

**L'attività del CNEL nella VIII Consiliatura (2005- 2010) in materia di  
professioni intellettuali**

## **1. Premessa: l'attività del CNEL nelle precedenti Consiliature**

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha avviato fin dal 1992 un filone di attività relativo alle professioni intellettuali regolamentate e non.

Alla base di tale iniziativa c'era la convinzione, condivisa da tutte le Forze sociali rappresentate, che la spinta alla globalizzazione dei mercati e il processo di progressiva integrazione europea portasse inevitabilmente ad introdurre regole di maggiore concorrenza e competitività nel mercato dei servizi professionali e delle nuove professioni. Molto chiari, in questo senso, sono gli orientamenti e le disposizioni adottate dall'Unione Europea da ultimo con la Direttiva 2005/36 (relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), che si salda idealmente con quelle "storiche", quali la Direttiva 89/48 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore e la Direttiva 92/51 che la integra prevedendo un sistema generale di riconoscimento della formazione professionale.

Risultava evidente, quindi, fin dalla fine degli anni '80 che la regolamentazione delle professioni sarebbe stata un'esigenza del Legislatore nazionale, che si sarebbe dovuto orientare secondo i principi stabiliti in sede comunitaria.

Come il CNEL aveva già evidenziato all'inizio del millennio, anticipando il fenomeno della "globalizzazione" oggi di esperienza comune, *"il fenomeno dell'internazionalizzazione dei mercati deriva anche dal fatto che si è fortemente accentuata la concorrenza fra le imprese del mondo capitalistico, per cui occorre ricercare nuovi sbocchi a fronte di mercati nazionali caratterizzati dalla saturazione nella domanda di beni e servizi. Bisogna trarre vantaggio, in altri termini, da nuove opportunità di sviluppo produttivo e ciò sembra divenire una questione essenziale per l'avvenire delle imprese (...). Le imprese hanno trovato, così, apposite strutture operative autonome, fornitrici di servizi terziari di alta qualità; la competizione internazionale, stimolata dai processi di internazionalizzazione dei mercati e dalla diffusione di nuove tecnologie, si è dunque riflessa sui mercati e sui servizi professionali, conferendo agli stessi un ruolo particolarmente propulsivo per il sistema economico"*<sup>1</sup>.

L'attenzione del CNEL, dunque, si è soffermata, conformemente alle proprie prerogative costituzionali, a predisporre e costituire una serie di elementi di analisi, qualitativi e quantitativi, utili a conoscere di più il fenomeno delle professioni intellettuali e a consentire così al Legislatore di intervenire nel modo più efficace.

Tale iniziativa, naturalmente, è stata sempre sviluppata al fine di accrescere l'attenzione sull'intero mondo delle professioni, senza per questo sminuire la rilevanza del patrimonio costituito dal mondo delle professioni ordinistiche, i cui ultimi dati evidenziano anche nell'anno in corso un trend di crescita.

---

<sup>1</sup> CNEL, IV Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentare, Roma 2000, pag. 46.

Nel 2009 gli iscritti agli Ordini e Collegi professionali risultano essere oltre 2 milioni, con un incremento di circa il 2% sul dato del 2008 (fonte CENSIS).

Negli ultimi cinque la crescita complessiva degli iscritti agli Ordini è stata pari al 16%, passando da 1.723.880 del 2004 a 2.006.015 del 2009.<sup>2</sup>

L'interesse al mondo dei professionisti non regolamentati, negli anni passati, si è tradotto nella predisposizione di 4 Rapporti di monitoraggio pubblicati tra il 1994 e il 2000.

In questi Documenti si è evidenziata l'evoluzione economica e sociale dei professionisti.

In particolare, nel V Rapporto di monitoraggio si evidenziava come risulta confermata la *leadership* della categoria "Servizi all'impresa", seguita da quella delle "Medicine non convenzionali"; da sole, queste due categorie rappresentano il 47% del totale.

