CEE (reciproco riconoscimento diplomi, certificati ed altri titoli), mentre per le professioni sanitarie (medici, dentisti, ostetriche, veterinari, infermieri professionali, farmacisti) sono molteplici le direttive settoriali che le disciplinano. Con questo *corpus* legislativo comunitario si adegua all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia sul mutuo riconoscimento stabilendo che lo Stato membro di destinazione non possa più prevedere in via sistematica misure di compensazione quali prove attitudinali e tirocini d'adattamento, ma debba alleggerire o addirittura sopprimere tali misure.

Quanto alla disciplina della concorrenza, il diritto europeo non conosce deroghe al principio secondo cui, ai fini antitrust, l'attività professionale, nella misura in cui ha una valenza economica, è attività di impresa, quale che sia la professione intellettuale coinvolta (a prescindere, cioè, dalla natura complessa e tecnica dei servizi forniti e il rango dei valori cui, in alcuni casi, si collega; cfr. le sentenze su medici (Pavlov, 12 settembre 2000, C-180-184/98, punto 77), spedizionieri doganali (Commissione c. Italia, 18 giugno 1998, C-35/96, punto 36), avvocati (Wouters, 19 febbraio 2002, C-309/99, punti 44-49, Arduino, 19 febbraio 2002, C-35/99). Nonostante il rilievo assunto dalla giurisprudenza comunitaria (particolarmente in tema di tariffe) permane invece la

⁸ Avvenuto nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 59 del 2010. In tale ambito incidono anche le recenti misure assunte per decreto-legge nel 2011 e nel 2012, per le quali v. Senato della Repubblica, XVI legislatura, Servizio studi, *Disegno di legge A.S. n. 2887 "Conversione in legge del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"* (dossier n. 305), agosto 2011 (scheda di lettura dell'art. 3 comma 5) e Senato della Repubblica, XVI legislatura, Servizio studi, *Disegno di legge A.S. n. 3110 "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"* (dossier n. 328/3), febbraio 2012 (scheda di lettura dell'art. 9).

⁹ Cfr. Senato della Repubblica, XVI legislatura, Servizio studi, *Il valore legale del titolo di studio - Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata*, Dossier n. 280, marzo 2011.

contrapposizione tipica dell'ordinamento italiano tra attività professionale e attività d'impresa. Un quadro della situazione delle prestazioni professionali nell'ambito dell'Unione, è stato fornito dalla Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali del 9 febbraio 2004 della Commissione europea (cd. rapporto Monti), nella quale sono analizzate le restrizioni alla concorrenza che caratterizzano la regolamentazione dei servizi professionali negli Stati membri dell'Unione e che derivano proprio dalla fissazione o raccomandazione dei prezzi, dalle restrizioni all'accesso alla professione e all'attività pubblicitaria, dai regimi di riserva previsti per talune attività, dalle regolamentazioni inerenti l'organizzazione e la struttura aziendale dell'attività¹⁰. Il 5 settembre 2005 la Commissione Europea pubblicò una nuova Comunicazione avente ad oggetto il seguito della Relazione del febbraio 2004 (I servizi professionali – Proseguire la riforma) con un aggiornamento dei progressi compiuti dai singoli Stati nella revisione e nella soppressione delle restrizioni alla concorrenza ed ha ribadito l'importanza di liberalizzare il mercato dei servizi professionali; si segnala, inoltre, la risoluzione 12 ottobre 2006, n. 2137 approvata dal Parlamento europeo (cd. risoluzione Ehler) sul seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali (2137/2006/CE)¹¹.

I profili problematici segnalati nella Relazione della Commissione corrispondono sostanzialmente al complesso di restrizioni che l'Autorità antitrust italiana aveva già avuto modo di individuare, con riguardo all'Italia, nell'ambito della nota indagine conoscitiva del 1997, e in successivi pareri e segnalazioni. La più significativa resta la relazione conclusiva 21 marzo 2009 di un'indagine conoscitiva condotta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sui 13 ordini professionali (degli architetti, avvocati, consulenti del lavoro, farmacisti, geologi, geometri, giornalisti, ingegneri, medici e odontoiatri, notai, periti industriali, psicologi, dottori commercialisti ed esperti contabili)¹². Nel descrivere il "sistema chiuso" adottato dal primo dopoguerra nel nostro

¹⁰ Nella medesima Relazione, la Commissione europea evidenzia come il diritto comunitario riconosca la legittimità delle sole misure restrittive della concorrenza che superano il c.d. test di proporzionalità, che si considera soddisfatto allorché le misure in questione risultino oggettivamente necessarie per raggiungere un obiettivo di interesse generale chiaramente articolato e legittimo e costituiscano il meccanismo meno restrittivo della concorrenza idoneo a raggiungere tale obiettivo. Nel prendere atto delle specificità dei servizi professionali, la Commissione auspica che la revisione complessiva della regolamentazione dei singoli Stati membri in materia di servizi professionali avvenga ad opera di interventi volontari dei soggetti responsabili delle restrizioni esistenti (segnatamente, le autorità di regolamentazione e gli organismi professionali), invitando detti soggetti a verificare la necessità/proporzionalità delle esistenti regole restrittive rispetto alle esigenze di tutela degli interessi di utenti e professionisti.

¹¹ Tale risoluzione sollecita l'eliminazione degli "ostacoli alla concorrenza che non sono giustificati o che nuocciano all'interesse generale", pur riconoscendo "il diritto di emanare regolamentazioni legate a peculiarità tradizionali, geografiche e demografiche". L'obbligatorietà di tariffe fisse o minime e il divieto di contrattare compensi legati al risultato raggiunto – si legge nella risoluzione - potrebbero essere di ostacolo alla qualità del servizio per i cittadini e alla concorrenza; gli Stati membri devono quindi superare tali vincoli con misure meno restrittive e più adeguate al rispetto dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità e garantire accesso e mobilità nell'ambito dei servizi professionali.

¹² In generale, l'AGCM afferma di aver verificato una certa resistenza da parte degli ordini all'adeguamento ai principi di liberalizzazione introdotti dalla cosiddetta legge Bersani (legge 4 agosto 2006, n. 248), "che va dunque rafforzata per garantire maggiore concorrenza nei servizi professionali". In relazione agli obblighi di adeguamento dei codici deontologici, come già sopra segnalato, l'Antitrust rileva che nei medesimi permangono disposizioni in materia di compensi, attività pubblicitaria e organizzazione societaria "che risultano ingiustificatamente restrittive della concorrenza oltre che

Paese¹³, l'Autorità suggerisce per le professioni non regolamentate un sistema opposto (di tipo "aperto"), sulla falsariga di quello diffuso negli altri Paesi europei: esso è caratterizzato dall'estensione della legittimazione allo svolgimento delle attività professionali, basata sull'attestazione e la certificazione delle competenze, e dalla conseguente organizzazione della rappresentanza su base associativa mediante strutture di diritto privato; esso - non ravvisandosi ragioni di pubblica rilevanza tali da giustificare l'esistenza di sistemi selettivi e limitativi, quali appunto gli albi o gli elenchi - fa salva la libertà di iniziativa economica privata, consentendo la contestuale libertà di scelta del consumatore, libertà ulteriormente garantita da un'organizzazione delle nuove professioni basata su sistemi di attestazione della competenza, che rappresentano di fatto un marchio di qualità¹⁴.

