

Cnel

Consiglio Nazionale
dell'Economia
e delle Professioni

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

Roma, Febbraio 2010

PARTE PRIMA. PREMESSA.....	4
1.L'attività del CNEL nelle precedenti Consiliature	5
2. L'attività nell' VIII Consiliatura.....	6
2.1. <i>Collaborazione con ISTAT e ISFOL</i>	6
2.2. <i>Il Parere sul progetto di legge "Mastella" nella XV Legislatura</i>	6
2.3 <i>Attuazione dell'art. 26 del Decreto Legislativo n° 206/2007</i>	7
PARTE SECONDA. DOCUMENTAZIONE.....	9
Osservazioni al disegno di legge delega A.C. 2160	11
Il Parere del CNEL ex art. 26 Decreto Legislativo n° 206/2007.....	15
Elenco cronologico delle richieste di parere inviate al CNEL dal Ministero della Giustizia al 3/2/2010	17

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
Roma - 00196 Viale David Lubin, 2
www.cnel.it

COMMISSIONE PER LE POLITICHE DEL LAVORO E DEI SETTORI PRODUTTIVI (II)

Segreteria organizzativa

Dott. Massimiliano Boni
☎ 063692291 – ✉ mboni@cnel.it
Dott.ssa Simona Montagnino
☎ 063692224 – ✉ smontagnino@cnel.it

PARTE PRIMA. PREMESSA

1. 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 non regolamentate.

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.

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.

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 2000¹.

Un altro risultato della scorsa Consiliatura fu la predisposizione di una proposta di legge avente ad oggetto le professioni non regolamentate².

¹ In questi Documenti si è evidenziata l'evoluzione economica e sociale dei professionisti. Inoltre, fino al 2004, presso il CNEL è stata attivata ed aggiornata una Banca dati sulle Associazioni non regolamentate che consente di portare alla luce l'esistenza di 196 Associazioni suddivise nelle categorie di Arti, scienze tecniche (25) Comunicazioni d'impresa (18) Servizi alle imprese (52) Medicine non convenzionali (42) Sanitario (19) Cura Psichica (16) Altro (24).

² La proposta del CNEL (AC 3685; Disciplina delle professioni non regolamentate) 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

2. L'attività nell' VIII Consiliatura

2.1. Collaborazione con ISTAT e ISFOL

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.

2.2. Il Parere sul progetto di legge "Mastella" nella XV Legislatura

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 con un testo di Osservazioni al 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.

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.

2.3 Attuazione dell'art. 26 del Decreto Legislativo n° 206/2007

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 3 febbraio 2010, il CNEL ha ricevuto 55 richieste da parte del Ministero della Giustizia: di queste, 11 sono state esaminate ed è stata formulata una valutazione favorevole, mentre tutte le altre sono nella fase della valutazione istruttoria.

PARTE SECONDA. DOCUMENTAZIONE

Osservazioni al disegno di legge delega A.C. 2160³

Premessa

Nella data del 12 dicembre 2006 il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge delega sul riordino delle professioni intellettuali.

Il progetto è stato trasmesso alla camera dei Deputati perché venga avviato il procedimento legislativo di approvazione, e si è visto assegnare la classificazione A.C. 2160.

Si tratta di un progetto strutturato in 9 articoli, che trattano dei principi generali di delega (art.1); dei principi e criteri di disciplina delle professioni intellettuali (art. 2); dei criteri di accesso alle professioni intellettuali (art. 3); dei criteri concernenti gli ordini (art. 4); del raccordo con la normativa dell'istruzione universitaria (art. 5) e secondaria superiore (art. 6); delle norme deontologiche (art. 7); dei principi relativi alle associazioni professionali riconosciute (art. 8); delle società tra professionisti (art. 9).

A seguito dell'avvio dell'iter parlamentare, con l'assegnazione del ddl alla commissione competente della Camera dei Deputati, e della successiva indagine conoscitiva che ne avrà seguito, il CNEL ritiene pertanto opportuno esprimere proprie considerazioni sul progetto in esame.

Considerazioni di ordine generale

Il CNEL valuta positivamente, innanzitutto, il carattere sistematico del progetto di riordino e riforma che prefigura un quadro normativo organico e unitario.

Sul piano generale, si evidenzia come, in fase di attuazione della delega, il Legislatore delegato dovrà preoccuparsi 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 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.