Con riferimento alle dimensioni delle associazioni, il segmento occupato dalle associazioni con un numero d'iscritti compreso tra 101 e 500 è risultato prevalente, denotando così che i professionisti non regolamentati operano in settori in cui, a prescindere dal titolo di studio, è spesso richiesta una forte specializzazione, anche solo pratica; si tratta, in alcuni di tali casi, di associazioni "di nicchia" (ad esempio, i gemmologi); in altri, di associazioni che rappresentano un numero ampio, ed in crescita, di professionisti (ad esempio, gli esperti di informatica). Inoltre, se oltre i due terzi delle associazioni richiede per l'iscrizione il possesso di un preciso titolo di studio, meno di metà (il 43%) sottopone gli aspiranti a un esame di ammissione: ciò

---

<sup>2</sup> Fonte Censis, Rapporti annuali 2004-2009.

in parte rivela ancora un forte legame con il sistema codificato dei saperi più che il diffondersi di sistemi autonomi di riferimento legati a conoscenze e capacità specifiche.

Inoltre, fino al 2004, presso il CNEL è stata attivata ed aggiornata una Banca dati sulle Associazioni non regolamentate che ha consentito di portare alla luce l'esistenza di 196 Associazioni suddivise nelle categorie di Arti, Scienze e Tecniche (25) Comunicazioni d'impresa (18) Servizi alle imprese (52) Medicine non convenzionali (42) Sanitario (19) Cura Psicica (16) Altro (24).

Un altro risultato della scorsa Consiliatura fu la predisposizione di una proposta di legge avente ad oggetto le professioni non regolamentate. La proposta del CNEL era incentrata su due poli.

Il primo polo era la costituzione del sistema delle professioni su un doppio binario (o sistema duale), che vedesse affiancate, nei rispettivi ambiti, le professioni regolamentate e quelle non regolamentate.

Il secondo polo di attenzione, relativo alle professioni non regolamentate, consisteva nell'opportunità di istituire un registro che servisse ad elevarne la qualità e ad orientare e tutelare il cliente. L'esigenza alla base della proposta, pertanto, non era certo di creare un'"anticamera" dell'associazioni in attesa di divenire professioni di tipo ordinistico. Al contrario, il dispositivo intendeva proporsi di fornire garanzie sufficienti agli operatori e all'utenza per esercitare la professione.

Il progetto di legge, assegnato alla Camera con il numero 2160, è stato assegnato alle Commissioni II e X, ed infine integrato in un progetto più generale di riforma quali quelli all'esame anche nell'attuale Consiliatura.

### **L'attività nell' VIII Consiliatura.**

Nell'attuale Consiliatura l'azione del CNEL in tema di professioni è stata indirizzata sia alla continuazione dello studio del fenomeno delle professioni che ad una maggiore collaborazione con le altre Istituzioni in vista di una riforma delle professioni.

Sotto il primo punto di vista è stata avviata una collaborazione con ISTAT ed ISFOL, volta alla definizione di un repertorio delle professioni, che sia finalizzato non alla individuazione delle associazioni rappresentative e alla loro regolamentazione, ma alla definizione dei contenuti e degli ambiti delle professioni intellettuali nelle loro varie articolazioni.

Per quanto riguarda il profilo istituzionale, il CNEL è stato coinvolto nei successivi percorsi di riforma avviati dalle Camere nelle diverse Legislature.

In particolare, la Commissione per le Politiche del Lavoro e dei Settori Produttivi del CNEL, nella riunione deliberante del 6 febbraio 2007, si pronunciò a maggioranza sul Disegno di legge delega del governo sul riordino delle professioni (A.C. 2160).

In quella sede, il CNEL individuò alcuni principi secondo cui si sarebbe dovuta orientare una riforma del settore. Essi sono così riassumibili:

- tendenziale riduzione del numero di Ordini, Albi e Collegi previsti dalla legislazione vigente;
- possibilità di esercitare la professione anche in forma societaria;
- possibilità di produrre pubblicità a carattere informativo;
- previsione che il corrispettivo della prestazione sia consensualmente determinato fra le parti;
- obbligo di assicurazione per la responsabilità civile del professionista a maggior tutela dell'utente.