contrastanti con la riforma Bersani". In relazione alla questione dell'abolizione dei minimi tariffari, l'Antitrust valuta come un problema il fatto che, a differenza del dispositivo originario, la "legge Bersani" si sia limitata a prevedere la non obbligatorietà delle tariffe minime e fisse, lasciando intendere che esse potrebbero essere considerate come riferimento, raccomandazione o orientamento di prezzi per i professionisti, "attenuando così significativamente la portata liberalizzatrice della riforma". Sulle tariffe minime, l'Antitrust segnala come si sia riscontrata in diversi casi una certa resistenza basata anche sull'idea che "il professionista sia ancorato al rispetto del "decoro" della professione nella determinazione della parcella". La conseguenza è che notai, geologi e psicologi, oltre ai giornalisti ancora oggi prevedono, nei rispettivi codici deontologici, l'applicazione delle tariffe minime o fisse per la remunerazione delle prestazioni professionali. Per l'Autorità, la nozione di decoro dovrebbe essere inserita, invece, nei codici di autoregolamentazione "esclusivamente come elemento che incentivi la concorrenza tra professionisti e rafforzi i doveri di correttezza professionale nei confronti della clientela e non per guidare i comportamenti economici dei professionisti". Anche il potere di verifica sulla pubblicità attribuito agli Ordini (anch'esso non previsto nel testo dell'originario decreto) può essere utilizzato dagli Ordini stessi per limitare l'uso della leva concorrenziale della pubblicità da parte dei professionisti. In definitiva, secondo l'Autorità, vanno invece abolite le tariffe minime o fisse, e con esse il potere di verifica della trasparenza e veridicità della pubblicità esercitabile dagli ordini. Con riferimento all'accesso alle professioni, l'Antitrust auspica l'istituzione di corsi universitari che consentano di conseguire direttamente l'abilitazione all'esercizio della professione. Anche il periodo di tirocinio dovrebbe essere proporzionato alle esigenze di apprendimento pratico delle diverse professioni e dovrebbe poter essere svolto nell'ambito degli stessi corsi di studio. In relazione alla formazione, l'Autorità ritiene necessario che gli ordini e i collegi assicurino che i sistemi formativi contemplino offerte di eventi provenienti da più soggetti. Ciò, sulla base della considerazione che "la sua promozione da parte degli ordini professionali non sia in sé sufficiente a garantire la qualità delle prestazioni, dovendo essa essere assicurata innanzitutto dalla predisposizione di standard minimi di qualità, tra cui, ad esempio, l'adozione di *best practice*". Con riguardo alla costituzione di società multidisciplinari, l'Autorità fa presente come la legge Bersani, pur in assenza di una disciplina organica della materia, attualmente "consenta ai professionisti di scegliere tra le forme societarie attualmente disponibili quella che ritengono più congeniale all'erogazione dei propri servizi e che non vi sono ragioni per precludere l'esercizio della professione nella forma delle società di capitali". Così come si è fatto per la liberalizzazione del passaggio di proprietà degli autoveicoli, motoveicoli e imbarcazioni, secondo l'Antitrust, occorre rimuovere "le riserve di attività tutte le volte in cui l'affidamento in esclusiva di una determinata attività non sia giustificato dal perseguimento di un interesse generale la cui tutela non potrebbe essere altrimenti garantita".

¹³ Esso è caratterizzato dalla ristretta legittimazione allo svolgimento delle professioni, giungendo a prevedere a favore di determinate categorie professionali la presenza di una riserva di legge. Le professioni così configurate garantiscono quindi il monopolio legale dell'attività il cui controllo è stato affidato ad organizzazioni di carattere pubblicistico quali ordini e collegi professionali composte dai membri delle professioni riconosciute.

¹⁴ "Tale marchio fungerebbe da garanzia della bontà della prestazione professionale, intesa non solo come prodotto in sé, ma anche come risultato finale di un processo di formazione attento all'aggiornamento continuo. 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

Il **comma 2** definisce «professione non organizzata in ordini o collegi» 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, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative.

La base normativa generale della disciplina in materia di professioni è rappresentata dagli articoli 2229-2238 del codice civile. L'art. 2229 c.c. prescrive che “la legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi”; dalla formulazione della disposizione, da un lato, si desume che la connotazione di intellettuale rispetto ad una professione è implicita in quelle attività per il cui svolgimento è necessaria l'iscrizione in albi; dall'altro, non si escludono professioni intellettuali per le quali l'iscrizione all'albo non è condizione necessaria. A conferma di tale considerazione, l'art. 2231 c.c. non concede azione a chi abbia svolto attività professionale non essendo iscritto, solo ove richiesto, ad un albo o elenco. Il successivo art. 2232 c.c. fornisce elementi più significativi ai fini di una ricostruzione della natura dell'attività in esame nella parte in cui precisa che il prestatore d'opera deve eseguire personalmente l'incarico assunto; la norma specifica altresì che il prestatore può avvalersi di sostituti e ausiliari, sempre sotto la propria direzione e responsabilità, se la collaborazione di altri è consentita dal contratto o dagli usi e non è incompatibile con l'oggetto della prestazione.

La più recente dottrina, evidenziando la difficoltà di ricondurre ad unità la nozione di professione intellettuale, ritiene insufficiente l'individuazione delle professioni intellettuali in base al carattere della prestazione, ossia in base alla prevalenza dell'attività intellettuale rispetto all'eventuale lavoro manuale. Analogamente, appare riduttivo riferire l'esercizio di tali professioni esclusivamente all'area del lavoro autonomo; posto che prestazioni che consistono nell'esercizio di una professione intellettuale possono essere dedotte in un contratto di lavoro, essere cioè oggetto di un rapporto di lavoro subordinato. In assenza di una definizione generale di professione intellettuale, si può affermare che la professione intellettuale è di volta in volta caratterizzata dalla natura dell'attività svolta e che lo stesso termine professione indica una posizione lavorativa tecnicamente specificata e connessa ad uno svolgimento abituale della stessa da parte del prestatore d'opera.

Al **comma 3** si consacra il principio del libero esercizio della professione fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica del professionista.

Il livello di tutela così apprestato si colloca in un quadro generale caratterizzato dalla libera iniziativa economica sancita dall'articolo 41 della Costituzione e dalle regole che presiedono al libero mercato. Il principio della libera iniziativa economica privata è strettamente connesso al principio della

sopraffatti dalla concorrenza proveniente dagli altri Paesi europei”: Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento della deputata Froner.

libertà professionale che ha ricevuto conferma nell'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Ne deriva, come è emerso negli atti preparatori della Camera, che un professionista deve essere "innanzitutto libero di scegliere l'attività che intende svolgere e i poteri pubblici hanno l'obbligo di garantire l'effettivo esercizio di tale libertà, rimuovendo gli eventuali ostacoli. L'esercizio della professione deve inoltre svolgersi in piena armonia con le regole della libera concorrenza e in questo contesto l'utente, inteso come consumatore, può scegliere rispetto al ventaglio di prestazioni professionali che gli vengono offerte. Il cittadino quindi ha pieno diritto ad una tutela più estesa che richiede innanzitutto la facoltà di scegliere in modo chiaro tra il maggior numero di alternative possibili"¹⁵.

Al comma 4 si consente al professionista di scegliere la forma in cui esercitare la propria professione riconoscendo l'esercizio di questa sia in forma individuale, che associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente.

L'estrema varietà di forma giuridica, per queste tipologie professionali, è stata più volte rilevata nei lavori preparatori; anche in dottrina si è contestato che sia possibile riscontrare un minimo comun denominatore nella richiesta di partita IVA¹⁶. È però comune condivisione che "la norma che approviamo oggi riguarda lavoratori in prevalenza autonomi, ma riguarda anche lavoratori dipendenti o parasubordinati, che rappresentano una forza propulsiva per il sistema economico"¹⁷. In proposito, è stato sottolineato che resta elusa "la penalizzazione del sistema pensionistico di questi

¹⁵ Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento della deputata Froner.

¹⁶ Cfr. *Vecchie e nuove professioni*, di Simone Bertolino e Salvatore Cominu (capitolo 9 di *Milano Produttiva*, 2011, ed. Camera di commercio di Milano): «Nel campo delle professioni non regolamentate, rimane da sfatare l'immagine che le descrive come "popolo delle partite IVA". Spesso è vero il contrario: i fenomeni associativi nel campo dei servizi alle imprese sono sovente promossi (e vedono una più larga diffusione) proprio da "professionisti nelle organizzazioni", nella cornice di una composizione mista (autonomi e dipendenti) che tuttavia, con la crisi, sembrerebbe vedere un incremento delle posizioni indipendenti. In genere, le associazioni delle "professioni organizzative" tendono ad avere una *membership* composta per lo più da dipendenti (dirigenti, quadri, talvolta impiegati) delle imprese. In altre associazioni prevalgono viceversa figure di professionisti autonomi piuttosto che organizzati in piccole società di consulenza. La trasformazione in rapporti di consulenza di parte del nucleo di *core worker* a elevata qualificazione delle imprese non rappresenta tuttavia una realtà indotta dalla crisi, poiché si tratta di un fenomeno di lungo periodo. La condizione materiale dei professionisti con partita IVA, tuttavia, sembra progressivamente modificarsi in negativo e gli stessi autori che avevano indugiato sulla matrice ambivalente della spinta al lavoro autonomo hanno successivamente rimarcato come gli anni zero abbiano rappresentato un periodo di progressiva erosione degli "spazi di libertà" conquistati attraverso la scelta del lavoro indipendente». Cfr. anche Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 622 del 17 aprile 2012, intervento del deputato Verneti.

¹⁷ Così Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 622 del 17 aprile 2012, intervento del deputato Quartiani, che proseguiva: "Soprattutto i giovani dovrebbero beneficiare degli effetti di questa proposta di legge, anche perché il settore professionale associativo, così riconosciuto, propone un mercato del lavoro sempre più fondato sulle competenze, sulla capacità e sul merito".

lavoratori, che sono tutti giovani, che sono soprattutto giovani, che sono precari per definizione e che sono trattati malissimo dalle attuali norme pensionistiche"¹⁸. È anche stato lamentato che la mancata trattazione della questione previdenziale "penalizza in modo particolare le donne. I soggetti che operano nell'ambito di queste professioni sono iscritti alla gestione separata dell'INPS in qualità di lavoratori autonomi o parasubordinati. Ancora una volta, appare quindi quanto mai urgente rivedere il sistema di tutte le casse, per dare la possibilità a questi lavoratori di avere un vero futuro pensionistico, favorendo, nel contempo, l'emersione del lavoro ancora sommerso di centinaia di migliaia di operatori"¹⁹.

