

## Le «nuove professioni»: un modello per la riforma di quelle ordinistiche? di Fabiana Di Porto\*

SOMMARIO: 1. Le «professioni non regolamentate» o «nuove professioni»: l'ambito di indagine. - 2. Caratteri. - 2.1. La novità...o meglio, innovatività. - 2.2. Natura non ordinistica. - 2.3. Regolamentazione. - 2.4. Le prospettive di disciplina delle «nuove professioni». - 3. Auto-regolazione su base associativa. - 4. Cosa chiedono i «nuovi professionisti»: sintesi del disegno di legge A.S. 3270 «*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*». - 5. Differenze rispetto alle professioni ordinistiche. - 6. Riflessioni: un modello per conciliare riconoscimento e concorrenza.

### 1. Le «professioni non regolamentate» o «nuove professioni»: l'ambito di indagine

Il tipico (ancorché atecnico) criterio impiegato per distinguere le professioni (specie intellettuali) è quello basato sulla presenza o meno di regolamentazioni<sup>1</sup>. Così, le «professioni regolamentate»<sup>2</sup> sono quelle strutturate in ordini, albi o elenchi, l'iscrizione ai quali – a seguito di idonea formazione, tirocinio ed esame di Stato – è condizione per l'esercizio di tutte le prestazioni tipiche della professione; le altre, le «nuove professioni», sono raggruppate nel novero delle «professioni non

---

\* Professore Associato di Diritto dell'economia nell'Università del Salento, fabiana.diporto@unisalento.it. Questo scritto è destinato al volume *Le liberalizzazioni prese sul serio*, a cura di B.G. Mattarella e A. Natalini, volumi ASTRID, Firenze, Passigli, 2012.

<sup>1</sup> Atecnico in quanto la professione regolamentata di per sé non costituisce (ancora) categoria giuridica autonoma. Il codice civile disciplina le professioni intellettuali il cui esercizio richiede *ex lege* l'iscrizione in appositi albi o elenchi (art. 2229, co. 1, c.c.). Queste professioni «protette» (F. Galgano, *Le professioni intellettuali e il concetto comunitario di impresa*, in «Contratto e impresa/Europa», 1/1997, p. 1 ss.) hanno di norma ad oggetto prestazioni tipizzate ed esclusive (riservate ai soli iscritti). Solo in via indiretta si ricava l'ammissibilità di professioni «non protette» che comprendono: 1. quelle esercitate da iscritti all'albo ma aventi ad oggetto prestazioni non tipizzate (la consulenza legale rispetto alla professione forense), e 2. quelle esercitate in assenza di ordini e dunque non tipizzate. Nel primo caso, come chiarito dalla giurisprudenza (già Cass. sent. n. 1651 del 1957), la prestazione è lecita e va retribuita ai sensi dell'art. 2225 c.c. (sul contratto d'opera), anziché *ex art.* 2233 c.c. Le seconde sono libere, nel senso che il professionista può scegliere il tipo di contratto anche al di fuori del contratto d'opera intellettuale, quindi anche in presenza di spersonalizzazione, e dunque conferire la propria opera in società. A queste due va ad aggiungersi il caso, l'unico espressamente disciplinato, della prestazione tipizzata esercitata da un non iscritto: il prestatore non avrà azione per ottenere il pagamento della retribuzione (art. 2231, co. 1, c.c.).

<sup>2</sup> Così indicate da ultimo nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, (c.d. decreto-legge liberalizzazioni) in Gazzetta ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012, S.O. n. 18, conv. con modif. in legge n. 27 del 2012, in Gazzetta ufficiale n. 71 del 24 marzo 2012, S.O. n. 53, il cui art. 9 è rubricato, appunto, *Disposizioni sulle professioni regolamentate*. Nel decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137, di attuazione della riforma degli ordinamenti professionali (art. 3 co. 5 decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) la «professione regolamentata» è definita come «l'attività, o l'insieme delle attività, riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, il cui esercizio è consentito solo a seguito d'iscrizione in ordini o collegi subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità».

regolamentate» (di seguito con l'acronimo Pnr), ed è così che vengono indicate nelle proposte di legge relative<sup>3</sup> e nei documenti ufficiali.

Più corretto sarebbe distinguere tra professioni ordinistiche, per le quali la vigilanza è rimessa per l'appunto all'ordine, e professioni «non organizzate in ordini»<sup>4</sup>, che sono auto-regolate e di tipo associativo, organizzate cioè attorno ad associazioni privatistiche, istituite su base volontaria e non esclusiva al fine di operare sul mercato in condizioni concorrenziali. Queste, o almeno alcune di esse (v. *infra*), ancorché non riconosciute per legge, sono attualmente assoggettate alla vigilanza governativa mediante un apposito registro istituito presso il Ministero della giustizia<sup>5</sup>. La differenza starebbe dunque in ciò: mentre per le professioni ordinistiche l'esercizio della professione è assoggettato a un sistema di controlli – preventivo e successivo – di natura giuspubblicistica (ai sensi dell'art. 2229 c.c.), incardinato negli ordini appunto; nelle Pnr il sistema di controlli è rimesso ad associazioni di tipo privatistico.