Osservazioni all'art. 2

Per quanto riguarda le osservazioni sui aspetti determinati, il CNEL intende esprimere un parere su singoli articoli del progetto di legge delega.

³ Rilasciato dalla Commissione per le Politiche del Lavoro e i Settori Produttivi (II) in sede deliberante il 6 febbraio 2007. Su tale testo si sono espressi favorevolmente tutti i Consiglieri, ad eccezioni di quelli rappresentanti le Libere Professioni.

Innanzitutto, condivisibili ed apprezzabili appaiono i principi enunciati all' art. 2, quali criteri base a cui informare tutta la normativa contenuta negli articoli successivi e quella delegata; alcuni fra essi sono di grande rilievo o costituiscono innovazione significativa. In particolare:

al punto d) la tendenziale riduzione del numero di ordini, albi e collegi previsti dalla legislazione vigente;

al punto h) la possibilità di esercitare la professione anche in forma societaria;

al punto l) la possibilità di produrre pubblicità a carattere informativo;

al punto m) la previsione che il corrispettivo della prestazione sia consensualmente determinato fra le parti;

al punto n) l' obbligo di assicurazione per la responsabilità civile del professionista a maggior tutela dell' utente.

Trattandosi di disegno di legge di principi, assumono inoltre particolare rilievo le procedure previste ai fini della emanazione della normativa delegata (,art. 1, c. 2).

Il CNEL in proposito, evidenzia che per il ruolo istituzionale che gli è proprio, nonché per le conoscenze acquisite in questo ambito con un impegno di studio ed elaborazione che data ormai da oltre un decennio e che ha costantemente coinvolto anche le principali associazioni delle professioni non riconosciute, ritiene che sia opportuno assegnargli, al pari degli altri soggetti già previsti, e assieme anche alle forze sociali, un ruolo di consultazione che pure era stato espressamente previsto nella bozza illustrata dal Ministero della Giustizia nell'ultimo incontro avuto con tutti i soggetti coinvolti durante la elaborazione del testo.

Il CNEL sollecita dunque il Legislatore ad emendare il testo nel senso di prevedere che siano sentiti: "... il CNEL, le parti sociali, gli ordini professionali interessati, ...".

Osservazioni all'art. 3

Per quanto riguarda l'importante tema dei tirocini per l'accesso alle professioni intellettuali di interesse generale, il CNEL apprezza la previsione contenuta nel ddl (art. 3, c. 1, lett. a), che riconosce ai tirocinanti un equo compenso, mostrando così l'intento di tutelare forme di lavoro finora sprovviste di una garanzia circa la loro effettiva remunerazione, e suggerisce che per i corsi di formazione previsti per arricchire il tirocinio possano essere compresi anche corsi gestiti da strutture private accreditate da istituzioni pubbliche.

Osservazioni all'art. 4

L'art. 4 stabilisce principi riguardanti gli ordini delle professioni di interesse generale.

Al riguardo, il CNEL evidenzia che, tra le finalità che la disciplina emananda deve contenere si preveda, alla lett. e) dell'art. citato, anche quella di provvedere a prevedere norme che consentano il rispetto delle pari opportunità nell'accesso e nella composizione degli ordini, albi e collegi.

Osservazioni all'art. 7

Il CNEL valuta positivamente la necessità che le associazioni professionali predispongano un codice deontologico, che contenga al proprio interno i requisiti indicati nella lett. a) del comma 1.

L'importanza del codice deontologico dovrà essere rimarcata in sede di attuazione, per evitare che esso sia solo un requisito formale adempiuto dalle associazioni.

Al contrario, il CNEL sottolinea che l'effettiva vigenza e osservanza delle norme deontologiche sono la condizione essenziale perché possa attuarsi il processo di ammodernamento del sistema delle professioni, nonché per garantire elevati standard di professionalità e competenza dei professionisti iscritti alle associazioni.

Osservazioni all'art. 8

L'art. 8 assume un ruolo chiave nella procedura di riconoscimento delle associazioni professionali, che viene attestato tramite una "registrazione" in apposito elenco pubblico.

Da questo punto di vista, esso prevede una serie di principi e criteri direttivi che le associazioni dovranno rispettare per poter aspirare alla registrazione pubblica. Inoltre, si fissano i principi del procedimento di registrazione delle associazioni, con la costituzione di un registro tenuto in via principale dal Ministero della Giustizia e, per le materie di sua esclusiva competenza, dal Ministero della Salute.