¹⁸ Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 622 del 17 aprile 2012, intervento del deputato Reguzzoni, che proseguiva: "Dovete tenere in considerazione gli aspetti fiscali per cui alcuni di questi professionisti non possono neppure scaricare e mettere quindi in detrazione come costi quelli che effettivamente sono strumenti di lavoro che servono per svolgere la loro professione".

¹⁹ Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento della deputata Froner.

Articolo 2 *(Associazioni professionali)*

1. Coloro che esercitano la professione di cui all'articolo 1, comma 2, possono costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati, diffondere tra essi il rispetto di regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

2. Gli statuti e le clausole associative delle associazioni professionali garantiscono la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, la dialettica democratica tra gli associati, l'osservanza dei principi deontologici, nonché una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione.

3. Le associazioni professionali promuovono, anche attraverso specifiche iniziative, la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta ai sensi dell'articolo 27-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, vigilano sulla condotta professionale degli associati e stabiliscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice.

4. Le associazioni promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di 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, ai sensi dell'articolo 27-*ter* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n.206, nonché ottenere informazioni relative all'attività professionale in generale e agli *standard* qualitativi da esse richiesti agli iscritti.

5. Alle associazioni sono vietati l'adozione e l'uso di denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini o collegi.

6. Ai professionisti di cui all'articolo 1, comma 2, anche se iscritti alle associazioni di cui al presente articolo, non è consentito l'esercizio delle attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti, salvo il caso in cui dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla legge e l'iscrizione al relativo albo professionale.

7. L'elenco delle associazioni professionali di cui al presente articolo e delle forme aggregative di cui all'articolo 3 che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti e di rispettare, per quanto applicabili, le prescrizioni di cui agli articoli 5, 6 e 7 è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito *internet*, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della presente legge.

Il **comma 1** riguarda le associazioni professionali che i professionisti possono costituire con il fine di valorizzare le competenze degli associati, diffondere tra di essi il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

Nella relazione conclusiva 21 marzo 2009 di un'indagine conoscitiva condotta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sono state svolte anche considerazioni più generali sulla latitudine dell'esercizio del potere di valutazione deontologica delle condotte degli iscritti (le quali, espresse ai §§ 328-329 in riferimento ai 13 ordini professionali oggetto dell'indagine, appaiono però trasponibili *a fortiori* anche alle associazioni delle altre professioni): invece di "imporre per via deontologica l'obbligo di formazione", occorre abbandonare "la tendenza a far rientrare nella potestà deontologica aspetti spiccatamente regolatori dell'esercizio delle professioni, che non possono essere confusi con le questioni di ordine etico rilevanti per la fiducia dei terzi nei professionisti e negli organismi di controllo deontologico degli stessi. Si ritiene opportuno ribadire, dunque, che gli organismi di controllo deontologico dovrebbero piuttosto indirizzare la propria attività regolatoria principale verso la promozione della qualità delle prestazioni professionali, mediante, ad esempio, la formazione continua e l'adozione di *best practice*, a vantaggio non solo degli utenti ma degli stessi professionisti".

Tali associazioni sono fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva: in una norma si sancisce quindi il principio secondo il quale viene loro garantita la libertà di costituzione di associazioni professionali di natura privatistica, che - ai sensi del **comma 2** - siano democraticamente organizzate secondo un principio di autorganizzazione e di autoregolamentazione.

La situazione esistente oggi, in proposito, è piuttosto variegata. Rispetto alle associazioni incluse nella Banca dati sulle associazioni professionali del CNEL perché dotate della documentazione minima richiesta (questionario elaborato dal CNEL, atto costitutivo e statuto), un ulteriore elenco è stato redatto per le associazioni che posseggono requisiti ulteriori previsti da un regolamento approvato dal CNEL il 17 luglio 2003: è l'Elenco delle associazioni delle professioni non regolamentate, con cui il CNEL mira all'individuazione di buone pratiche che le associazioni dovrebbero perseguire (democraticità interna dell'associazione, approvazione di un codice deontologico, previsione di forme di assicurazione per gli iscritti e di un aggiornamento professionale periodico). Dal V Rapporto di monitoraggio predisposto dal CNEL nell'aprile del 2005 (l'ultimo in materia), risulta che - mentre nella banca dati citata sono censite 196 associazioni delle professioni non regolamentate²⁰ - nell'elenco le associazioni censite risultano, invece, 155: 20 nel campo delle arti, scienze e tecniche, 10 nella comunicazione d'impresa, 51 nei servizi all'impresa, 35 nella medicina non

²⁰ 25 nel campo delle arti, scienze e tecniche, 18 nella comunicazione d'impresa, 52 nei servizi all'impresa, 42 nella medicina non convenzionale, 19 nel settore sanitario, 16 nel campo della cura psichica e 24 nei rimanenti settori (dati al 31 dicembre 2004).

convenzionale 16 nel settore sanitario, 11 nel campo della cura psichica e 12 negli altri settori.

Le associazioni in questione promuovono la formazione permanente dei propri iscritti e, ai sensi del **comma 3**, adottano un codice di condotta, vigilano sulla condotta professionale degli associati, definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice e promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore ai sensi del **comma 4**, a scopi informativi e di contenzioso.

Per il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (*Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*) «codice di condotta» è un accordo o una normativa che non è imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici; «responsabile del codice», poi, è qualsiasi soggetto, compresi un professionista o un gruppo di professionisti, responsabile della formulazione e revisione di un codice di condotta ovvero del controllo del rispetto del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo.

Per quanto riguarda il contenzioso, si rammenta che il 29 novembre 2011 la Commissione europea ha presentato: 1) una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori), di cui al documento COM(2011) 793; 2) una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie *online* dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori), di cui al COM(2011) 794. Esse sono accompagnate da una Comunicazione sulla risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori nel mercato unico (COM(2011) 791). La Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori 2011/0373 (COD) - recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) - all'articolo 5 (Accesso alla risoluzione alternativa delle controversie) prevede che gli Stati membri garantiscano che le controversie oggetto della direttiva possano essere presentate ad un organismo ADR che soddisfa i requisiti da essa stabiliti. L'articolo 7, poi, richiede che gli Stati membri garantiscano che gli organismi ADR rendano disponibili al pubblico sui loro siti web e su supporto cartaceo nella loro sede informazioni relative a (comma 1 lettera g) i tipi di regole sulle quali l'organismo ADR può basarsi per risolvere le controversie (ad es. norme giuridiche, considerazioni di equità, codici di condotta)²¹.

²¹ Pertanto, laddove alle associazioni in questione dovessero essere riconosciute anche competenze ADR, l'ordinamento (ai sensi della citata proposta) dovrebbe garantire che i relativi organismi "rendano disponibili al pubblico sui loro siti *web* e su supporto cartaceo nella loro sede le relazioni annuali d'attività. Tali relazioni comprendono le informazioni seguenti relative alle controversie sia nazionali che transfrontaliere: (a) numero di controversie ricevute e tipi di reclami ai quali si riferiscono; (b) eventuali

I **commi 5 e 6** tutelano l'esigenza che non sia scavalcata la disciplina ordinistica.

Il **comma 7** prevede una forma di pubblicità - presso il sito *internet* del Ministero dello sviluppo economico, il quale secondo l'articolo 11 non dovrà per questo sostenere oneri aggiuntivi - per l'elenco delle associazioni professionali e delle forme aggregative di cui all'articolo 3, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero: unico presupposto è che dichiarino, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti e di rispettare le prescrizioni di legge. La disposizione, inserita in Assemblea alla Camera, risponde ad una configurazione ordinamentale che è stata così delineata dal rappresentante del Governo²²:

"un buon funzionamento dei mercati, specie in professioni di questo tipo, richiede un'adeguata trasparenza informativa circa le caratteristiche dei professionisti che lavorano in questi mercati e la cura della reputazione di qualità dei professionisti. Qui il ruolo delle associazioni può essere molto importante perché le associazioni, con la loro esperienza e con l'attenzione prestata - si è parlato del ruolo di formazione ma anche del ruolo di certificazione di qualità svolto dalle associazioni - possono dare quella trasparenza e quelle informazioni di cui gli utenti hanno bisogno. (...) proprio la capacità di autorganizzazione e di autoregolamentazione di un'associazione - in cui gli iscritti si riconoscano, attenendosi, naturalmente, alle sue regole e rispettando, quindi, anche i criteri di qualità, e così via, stabiliti dall'associazione stessa - è qualcosa che costituisce un elemento informativo importante. Non è una graduatoria, è un'informazione. Naturalmente, tutto si gioca sulla capacità di ognuna di queste associazioni di difendere la propria reputazione, (...), e, quindi, anche, in qualche modo, sulla severità interna al mondo associativo, sul modo in cui ogni associazione certifica la qualità e sanziona i comportamenti devianti al proprio interno".