Per comprendere l'importanza e l'entità del fenomeno delle Pnr basterà riferirsi ai numeri attualmente disponibili. Benché non esista, né verosimilmente sarebbe possibile data la loro eterogeneità e la natura mutevole, un censimento delle professioni di cui si tratta<sup>6</sup>, circolano numeri sul volume d'affari che ruota attorno ad esse e sulla relativa incidenza sul Pil nazionale. Secondo il Colap (Coordinamento libere associazioni professionali)<sup>7</sup> le Pnr raccolgono oltre due milioni di professionisti e contribuiscono a creare il 7% del Pil nazionale, percentuale, che sale al 21% se si considerano le aziende collegate. Il Censis stima il fatturato complessivo di queste professioni in un

---

<sup>3</sup> Si vedano ad es. le proposte di legge A.S.1329, A.S.1464, A.C.4277, A.C.1394, A.C.2077, A.C.3131, A.C.3488 (queste ultime quattro nelle versioni inizialmente depositate) e A.C.2345, i cui titoli sono riportati nella Tabella dell'All. 1.

<sup>4</sup> «Disposizioni in materia di professioni *non organizzate in ordini o collegi*» (enfasi aggiunta) è il titolo del testo unificato elaborato dalla X Commissione Attività produttive della Camera a fine luglio 2011, che sintetizza le proposte di legge A.C. 1934 Froner, A.C. 2077 Formisano, A.C. 3131 Buttiglione e A.C. 3488 Della Vedova e A.C. 3917 Quartiani, di recente approvato dalla Camera il 17 aprile 2012 e trasmesso al Senato col numero A.S. 3270, su cui *infra* nel testo. L'art. 1, co. 2, del disegno di legge così le definisce: «Ai fini della presente legge *per professioni non organizzate in ordini o collegi* si intendono le attività economiche, anche organizzate, volte alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, e sulla base dei principi deontologici e delle tecniche proprie dell'attività stessa, che non sono ricomprese nelle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del c.c., con esclusione delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinate da specifiche normative». Sul tema in dottrina si v. A. Deiana, *Il capitalismo intellettuale*, Milano, Sperling & Kupfer, 2007 e A. Deiana e S. Paneforte (a cura di) *Il futuro delle associazioni professionali. Orizzonti strategici, strumenti, best practices*, Milano, Edizioni «Il Sole 24 Ore», ottobre 2010.

<sup>5</sup> Ci si riferisce al registro istituito ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 206 del 2007 di attuazione della Direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, su cui *infra* al par. 2.3. Si noti che *de iure condendo* (ovvero nel quadro della disciplina in via di approvazione A.S. 3270) la vigilanza sulle Pnr è rimessa al Ministero dello sviluppo economico (art. 10, co. 1), che pubblica sul proprio sito internet un elenco delle associazioni (art. 2 co. 7) istituite conformemente ai relativi dettami.

<sup>6</sup> Il Cnel usa classificarle in professioni attinenti a: 1. Arti e scienze tecniche (bibliotecari, amministratori di condomini, biotecnologi, ecc.); 2. Comunicazione di impresa (pubblicitari, fotografi professionisti, ecc.); 3. Servizi alle imprese (consulenti fiscali, addetti alla sicurezza, giuristi di impresa, *webmaster*, ecc.); 4. Medicine non convenzionali (musicoterapisti, operatori *shiatsu*, ecc.); 5. Comparto sanitario (optometristi, fisioterapisti, ecc.); 6. Cura psichica (counselor, consulenti filosofici, ecc.); 7. Altro (sociologi, grafologi, mediatori familiari, ecc.): cfr. Cnel, *V Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate*, Roma, 2005.

<sup>7</sup> Coordinamento libere associazioni professionali, Audizione, Indagine conoscitiva sulla riforma delle professioni intellettuali, Commissioni II (Giustizia) e X (Attività produttive), aprile 2010.

11,5% del Pil<sup>8</sup>. Vi è generale concordia sul fatto che le nuove professioni cooptino un bacino lavorativo consistentemente rappresentato da giovani e donne, come pure da lavoratori dipendenti o autonomi (eventualmente anche professionisti iscritti agli ordini) desiderosi di attestare competenze specialistiche acquisite sul campo<sup>9</sup>. Esistono vari censimenti delle associazioni delle Pnr: secondo il Colap sarebbero 200 (dati 2010<sup>10</sup>); mentre la banca dati gestita dal Cnel ne conta 196 (dati 2005<sup>11</sup>).