Dall'esame approfondito delle norme contenute nell'art. 8, il CNEL ritiene che si debbano evidenziare tre aspetti.

Il primo, di carattere generale, riguarda la necessità che tutta la procedura di accreditamento sia finalizzata a consentire l'accesso al registro solo alle associazioni di cui si sarà accertata in maniera rigorosa il possesso dei requisiti individuati a garanzia della professionalità dell'associazione medesima tra cui quello dell'effettiva rappresentatività, in quanto essa, a sua volta, è indice di tutela dell'utenza.

Il secondo, relativo ai requisiti per la registrazione delle associazioni, è relativo alla necessità che le associazioni siano attive su tutto il territorio nazionale (art. 8, c. 1, lett. d). Al riguardo il CNEL sottopone al Legislatore la questione se non sia opportuno prevedere delle deroghe alla norma, che acconsentano l'iscrizione anche ad associazioni operanti solo su una parte del territorio nazionale in quanto le specifiche professionalità siano legate agli specifici ambiti territoriali ove le loro associazioni sono presenti.

L'ultima considerazione è relativa al procedimento di registrazione delle associazioni.

Il CNEL apprezza che l'art. 8, c. 1, lett. c) lo menzioni espressamente tra i soggetti istituzionali cui va richiesto un parere in vista di tale riconoscimento.

Al riguardo, il CNEL ribadisce che allo stato attuale è l'unico soggetto istituzionale a possedere una Banca dati delle associazioni non riconosciute, periodicamente aggiornata e che, pur non avendo l'obiettivo di esprimere valutazioni di merito sulla natura e la qualità delle associazioni, tuttavia consente una efficace comprensione e conoscenza del fenomeno associativo operante nel nostro Paese.

Pertanto, il CNEL auspica che il Legislatore delegato prenda atto e riconosca l'esperienza maturata dal CNEL, e delinei, nella descrizione dettagliata del procedimento di riconoscimento, un suo ruolo adeguato.

Infine il CNEL suggerisce alcune precisazioni:

Alla seconda riga del punto c) aggiungere "e" fra le parole "territorio" e "svolgimento".

Nel punto e), precisare l'esigenza di assicurare forme e procedure rigorose di verifica, anche avvalendosi allo scopo di soggetti terzi, dei requisiti richiesti per il rilascio degli attestati competenza.

Il Parere del CNEL ex art. 26 Decreto Legislativo n° 206/2007

Il D. lgs. n° 206/2007

La normativa introduce una serie di novità nell'ordinamento, con l'obiettivo di consentire la libera circolazione dei professionisti, anche di quelli non regolamentati nel nostro ordinamento, al fine di svolgere la professione su tutto il territorio comunitario.

In particolare, l'art. 4 del decreto prevede che, per elaborare l'insieme dei criteri che i professionisti devono osservare al fine di esercitare liberamente la professione, si possano costituire delle "piattaforme comuni". Inoltre, l'art. 26 del decreto stabilisce, per la definizione delle piattaforme comuni, che l'individuazione delle associazioni di professionisti non regolamentati legittimate ad essere ascoltate in merito sarà effettuata dal Ministero della Giustizia previo il parere del CNEL.

Quanto alla procedura, ricevuta la richiesta di parere dal Ministero, eventualmente unita agli atti istruttori già elaborati in quella sede, il CNEL provvederà ad esaminare il possesso dei requisiti indicati dal d. lgs. n° 206/2007, e formulerà il proprio parere.

I requisiti previsti ex art. 26 d.l.vo 206/2007 sono:

- 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, la precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce e dei titoli professionali o di studi necessari per farne parte, la rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità, la trasparenza degli assetti organizzativi e l'attività dei relativi organi, la 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 pronunzia nei confronti dei suoi rappresentanti legali di condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima.