problemi ricorrenti causa di controversie tra consumatori e professionisti; (c) percentuale delle procedure di risoluzione delle controversie interrotte prima di raggiungere un risultato; (d) tempo medio necessario per la risoluzione delle controversie; (e) percentuale di rispetto, se nota, degli esiti delle procedure ADR; (f) se del caso, cooperazione all'interno di reti di organismi ADR che agevolano la risoluzione delle controversie transfrontaliere". Inoltre, ai sensi dell'articolo 8, gli Stati membri dovrebbero garantire che le procedure ADR siano efficaci e rispettino i seguenti requisiti: (a) la procedura ADR è facilmente accessibile per entrambe le parti, a prescindere dalla loro ubicazione; (b) le parti hanno accesso alla procedura senza essere obbligate a ricorrere a un professionista legale; tuttavia le parti possono essere rappresentate o assistite da terzi in qualsiasi fase della procedura; (c) la procedura ADR è gratuita o implica costi moderati per i consumatori; (d) la controversia è risolta entro 90 giorni dalla data in cui l'organismo ADR ha ricevuto il reclamo (salva facoltà di estensione, per le controversie complesse).

²² Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento del Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Claudio De Vincenti, pag. 15.

Articolo 3

(Forme aggregative delle associazioni)

1. Le associazioni professionali di cui all'articolo 2, mantenendo la propria autonomia, possono riunirsi in forme aggregative da esse costituite come associazioni di natura privatistica.

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. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli *standard* professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

Le associazioni possono costituire forme aggregative, secondo il **comma 1** il quale, a seguito dell'emendamento approvato in Assemblea alla Camera, precisa che si tratta di associazioni di natura privatistica di secondo grado, e che - pur mantenendo la propria autonomia - riuniscono le associazioni professionali di cui all'articolo 2.

La tesi secondo cui l'azione collettiva attraverso le associazioni di rappresentanza costituirebbe una *second best solution* rispetto appunto all'azione individuale e collettiva di mercato, non trova fondamento in condizioni di relativa debolezza di potere di mercato: qui "il ricorso all'associazione di rappresentanza può diventare la strada principale (la *first choice*) per questi attori per la tutela dei propri interessi. Vi sono diverse « buone ragioni » per organizzare l'azione imprenditoriale attraverso l'associazione: (...) per favorire il trasferimento di compiti relativi al coordinamento della società, alla risoluzione dei conflitti e alla formulazione e attuazione delle politiche dall'arena politica alla sfera di competenza dei gruppi di interesse (...); per perseguire i propri interessi di classe attraverso la costituzione di reti associative che preservino l'integrità e riproducibilità dell'intero sistema (...) per promuovere gli interessi degli associati nei confronti della politica economica del Governo (...) per risolvere problemi di azione collettiva, come il free riding, attraverso la distribuzione di incentivi selettivi (...) per fronteggiare l'invadenza dello Stato in alcuni settori economici; ed altre motivazioni ancora. La collaborazione degli imprenditori attraverso l'associazione costituisce un meccanismo per unire gli interessi a breve del singolo imprenditore con gli interessi a medio-lungo termine dell'intero settore di attività

economica. L'associazione permette, in altre parole, di coniugare interessi individuali ed interessi collettivi"²³.

Secondo il **comma 2**, le forme aggregative rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza ed imparzialità. Sono soggetti autonomi rispetto alle associazioni professionali che le compongono.

Per il **comma 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. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

²³ Maurizio Catino, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* 2006, fasc. 01.

Articolo 4

(Pubblicità delle associazioni professionali)

1. Le associazioni professionali di cui all'articolo 2 e le forme aggregative delle associazioni di cui all'articolo 3 pubblicano nel proprio sito *web* gli elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità. Nei casi in cui autorizzano i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità e di qualificazione

professionale dei propri servizi, anche ai sensi degli articoli 7 e 8 della presente legge, osservano anche le prescrizioni di cui all'articolo 81 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

2. Il rappresentante legale dell'associazione professionale o della forma aggregativa garantisce la correttezza delle informazioni fornite nel sito *web*.

Il **comma 1** riguarda la pubblicità delle associazioni professionali e delle loro forme aggregative. Esse pubblicano sul proprio sito *web* gli elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità. Si tratta di elementi funzionali alla promozione della qualità delle prestazioni professionali, attraverso l'enunciazione di quella *best practice*, alla cui diffusione tendevano i §§ 328-329 della relazione conclusiva 21 marzo 2009 dell'indagine conoscitiva condotta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Della correttezza di tali informazioni - ai sensi del **comma 2** - garantisce il responsabile legale dell'associazione professionale o della forma aggregativa.

Si tratta di una competenza che già è esercitata in molteplici codici etici di aziende o loro aggregazioni, anche sotto forma di modello di organizzazione, gestione e controllo adottato, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, al fine di prevenire la realizzazione degli illeciti amministrativi dipendenti dai reati ivi considerati: in tal guisa si previene quel riflesso - che la dottrina²⁴ ha di recente stigmatizzato - di mere spinte "moralizzatrici", volte ad affidare al "braccio armato" del diritto penale il "minimo etico" degli affari, il quale trova invece la sua più propria garanzia nella pubblica riprovazione della categoria verso i comportamenti deontologicamente scorretti.

²⁴ Cfr. G.M. Flick in C. Rabitti Bedogni - P. Barucci, *20 anni di antitrust: l'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Giappichelli Editore, 2010.

Nei casi in cui le associazioni autorizzino i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità dei propri servizi, sul proprio sito *internet* devono rendere disponibili anche le informazioni sul significato dei marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e degli altri attestati di qualità, dandone contemporaneamente notizia al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 81 del decreto legislativo di recepimento della cd. "direttiva servizi" (D. Lgs. 59/2010). Come previsto da tale disposizione, quindi, l'informativa dovrà specificare "se si tratta di certificazioni rilasciate sulla base del sistema di accreditamento di cui al Regolamento (CE) n. 765/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008", che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti²⁵.

La nozione di "marchio", in tale contesto, appare meno riconducibile alla definizione merceologica (presente nel codice civile, ma anche nel codice del consumo all'articolo 3, comma 1, lettera *d*)²⁶ e articolo 6, comma 1, lettera *b*)²⁷) e più a quella - pure contenuta nel codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 - attinente alle pratiche commerciali che coinvolgono l'affidamento del consumatore: l'articolo 23 comma 1 del codice (*Pratiche commerciali considerate in ogni caso ingannevoli*) prevede infatti che "sono considerate in ogni caso ingannevoli le seguenti pratiche commerciali:(...) b) esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione; c) asserire, contrariamente al vero, che un codice di condotta ha l'approvazione di un organismo pubblico o di altra natura; d) asserire, contrariamente al vero, che un professionista, le sue pratiche commerciali o un suo prodotto sono stati autorizzati, accettati o approvati, da un organismo pubblico o privato o che sono state rispettate le condizioni dell'autorizzazione, dell'accettazione o dell'approvazione ricevuta".

²⁵ Ne sono derivati i seguenti decreti del gennaio 2010;"Prescrizioni relative all'organizzazione e al funzionamento dell'unico organismo nazionale autorizzato a svolgere attività di accreditamento in conformità al regolamento (CE) n. 765/2008"; "Designazione di ACCREDIA quale unico organismo nazionale italiano autorizzato a svolgere attività di accreditamento e vigilanza del mercato in conformità al regolamento (CE) n. 765/2008, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99".

²⁶ "d) produttore: fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 103, comma 1, lettera d), e nell'articolo 115, comma 2-bis, il fabbricante del bene o il fornitore del servizio, o un suo intermediario, nonché l'importatore del bene o del servizio nel territorio dell'Unione europea o qualsiasi altra persona fisica o giuridica che si presenta come produttore identificando il bene o il servizio con il proprio nome, marchio o altro segno distintivo".

²⁷ "I prodotti o le confezioni dei prodotti destinati al consumatore, commercializzati sul territorio nazionale, riportano, chiaramente visibili e leggibili, almeno le indicazioni relative (...) al nome o ragione sociale o marchio e alla sede legale del produttore o di un importatore stabilito nell'Unione europea".

Articolo 5

(Contenuti degli elementi informativi)

1. Le associazioni professionali assicurano, per le finalità e con le modalità di cui all'articolo 4, comma 1, la piena conoscibilità dei seguenti elementi:

- a) atto costitutivo e statuto;
- b) precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce;
- c) composizione degli organismi deliberativi e titolari delle cariche sociali;
- d) struttura organizzativa dell'associazione;
- e) eventuali requisiti per la partecipazione all'associazione, con particolare riferimento ai titoli di studio relativi alle attività professionali oggetto dell'associazione, all'eventuale obbligo degli appartenenti di procedere all'aggiornamento professionale costante e alla predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo e all'indicazione della quota da versarsi per il conseguimento degli scopi statutari;
- f) assenza di scopo di lucro.