Tali principi furono già illustrati dal Presidente del CNEL in una audizione alla Camera dei Deputati l'8 marzo 2007.

Nella seconda metà della Consiliatura corrente il CNEL ha poi concentrato la sua azione sull'attuazione, per quanto di propria competenza, dell'art. 26 del Decreto Legislativo n° 206/2007, che assegna al Consiglio il compito di fornire una valutazione, su richiesta del Ministero della Giustizia, sulle Associazioni di professioni non regolamentate che hanno richiesto di essere considerate nel novero dei soggetti sentiti dalle Autorità competenti ad elaborare proposte di Piattaforme comuni.

Alla data del 28 febbraio 2010, il CNEL ha ricevuto 58 richieste da parte del Ministero della Giustizia: di queste, 11 sono state esaminate con una valutazione favorevole, 4 sono state esaminate con una valutazione sfavorevole, mentre tutte le altre sono nella fase della valutazione istruttoria.

Il CNEL ha inoltre programmato i suoi lavori per fornire al Ministero della giustizia una valutazione su tutte le richieste inviate entro i termine della Consiliatura (luglio 2010).

Il percorso intrapreso dal CNEL, dunque, sta consentendo diversi effetti. Da un lato di far emergere caratteristiche e elementi di qualità delle associazioni non regolamentate. D'altro lato, attraverso l'attuazione del Decreto legislativo n. 206 del 2007 da parte degli altri soggetti Istituzionali, consentire di riflesso anche l'aggiornamento e un maggiore dinamismo da parte degli Ordini professionali.

Come il CNEL ha registrato al proprio interno, grazie al contributo delle diverse categorie produttive, vi è infatti ormai una tendenza costante, registrata nell'ultimo decennio, relativa alle professioni ordinistiche. Come si evidenziava già allora, nel "Quarto rapporto di monitoraggio sulle associazioni rappresentative delle professioni non regolamentate", *"l'apertura degli Ordini a logiche di modifica e di implementazione dell'attuale sistema [è] una tendenza dal segno chiaro (...). Se è vero che molti Ordini hanno continuato ad alimentare la giurisprudenza con richieste di difesa delle esclusive, è anche vero che molti altri hanno lavorato e lavorano in funzione di una riforma che ne cambierebbe profondamente il ruolo socio - economico"*.

L'obiettivo del CNEL, dunque, lungi da essere quello di ipotizzare una "concorrenza" tra professioni ordinistiche e professioni non regolamentate, vuole essere quello di favorire un generale ammodernamento del sistema professionale del nostro Paese, che sia cioè in grado di fronteggiare le

continue richieste di elevazione degli standard qualitativi dei professionisti, di adeguata tutela dell'utenza, di rinnovata capacità di concorrere con i professionisti degli altri Paesi membri dell'Unione Europea.

Alla luce delle precedenti considerazioni, il CNEL ritiene che la normativa vigente nel nostro Paese, sia pure orientata agli obiettivi sopra indicati, non sia ancora del tutto sufficiente alla loro realizzazione, auspicando pertanto un intervento sistematico di riordino e riforma che prefiguri un quadro normativo organico e unitario.

Al riguardo, inoltre, va sottolineata altresì l'esigenza di ricercare l'intesa con altri soggetti istituzionali, quali le Regioni, che sono ormai costituzionalmente competenti, in via concorrente, con lo Stato, anche per quel che riguarda le professioni (art. 117, comma 3, Cost.).

Da questo punto di vista, la Conferenza unificata tra Stato e Regioni, come già evidenziato nella Pronuncia resa nel 2007, appare lo strumento migliore per ricercare l'intesa e disporre così una legislazione attuativa che non sia successivamente esposta al rischio di conflittualità con le Regioni per questioni attinenti al rispetto delle reciproche competenze.