**Elenco cronologico delle richieste di parere inviate al
CNEL dal Ministero della Giustizia al 3/2/2010**

	ASSOCIAZIONE
1	A.G.I. (Associazione grafologica italiana) ⁴
2	A.I.P. (Associazione italiana podologi)
3	A.N.C.O.T. (Associazione nazionale consulenti tributari) ⁵
4	A.P.N.E.C. (Associazione professionale nazionale educatori cinofili)
5	U.N.C. (Unione Nazionale Chinesiologi)
6	I.N.R.C. (Istituto Nazionale dei Revisori Contabili)
7	L.A.I.T. (Libera Associazione Italiana dei Consulenti Tributari e dei Consulenti Finanziari)
8	C.I.M.F.M. (Centro italiano di mediazione e di formazione alla mediazione)
9	A.N.P.A.R. (Associazione Nazionale per l'Arbitrato e la Conciliazione)
10	A.N.A.I. (Associazione Naturopati Italiani)
11	R.O.I. (Registro degli osteopati d'Italia)
12	F.I.S. (Federazione italiana shiatsu)
13	F.A.I.P. (Federazione delle associazioni italiane di psicoterapia)

⁴ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

⁵ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

14	A.I.D.P. (Associazione italiana per la direzione del personale)
15	F.E.LC.O.N. (Federazione Europea Laureati Chiropratici Osteopati Naturopati)
16	A.N.I.P.A. (Associazione naz. informatici pubblici e aziend.li)
17	A.N.B.I. (Associazione nazionale biotecnologici italiani)
18	C.O.S. (Collegio degli operatori shiatsu)
19	A.N.RE.C. (Associazione nazionale dei revisori contabili)
20	U.N.A.I. (Unione Nazionale Amministrazioni d'Immobili) ⁶
21	A.I.F.E.P. Associazione it. Flusso e Pranoterapia dei Biopranoterapeuti europei)
22	A.I.M. (Associazione ital. professionisti della musicoterapia)
23	L.A.P.E.T (Libera Ass. Periti ed esperti Tributaristi) ⁷
24	A.G.P. (Associazione grafologi professionisti) ⁸
25	I.N.T. (Istituto Nazionale Tributaristi) ⁹
26	A.I.I.M.F. (Associazione Italiana Insegnanti Metodo Feldenkreis)
27	U.N.I.O.N (Unione Italiana Organismi Notificati e Abilitati)
28	A.N.C.I.T. (Associazione nazionale dei consulenti tributaristi italiani) ¹⁰

⁶ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

⁷ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

⁸ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

⁹ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

¹⁰ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

29	A.P.C.O. (Associazione professionale italiana dei consulenti di direzione ed organizzazione)
30	A.K.S.I. (Associazione kinesiologica specializzata italiana)
31	ASSOINTERPRETI ¹¹
32	A.I.S.T. (Associazione italiana di socioterapia)
33	C.I.C.A.P.E.C. (Confederazione Italiana Collegi Associazioni Periti Esperti E Consulenti)
34	A.N.A.C.I. (Associazione amministratori condominiali e immobiliari) ¹²
35	M.I.G.E.P. (Associazione delle professioni infermieristiche e tecniche)
36	CNCP (Coordinamento nazionale counsellor e professionisti)
37	S.OPT.I. (Associazione optometrica italiana)
38	F.I.M. (Federazione italiana Musicoterapeuti)
39	A.N.AMM.I. (Associazione nazional-europea amministratori di immobili) ¹³
40	F.E.R.P.I. (Federazione Relazione pubbliche Italia)
41	A.I.B. (Associazione italiana biblioteche)
42	S.I.P.O. (Società Italiana di Podologia)
43	A.V.I. (Associazione visuristi italiani)

¹¹ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

¹² Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

¹³ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009

44	A.N.I.T.I. (Associazione nazionale traduttori ed interpreti) ¹⁴
45	A.S.P.I.F. (Associazione psicomotricisti funzionali)
46	A.I.P.I. (Associazione italiana progettisti d'interni)
47	A.NA.I.P. (Associazione nazionale amministratori)
48	S.I.A.F. (Soc. It. Armonizzatori Familiari Counsellor, Counsellor Olistici e Operatori Olistici)
49	A.NA.STAT. (Associazione nazionale statistici)
50	A.N.P.E. (Associazione nazionale pedagogisti italiani)
51	F.N.H.H.P. (Federazione nazionale naturopati heilpraktiker professionisti)
52	A.I.S.A. (Associazione italiana scienze ambientali)
53	F.I.PED. (Federazione Italiana Pedagogisti)
54	A.I.PRO.S. (Associazione Italiana Professionisti della sicurezza)
55	SI.N.PE. (Sindacato Nazionale Pedagogisti)

¹⁴ Valutazione favorevole in Commissione deliberante il 9/12/2009