2. Nei casi di cui all'articolo 4, comma 1, secondo periodo, l'obbligo di garantire

la conoscibilità è esteso ai seguenti elementi:

- a) il codice di condotta con la previsione di sanzioni graduate in relazione alle violazioni poste in essere e l'organo preposto all'adozione dei provvedimenti disciplinari dotato della necessaria autonomia;
- b) l'elenco degli iscritti, aggiornato annualmente;
- c) le sedi dell'associazione sul territorio nazionale, in almeno tre regioni;
- d) la presenza di una struttura tecnico-scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati, in forma diretta o indiretta;
- e) l'eventuale possesso di un sistema certificato di qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza;
- f) le garanzie attivate a tutela degli utenti, tra cui la presenza, i recapiti e le modalità di accesso allo sportello di cui all'articolo 2, comma 4.

Alla pubblicità - prevista dall'articolo precedente - di elementi di tipo contenutistico, in ordine alla *best practice* con cui svolgere le professioni in questione, si affianca una pubblicità di tipo organizzativo, cioè con riferimento all'associazione professionale in sé; mentre i primi possono essere divulgati sia dalle associazioni (di cui all'articolo 2) che dalle aggregazioni (di cui all'articolo 3), deve ritenersi che la previsione del **comma 1** riguardi soltanto le associazioni di primo livello, che sono le uniche espressamente menzionate.

L'oggetto della previsione è comunque l'obbligo di assicurare la piena conoscibilità dei seguenti elementi:

- a) atto costitutivo e statuto;

- b) precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce;
- c) composizione degli organismi deliberativi e cariche sociali;
- d) struttura organizzativa dell'associazione;
- e) eventuali requisiti per la partecipazione all'associazione, con particolare riferimento ai titoli di studio relativi alle attività professionali oggetto dell'associazione, all'eventuale obbligo degli appartenenti di procedere all'aggiornamento professionale costante e alla predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo, all'indicazione della quota da versarsi per il conseguimento degli scopi statutari;
- f) assenza di scopo di lucro.

Se però l'associazione autorizza i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità dei propri servizi, l'onere informativo è aggravato e la conoscibilità è estesa ad altri elementi, previsti dal **comma 2**:

- a) codice di condotta;
- b) l'elenco degli iscritti;
- c) le sedi dell'associazione;
- d) la presenza di una struttura tecnico-scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati²⁸;
- e) il possesso di un sistema certificato di qualità conforme al sistema UNI;
- f) le garanzie attivate a tutela degli utenti, tra cui lo sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

Mentre quindi nel primo caso è consentito al pubblico di apprezzare in astratto l'idoneità dell'associazione a conseguire gli scopi dichiarati, nel secondo caso essa deve proporre una concreta strumentazione, con cui il consumatore sia in grado di valutare il caso concreto in cui versa nel suo relazionarsi con il professionista. Egli potrà valutare se quanto gli è occorso è riconducibile a fattispecie di inosservanza dei principi deontologici conclamati dall'associazione; potrà prendere cognizione del sistema disciplinare con cui inoltrare le sue lagnanze; potrà controllare la veridicità ed attualità dell'iscrizione di colui con cui s'è relazionato; potrà individuare la sede associativa territorialmente competente (con il limite geografico di non meno di tre in tre diverse regioni), la presenza di

²⁸ Dal principio generale della libera circolazione - che discende dal principio della libertà di prestazione dei servizi e quello della libertà di stabilimento, che hanno in comune l'oggetto "prestazione di servizi", nel quale rientrano, ai sensi dell'articolo 49 del Trattato dell'Unione europea, anche le libere professioni - è derivato il riconoscimento di un ruolo anche per le associazioni delle professioni non regolamentate, in ordine alla necessità del riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio per l'accesso alle professioni e successivamente del riconoscimento delle qualifiche professionali a livello europeo. La meritevolezza del profilo formativo delle associazioni delle professioni non ordinistiche trova riconoscimento all'articolo 26 del decreto legislativo n. 206 del 2007, che ha recepito la direttiva sulle qualifiche professionali.

una struttura qualificata professionalmente a valutare il caso (ed ad esercitare la certificazione di qualità), le procedure con cui sollecitare la vigilanza sul comportamento degli associati e l'attivazione di uno sportello di riferimento per i consumatori, che vi possono ricorrere in caso di contenzioso con i professionisti.

Articolo 6

(Autoregolamentazione volontaria)

1. La presente legge promuove l'autoregolamentazione volontaria e la qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano le professioni di cui all'articolo 1, anche indipendentemente dall'adesione degli stessi ad una delle associazioni di cui all'articolo 2.

2. La qualificazione della prestazione professionale si basa sulla conformità della medesima a norme tecniche UNI ISO, UNI EN ISO, UNI EN e UNI, di seguito denominate «normativa tecnica UNI», di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, e sulla base delle linee guida CEN 14 del 2010.

3. I requisiti, le competenze, le modalità di esercizio dell'attività e le modalità di comunicazione verso l'utente individuate dalla normativa tecnica UNI costituiscono principi e criteri generali che disciplinano l'esercizio autoregolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione.

4. Il Ministero dello sviluppo economico promuove l'informazione nei confronti dei professionisti e degli utenti riguardo all'avvenuta adozione, da parte dei competenti organismi, di una norma tecnica UNI relativa alle attività professionali di cui all'articolo 1.

Il **comma 1**, coerentemente con il presupposto del disegno di legge in ordine alla volontarietà dell'associazione, ammette l'autoregolamentazione volontaria.

La qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano le professioni non regolamentate, anche indipendentemente dall'adesione degli stessi ad una delle associazioni, avviene in conformità col sistema di normativa tecnica UNI, ai sensi del **comma 2**.

Secondo la direttiva europea 98/34/CE del 22 giugno 1998, "norma" è la specifica tecnica approvata da un organismo riconosciuto a svolgere attività normativa per applicazione ripetuta o continua, la cui osservanza non sia obbligatoria e che appartenga ad una delle seguenti categorie: norma internazionale (ISO); norma europea (EN); norma nazionale (UNI).

Pertanto le norme tecniche sono documenti di natura volontaria elaborati con il consenso delle parti interessate (produttori, consumatori, pubblica amministrazione ecc.), che definiscono le prestazioni e le caratteristiche di prodotti, processi produttivi o servizi sotto diversi profili: qualitativi, dimensionali, tecnologici, di sicurezza ecc. Dalle norme tecniche si distinguono le regole tecniche, documenti normativi che definiscono le caratteristiche di prodotti e processi la cui osservanza è resa obbligatoria per legge. Le norme tecniche sono emesse da organismi nazionali e internazionali di normazione, enti di diritto privati riconosciuti, rappresentativi di organizzazioni imprenditoriali, pubbliche amministrazioni, associazioni di consumatori e componenti tecnico-

scientifiche. In Italia l'attività di normazione è svolta dall'UNI (Ente nazionale italiano di unificazione) e dal CEI (Comitato elettrotecnico italiano) che rappresentano l'Italia presso gli enti di normazione a livello comunitario (CEN e CENELEC) e a livello internazionale (ISO - *International Organization for Standardization* e IEC - *International Electrotechnical Commission*).

Le norme tecniche assumono un carattere di documenti cogenti qualora le Pubbliche Amministrazioni, ritenendole determinanti in materia di sicurezza del lavoratore, del cittadino o dell'ambiente, le richiama nei documenti legislativi.

L'UNI, l'ente di normazione italiano, nasce nel 1921 in seno all'AIMA (Associazione nazionale per gli industriali della meccanica), da cui nel 1928 si distacca assumendo la nuova denominazione. È un'associazione di diritto privato con personalità giuridica, di cui fanno parte enti pubblici, associazioni, aziende, istituti tecnici, di istruzione ed economici, 14 enti federati e persone fisiche. In particolare, fanno parte dell'UNI i Ministeri interessati e, fra gli enti pubblici, l'ENEA e il CNR. Gli enti federati sono associazioni di normazione che operano in specifici settori industriali predisponendo progetti di norme tradotte dall'UNI in norme nazionali.

Obiettivi principali dell'UNI sono:

- 1) elaborare progetti, adottare e pubblicare norme nazionali e documenti normativi;
- 2) promuovere studi, pubblicazioni e altre iniziative per la diffusione della normazione;
- 3) collaborare anche con gli altri enti nazionali di normazione alle attività dell'ISO e del CEN (rispettivamente enti di normazione internazionale ed europea);
- 4) promuovere un'attività nazionale di certificazione;
- 5) concedere il diritto d'uso del Marchio UNI ai prodotti conformi alle norme dell'ente;
- 6) costituire archivi di norme nazionali ed estere.

La competenza dell'UNI è relativa all'emanazione di norme tecniche volontarie in tutti i settori (esclusi quello elettronico ed elettrotecnico). L'attività normativa si sviluppa in parte presso le commissioni UNI e in parte presso gli enti federati. L'UNI è membro dell'ISO (*International Organization for Standardization*) e del CEN (*Comitato Europeo di Normazione*). Ma mentre per quanto riguarda l'ISO gli enti di normazione membri hanno la possibilità di adottare la norma ISO a livello nazionale, per esempio per mezzo di una loro pubblicazione nella lingua nazionale, oppure di utilizzare la norma ISO quale base per l'elaborazione di una norma nazionale, gli enti di normazione della UE europei hanno l'obbligo di recepire a livello nazionale le norme EN ed a ritirare le norme nazionali in contrasto.

IL CEN (*Comitato Europeo di Normazione*), è l'organismo di normazione europeo. Si tratta di una libera associazione fondata allo scopo di sviluppare l'attività normativa in campo europeo in tutti i settori tecnici con la sola esclusione del settore elettrico, affidato al CENELEC, e di promuovere lo sviluppo degli scambi commerciali con l'eliminazione delle barriere tecniche costituite dall'esistenza di norme tecniche nazionali fra loro non armonizzate. L'Italia è rappresentata presso il CEN dall'UNI.

L'ISO, "*International Organisation for Standardization*", è l'Ente di normazione che provvede all'elaborazione di norme tecniche a livello mondiale. Costituita nel 1947, l'ISO è una federazione non governativa che abbraccia 140 enti normatori di altrettante

nazioni a livello mondiale. L'ISO promuove lo sviluppo e l'unificazione normativa per consentire e facilitare lo scambio dei beni e dei servizi. Coordina l'ambiente scientifico, tecnologico ed economico e fissa riferimenti vincolanti per una pluralità di settori (informatica, meccanica, ecc.). I lavori dell'ISO sono il risultato di lunghi accordi internazionali e danno luogo a "*International Standards*". I Paesi aderenti all'accordo, tramite i singoli comitati di standardizzazione nazionali, si impegnano ad introdurre gli "*International Standards*" nelle corrispondenti norme nazionali.

Per il **comma 3** la normativa tecnica UNI fornisce i principi e i criteri generali che disciplinano l'esercizio auto-regolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione.

La promozione dell'informazione ai professionisti e agli utenti riguardo l'avvenuta adozione di una norma tecnica UNI, secondo il **comma 4**, è compito del Ministero dello sviluppo economico.

Articolo 7

(Sistema di attestazione)

1. Al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali, le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti, previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, un'attestazione relativa:

- a) alla regolare iscrizione del professionista all'associazione;
- b) ai requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa;
- c) agli *standard* qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale ai fini del mantenimento dell'iscrizione

all'associazione;

d) alle garanzie fornite dall'associazione all'utente, tra cui l'attivazione dello sportello di cui all'articolo 2, comma 4;

e) all'eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista;

f) all'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI.

2. Le attestazioni di cui al comma 1 non rappresentano requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale.

Il **comma 1** riguarda le attestazioni che le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti, previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali. La disposizione elenca i molteplici aspetti su cui può essere rilasciata un'attestazione, quali: la regolare iscrizione del professionista all'associazione; i requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa; gli *standard* qualitativi e di qualificazione professionale; le garanzie fornite dall'associazione all'utente tra cui l'attivazione dello sportello di riferimento per il cittadino consumatore; il possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista; l'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione rilasciata da un organismo accreditato relativa alla conformità alla norma tecnica UNI.

Il requisito della polizza assicurativa è, alla lettera e) del comma 1, soltanto eventuale. Soccorre, in proposito, un criterio desumibile dall'esperienza comparatistica: in Francia la legge n. 66/879 del 29 novembre 1966 - che ha introdotto la disciplina della *société civile professionnelle*, cioè di società civili di persone il cui oggetto sociale è

costituito dall'esercizio in comune di una professione²⁹ - in tali casi impone l'obbligo di stipulare un'assicurazione professionale a carico alternativamente della società o dei soci. Quanto alla Germania, la possibilità di esercizio professionale in forma societaria è stata introdotta con la legge del 25 luglio 1994, entrata in vigore il 1° luglio 1995, sulla creazione delle società di partenariato³⁰: anche qui si impone la stipulazione di una assicurazione per responsabilità professionale³¹.

Il **comma 2** precisa che tali attestazioni non rappresentano requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale. Si riconferma perciò il carattere "aperto" del sistema non ordinistico, nel quale chi vuole può scegliere di esercitare la professione senza aderire alle associazioni e senza, perciò, ricevere ed ostentare gli attestati che esse rilasciano.

²⁹ Con la legge n. 90/1258 del 31 dicembre 1990, l'esercizio professionale collettivo è stato reso possibile anche in forma di società di capitali cioè di *sociétés d'exercice libéral*, in cui ciascuno dei soci professionisti risponde illimitatamente degli atti della professione da lui compiuti, con tutto il suo patrimonio, ma per tali atti risponde in solido anche la società (i soci non professionisti, o comunque non esercenti l'attività professionale all'interno della società, invece rispondono - sia con riguardo agli atti compiuti dai soci professionisti, che ai debiti derivanti dalla gestione della società - nei limiti dei conferimenti effettuati). La legge del 1990 non ha abrogato quella del 1966, ragione per la quale è sempre possibile la costituzione di una *société civile professionnelle* (in cui ogni professionista è responsabile con tutto il proprio patrimonio degli atti compiuti, a cui si aggiunge la responsabilità solidale della società).

³⁰ L'applicazione della normativa è riservata dalla legge - che fa rinvio, per tutto quanto in essa non previsto, alle disposizioni del codice civile in materia di società di persone - non solo ai professionisti in senso stretto (avvocati, medici, ingegneri, etc.), ma anche ad altre attività (giornalisti, fotografi, insegnanti, etc.). La ragione sociale deve contenere almeno il nome di un socio, la menzione "partenariato" e l'indicazione delle professioni svolte. I soci possono essere soltanto persone fisiche che esercitano una professione liberale.

³¹ Per quanto attiene al regime di responsabilità si prevede che i soci siano illimitatamente responsabili in solido con il partenariato; è, tuttavia, possibile stabilire contrattualmente un regime di limitazione della responsabilità ad alcuni soci, fermo restando che tra i soci responsabili debba esservi comunque quello che ha eseguito l'incarico.

Articolo 8 *(Validità dell'attestazione)*

1. L'attestazione di cui all'articolo 7, comma 1, ha validità pari al periodo per il quale il professionista risulta iscritto all'associazione professionale che la rilascia ed è rinnovata ad ogni rinnovo dell'iscrizione stessa per un corrispondente periodo. La scadenza

dell'attestazione è specificata nell'attestazione stessa.

2. Il professionista iscritto all'associazione professionale e che ne utilizza l'attestazione ha l'obbligo di informare l'utenza del proprio numero di iscrizione all'associazione.

Il **comma 1** riguarda la validità dell'attestazione, che è pari al periodo per il quale il professionista risulta iscritto all'associazione professionale che la rilascia, nel rispetto della periodicità di rinnovo e verifica dell'iscrizione prevista dall'associazione stessa. La scadenza dell'attestazione è specificata nell'attestazione stessa ed è pari al periodo per il quale il professionista risulta iscritto all'associazione professionale che la rilascia.

L'emendamento approvato dall'Assemblea della Camera inserisce, in questo schema tutto interno al diritto privato, una norma imperativa, secondo cui la validità dell'attestazione è rinnovata ad ogni rinnovo dell'iscrizione stessa per un corrispondente periodo: si tratta di una norma a garanzia della parte più debole del rapporto, ma non è assolutamente in grado di alterare la natura tutta volontaria del negozio associativo. Proprio in quanto l'attestazione in questione non è certificazione a rilevanza pubblica, ad essa non si applicano le massime giurisprudenziali che tendono a ricostruire altre attestazioni di qualità³² in termini non privatistici³³: difetta quindi l'interesse pubblico che - per la validità delle

³² Lo scopo della normativa sulla qualificazione delle imprese dettata dagli artt. 40 del d.lg. 12 aprile 2006, n. 163 e 15 e 15-bis del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 (SOA) è dimostrare l'esistenza dei prescritti requisiti sostanziali, che rendano le imprese concorrenti, nelle procedure ad evidenza pubblica, realmente affidabili nei confronti della stazione appaltante. Per un altro tipo di interesse pubblico, v. Marco Calabrò, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, in *Foro amm. TAR* 2009, 09, 2639.

³³ Sul rapporto SOA-impresa cfr. T.A.R. Lecce Puglia sez. III, 23 maggio 2011, n. 887, T.A.R. Sardegna, I, 27 gennaio 2011 n. 68, T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 15 maggio 2007, n. 4374 e Cons. Stato, Sez. VI, 22.3.2005, n. 1178, che ha anche ammesso che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sia titolare di poteri di controllo puntuale sulle singole attestazioni: "la ratio di tale disciplina è coerente con la natura giuridica del potere esercitato dalle S.O.A., che - pur essendo organismi privati - rilasciano "attestazioni" aventi contenuto vincolato e rilievo pubblicistico, nell'esercizio di una funzione pubblicistica di certificazione (che sfocia in una attestazione con valore di atto pubblico). In ragione dell'esercizio della funzione pubblica, dalla disciplina vigente emerge il potere della Autorità di annullare le attestazioni S.O.A.".

certificazioni SOA - ha condizionato il termine quinquennale di durata ad una verifica triennale che attesti la persistenza dei requisiti soggettivi³⁴, affinché le imprese non utilizzino le certificazioni di qualificazione, pur se nel frattempo siano venuti meno i requisiti inizialmente posseduti.

Per il **comma 2** il professionista che utilizza l'attestato rilasciato da un'associazione ha l'obbligo di informare l'utenza del proprio numero di iscrizione all'associazione.

³⁴ V. in tale senso Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez. I, 22 marzo 2011 n. 78.

Articolo 9

(Certificazione di conformità a norme tecniche UNI)

1. Le associazioni professionali di cui all'articolo 2 e le forme aggregative di cui all'articolo 3 collaborano all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali, attraverso la partecipazione ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica, al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza. Le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità per i settori di competenza, nel rispetto dei requisiti di indipendenza, imparzialità e professionalità previsti per

tali organismi dalla normativa vigente e garantiti dall'accREDITAMENTO di cui al comma 2.

2. Gli organismi di certificazione accREDITATI dall'organismo unico nazionale di accREDITAMENTO ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, possono 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.

Il **comma 1** prevede che all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali collaborino le associazioni professionali e le loro forme aggregative, partecipando ai lavori degli specifici organi tecnici oppure inviando all'Ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica. Per i settori di competenza, le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità, accREDITATI dall'organismo unico nazionale di accREDITAMENTO, che ai sensi del **comma 2** possono 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.

Si ricorda che il D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206 - che aveva dato attuazione alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali³⁵ - all'art. 26 del decreto legislativo disponeva che, al fine di

³⁵ Il riconoscimento dei titoli avviene, secondo il decreto, in base a parametri minimi di formazione: sono fissati cinque livelli di riferimento che corrispondono ad altrettanti cicli di formazione nei diversi Stati membri. I livelli di riferimento sono i seguenti: *attestato di competenza* che corrisponde ad una formazione generale del livello d'insegnamento primario o secondario che comprova che il suo titolare possiede conoscenze generali o un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato

elaborare proposte in materia di piattaforme comuni, da sottoporre alla Commissione europea, venissero sentiti: se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale; se si tratta di professioni non regolamentate, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale e, se si tratta di attività nell'area dei servizi non intellettuali e non regolamentate, le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale. Analogamente, tali soggetti sono sentiti anche ai fini dell'elaborazione di piattaforme comuni proposte da altri Stati membri e in ogni altro caso in cui a livello europeo deve essere espressa la posizione italiana in materia di piattaforma comune. Per «piattaforma comune»³⁶ si intende l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione. Queste differenze sostanziali sono individuate mediante il confronto tra la durata ed i contenuti della formazione in almeno due terzi degli Stati membri, inclusi tutti gli Stati membri che regolamentano la professione in questione. Le differenze nei contenuti della formazione possono risultare dalle differenze sostanziali nel campo di applicazione delle attività professionali.

Nel decreto n. 206 erano poi indicati una serie di requisiti, per le associazioni, da prendere in considerazione al fine della valutazione in ordine alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate³⁷. Le

membro d'origine sulla base di una formazione attestata da un certificato o da un diploma, ovvero un'esperienza professionale di tre anni; *certificato* che corrisponde ad una formazione di livello d'insegnamento secondario tecnico o professionale o generale, completato da un ciclo professionale; *diploma* che sancisce una formazione del livello di insegnamento post-secondario, di una durata minima di 1 anno, o una formazione di livello professionale comparabile in termini di responsabilità e funzioni; *diploma* che sancisce una formazione del livello d'insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 3 anni e inferiore a 4 anni; *diploma* che sancisce una formazione superiore corrispondente ad una formazione di livello dell'insegnamento superiore o universitario, di una durata minima di 4 anni.

³⁶ L'art. 4, comma 1, lett. n) definisce "piattaforma comune" l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione.

³⁷ La rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate deriva, ai sensi del citato art. 26, dai seguenti criteri:

a) avvenuta costituzione per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso l'ufficio del registro, da almeno quattro anni;

b) adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, senza scopo di lucro, precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce e dei titoli professionali o di studi necessari per farne parte, rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità, trasparenza degli assetti organizzativi e l'attività dei relativi organi, esistenza di una struttura organizzativa, e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione;

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

d) sistema di deontologia professionale con possibilità di sanzioni;

e) previsione dell'obbligo della formazione permanente;

f) diffusione su tutto il territorio nazionale;

g) mancata pronuncia nei confronti dei suoi rappresentanti legali di condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima.

associazioni in possesso dei prescritti requisiti sono individuate, previo parere del CNEL, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia. In attuazione dell'art. 26 del D.Lgs. n. 206/2007 fu adottato il D.M. 28 aprile 2008 (*Requisiti per la individuazione e l'annotazione degli enti di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi non intellettuali e delle professioni non regolamentate. Procedimento per la valutazione delle istanze e per la annotazione nell'elenco. Procedimento per la revisione e gestione dell'elenco*).

Il D.M. 28 aprile 2008 sostanzialmente integrava il disposto del D.Lgs. 206 del 2007 con ulteriori requisiti, necessari all'individuazione degli enti rappresentativi delle professioni regolamentate per le quali non sono istituiti ordini, albi e collegi nonché delle professioni non regolamentate che hanno diritto a partecipare al procedimento di elaborazione della citata piattaforma comune. Gli enti rappresentativi a livello nazionale, in base al possesso dei requisiti, sono inseriti, a domanda, nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia.

L'adozione del decreto ha generato un sostanziale contenzioso davanti al giudice amministrativo che ha portato all'annullamento del medesimo.

In particolare, si fa riferimento a cinque sentenze del TAR del Lazio dell'11 febbraio 2009, in due delle quali si afferma l'illegittimità del decreto interministeriale 28 aprile 2008 (e suo conseguente annullamento); le restanti tre sono giudicate inammissibili per carenza di interesse dei ricorrenti.

Le decisioni che annullano il decreto ritenendolo illegittimo sono la sentenza n. 3159 (ricorso Confedilizia e Gesticond) e n. 3160 (ricorso di un gruppo di associazioni, rappresentative delle professioni sanitarie regolamentate). Sinteticamente, le conclusioni cui pervengono le citate sentenze del TAR del Lazio possono essere così riassunte:

- gli Ordini ed i Collegi sono legittimati a presentare *direttamente* alla Commissione Europea proposte di "piattaforme comuni";

- *analoga legittimazione* hanno le associazioni rappresentative su base nazionale delle professioni regolamentate anche se non organizzate in ordini (tra le quali, in Italia, le professioni sanitarie); esse possono altresì essere coinvolte nella predisposizione di piattaforme comuni di iniziativa dello Stato italiano, senza necessità di alcuna previa verifica o iscrizione in nuovi registri;

- le associazioni rappresentative delle professioni "non regolamentate", viceversa, non possono presentare direttamente proprie proposte alla Commissione europea; le associazioni che abbiano superato la verifica di rappresentatività nazionale (che tuttavia sarà possibile disporre solo una volta adottato un nuovo D.M., sostitutivo di quello del 28 aprile 2008, ormai annullato) possono invece essere sentite dal Ministero competente nell'ambito della predisposizione delle proposte di piattaforma comune da parte dello Stato italiano.

Viene, inoltre, precisato che le associazioni in possesso dei requisiti indicati sono individuate, previo parere del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia.

A fronte di questo contenzioso, la Camera dei deputati ha scelto una via mediana tra due opposte spinte:

- da un lato la spinta verso un'ulteriore dilatazione dell'articolo 26, giudicato incompleto "perché individua le professioni non regolamentate solo in quanto presupposto degli organi di rappresentanza per le piattaforme comuni, tralasciando la necessità di poter individuare le associazioni delle nuove professioni quali soggetti giuridici di diritto privato e di disciplinare attraverso le associazioni gli ambiti professionali non regolamentati. Si tratterebbe quindi 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"³⁸;
- dall'altro lato, il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea, recante l'osservazione di valutare l'opportunità di "sopprimere, all'articolo 9, comma 1, la possibilità per le associazioni istituite dal provvedimento di partecipare ai lavori degli specifici organi tecnici per l'elaborazione della normativa tecnica UNI, potendo configurarsi un vantaggio competitivo non compatibile con la disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza".

La soluzione è stata quella di lasciare sostanzialmente intatto il ruolo di ACCREDIA che, dal dicembre 2009 è l'Ente unico nazionale di accreditamento³⁹, che valuta la competenza tecnica e l'idoneità professionale degli operatori di valutazione della conformità (Laboratori e Organismi), accertandone la conformità a regole obbligatorie e norme volontarie, per assicurare il valore e la credibilità delle certificazioni.

³⁸ Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento della deputata Froner.

³⁹ Con il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 765, del 9 luglio 2008, dal 1° gennaio 2010 ogni Paese europeo ha il suo Ente di accreditamento, responsabile per l'accREDITAMENTO in conformità agli standard internazionali. ACCREDIA svolge un ruolo di pubblica autorità nell'interesse generale, operando sotto la vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico, che è l'Autorità Nazionale per le attività di accreditamento e punto di contatto con la Commissione Europea.

Articolo 10 *(Vigilanza e sanzioni)*

1. Il Ministero dello sviluppo economico svolge compiti di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni della presente legge. dell'attestazione di cui all'articolo 7, comma 1, contenente informazioni non veritiere, sono sanzionabili ai sensi dell'articolo 27 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.
2. La pubblicazione di informazioni non veritiere nel sito *web* dell'associazione o il rilascio

Ai sensi del **comma 1**, il Ministero dello sviluppo economico svolge compiti di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni della legge; poiché per l'articolo 11 ciò non comporta oneri aggiuntivi, deve dedursi che si tratta della riaffermazione di un potere di supremazia che già era in capo al Dicastero.

Tale competenza, comunque, è stata già declinata dal rappresentante del governo come funzionale ad un sistema "aperto" (a differenza di quello di competenza della Giustizia in riferimento alla materia ordinistica): "Qual è il ruolo che può svolgere la pubblica amministrazione nei confronti di un'attività di questo genere, visto che, come si dice nel disegno di legge, le associazioni hanno natura privatistica e che le stesse informazioni e certificazioni che quelle associazioni danno, hanno natura privatistica? Io credo che, rispetto a ciò, il ruolo della pubblica amministrazione sia essenzialmente di tipo servente, ossia di diffusione delle informazioni stesse. (...) la responsabilità circa la certificazione della qualità e dei requisiti che questi professionisti hanno, non può che essere in capo all'associazione a cui il professionista si iscrive. In altri termini, proprio la natura privatistica delle associazioni e del loro rapporto con i propri iscritti, nonché verso l'utenza, qualifica questo tipo di attività, come un'attività in cui la responsabilità circa la veridicità delle informazioni che vengono fornite, è in capo all'associazione. Da questo punto di vista, la pubblica amministrazione può svolgere una funzione di maggiore diffusione delle informazioni che le associazioni stesse forniscono, dove, però, tutta la responsabilità circa la veridicità di quelle informazioni è in capo alle associazioni"⁴⁰.

Secondo il **comma 2**, la non veridicità delle informazioni pubblicate sul sito dell'associazione o contenute nell'attestazione rilasciata è sanzionabile ai sensi

⁴⁰ Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 621 del 16 aprile 2012, intervento del Sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Claudio De Vincenti, pag. 15.

dell'articolo 27 del Codice del Consumo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche su segnalazione del Ministero dello sviluppo economico che svolge compiti di vigilanza sul mercato relativamente alla corretta attuazione delle previsioni della legge.

Si ricorda che l'articolo 27 del codice del consumo prevede che l'Autorità, d'ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, inibisce la continuazione delle pratiche commerciali scorrette e ne elimina gli effetti. L'articolo descrive i poteri e le modalità di intervento dell'Autorità per sanzionare tali pratiche, oltre ad individuare tre criteri (comma 13) per la commisurazione della sanzione amministrativa: a) la gravità della violazione in sé; b) l'opera svolta dall'agente per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione; c) le condizioni economiche del soggetto agente⁴¹.

⁴¹ La VI sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 176/2012 del 18 gennaio 2012, ha di recente statuito in ordine alla dichiarazione rettificativa da diffondere ai sensi del comma 8 dell'articolo 27 citato: ad avviso del Collegio, "la previsione in parola (anche al fine di assicurarne il pieno effetto utile in chiave di effettività della tutela consumeristica) deve essere intesa nel senso che l'effetto ripristinatorio della corretta consapevolezza dei consumatori vada assicurato anche nelle ipotesi in cui la diffusione della pratica commerciale sia in concreto terminata, ma i relativi effetti (ad esempio, in termini di non corretta rappresentazione per i consumatori circa le caratteristiche di un prodotto) continuino a prodursi quale effetto delle pratiche commerciali in precedenza poste in essere. Ciò è tanto più vero nelle ipotesi in cui la pratica commerciale abbia inciso (amplificandola) la diffusa percezione relativa alle caratteristiche di un prodotto il quale (per ammissione della stessa appellante) costituisce una sorta di 'fenomeno di costume' caratterizzato da rilevanti 'componenti simboliche' (...). In tali casi, l'idoneità della pratica commerciale scorretta a produrre i suoi effetti, per la sua dimostrata capacità di penetrazione nell'immaginario di fasce rilevanti della popolazione, supera temporalmente l'ambito materiale di diffusione dei messaggi. Conseguentemente, è del tutto congruo ritenere che in tali casi l'effetto ripristinatorio connesso alla diffusione delle dichiarazioni rettificative possa (*rectius*: debba) essere comunque realizzato, a fini di effettività della tutela, anche dopo la materiale cessazione della diffusione" della pratica commerciale censurata.

Articolo 11 *(Clausola di neutralità finanziaria)*

1. Dall'attuazione degli articoli 2, comma 7, 6, comma 4, e 10 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Il Ministero dello sviluppo economico provvede agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il **comma 1** contiene la clausola di neutralità finanziaria che, con emendamento dell'Assemblea della Camera, è stata estesa anche ai costi derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 7 (pubblicazione dell'elenco). In sede di lavori preparatori, la misura è stata così spiegata:

"La regolamentazione non significa appesantire di nuove regole il settore dei servizi. Si tratta di un registro, collocato presso il Ministero dello sviluppo economico, dove ognuno può iscriversi liberamente, senza esclusività o obbligo di iscrizione. L'esercizio della libera professione non è precluso se non ci si iscrive al registro. L'iscrizione è solo una condizione di trasparenza, di conoscenza. Anzi, con un emendamento della Commissione, approvato proprio qualche ora fa, è stata anche stabilita la pubblicazione del registro sulla rete Internet. Va sottolineato, per essere stato relatore nella V Commissione bilancio per la parte finanziaria del provvedimento, che la tenuta del registro è senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica perché viene svolta con le risorse umane, finanziarie e strumentali già in dotazione al Ministero dello sviluppo economico"⁴².

⁴² Camera dei deputati, XVI legislatura, resoconto stenografico, Assemblea, seduta n. 622 del 17 aprile 2012, intervento del deputato Ciccanti, il quale ha anche sostenuto: "secondo le stime Censis, il valore di questo mondo che ha un suo mercato è circa dell'8 per cento del PIL, così è stato stimato. Hanno strutture proprie di formazione, di aggiornamento, di controllo. Con la proposta di regolamentazione si offre un sistema aperto, flessibile e rispondente alle esigenze di rafforzamento della competitività, così come ci chiede l'Europa, ma soprattutto ce lo chiedono famiglie ed imprese del nostro Paese che non vogliono essere obbligatoriamente vincolate a situazioni precostituite".

Ultimi dossier del Servizio Studi

350	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3184-B “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento” - Le modifiche della Camera dei deputati
351	Dossier	Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo base della Commissione affari costituzionali del Senato
352	Dossier	Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo base della Commissione affari costituzionali del Senato - Elementi di diritto comparato
353	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3255 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni
354	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3162-A “Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di sfalci e potature, di miscelazione di rifiuti speciali e di oli usati nonché di misure per incrementare la raccolta differenziata”
355	Dossier	Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale (A.S. 3271)
356	Dossier	Ripartizione dei seggi per regione - Simulazione sui dati del censimento 2011 anticipati dall'Istat
357	Testo a fronte	Riforma costituzionale: le leggi bicamerali 'paritarie' nei progetti di revisione costituzionale del 2007 (cd. 'bozza Violante'), del 2005 (sottoposto a <i>referendum</i> nel 2006) e del 1998 ('Bicamerale D'Alema)
358	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3284 “Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”
359	Dossier	Atto del Governo n. 478 Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2010/78/UE che modifica le direttive 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE, per quanto riguarda i poteri dell' Autorità bancaria europea, dell' Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell' Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati
360	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3304 Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 58, recante disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite, denominata United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS), di cui alla Risoluzione 2043 (2012), adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".