## 2. Caratteri

Il concetto di «nuove professioni» si chiarisce se si scindono le caratteristiche più ricorrenti di tali professioni e se si forniscono alcuni esempi.

### 2.1. La novità...o meglio, innovatività

Anzitutto, si tratta di attività caratterizzate, più che da novità, da *innovatività*. Il fenomeno di cui si discute discende dall'avvento della società della conoscenza, con il portato dell'aumento della specializzazione, del moltiplicarsi dei saperi e del conseguente predominio del lavoro intellettuale.

L'emergere di servizi e attività innovativi caratterizzati da un patrimonio di conoscenze e competenze specialistiche è imputabile al mutamento di contesto del mercato del lavoro, caratterizzato da innovazione e cambiamenti continui e dal crescente confronto internazionale, con la conseguente individuazione di modelli organizzativi nuovi. Ad essere innovative, pertanto, sono non solo le competenze professionali, ma anche le organizzazioni che le rappresentano, in quanto incentrate sul confronto concorrenziale, sulla non esclusività della partecipazione del professionista, sull'individuazione di procedure e controlli della qualità delle prestazioni e della formazione continua, sulla trasparenza e sulla centralità dell'utente finale, la cui tutela è rimessa a meccanismi di auto-responsabilizzazione del professionista.

---

<sup>8</sup> Dato (cfr. Censis 2009) riportato da Accredia, *Riforma delle professioni non regolamentate e qualità professionale certificata*, 1 maggio 2011: «Secondo stime Censis del 2009, sono 3 milioni i lavoratori che svolgono professioni non regolamentate ossia sprovviste di ordine o collegio o che volontariamente decidono di non iscriversi all'Ordine di riferimento, svolgendo una professione per cui l'iscrizione non risulta necessaria. Di questi, il 65,40% svolge la propria attività esclusivamente come lavoratore dipendente, mentre il 18,2% come dipendente ma anche collaboratore di altre società o enti. Il reddito medio netto mensile dei professionisti non regolamentati è di 1.200 euro. Il fatturato complessivo dei professionisti non regolamentati è stimato in un 11,50% del Pil».

<sup>9</sup> La rilevanza delle Pnr è ben colta da una recente ricerca di Confprofessioni, *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa*, a cura di P. Feltrin, Quaderni di Confprofessioni, Milano, 2012, che compara il nostro sistema con quello francese, tedesco e inglese (reperibile su: [http://pubblicazioni.confprofessioni.eu/trasformazione\\_delle%20professioni\\_e\\_regolazione\\_in\\_europa](http://pubblicazioni.confprofessioni.eu/trasformazione_delle%20professioni_e_regolazione_in_europa)). «Il trend di lungo periodo favorisce le professioni perché l'economia si terziarizza, cresce l'istruzione delle nuove generazioni e il modello professionale appare quello più adatto ad esprimere le potenzialità della società della conoscenza [...]. Colpisce la dimensione quantitativa del fenomeno delle professioni creative – legate cioè all'*hi-tech*, ai servizi alla persona e alle famiglie – che oscilla tra le 100-200 nuove figure [...] ove un peso crescente ce l'ha il protagonismo femminile»: cfr. *Professioni bandiera nazionale per le regole*, pubblicato sul «Corriere della Sera», 12 gennaio 2012, p. 11. I risultati della ricerca sono sintetizzati nella tabella riportata nell'All. 2 a queste note.

<sup>10</sup> Cfr. Colap, Documento consegnato nell'ambito della Indagine conoscitiva promossa dalle Commissioni II (giustizia) e X (attività produttive) della Camera dei Deputati in relazione all'esame delle proposte di legge sulla riforma delle professioni intellettuali, aprile 2010.

<sup>11</sup> Cfr. Cnel, *V rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate*, Roma, 2005, reperibile su: [www.portalecnel.it](http://www.portalecnel.it).

È bene chiarire sin d'ora che:

- molte Pnr non sono nuove, ma sono specializzazioni di professioni generaliste già esistenti (*risk manager*, optometrista, tributarista, cuoco professionista), anche ordinistiche (ingegnere esperto di dighe, avvocato matrimonialista, chirurgo senologo, medico intensivista);
- altre sono nuove nel senso che derivano dall'emergere di professionalità legate a nuove tecnologie (*web master* e professionista dell'*Ict*), nuovi saperi (biotecnologi), o nuove esigenze della persona e delle aziende (visurista, consulente immobiliare o di investimento, *counselor*, musicoterapeuta, chiropratico, onicotecnico, consulente filosofico, mediatore interculturale, naturopata)<sup>12</sup>;
- altre ancora sono attività già esistenti, ma sinora non considerate o riconosciute quali professioni autonome (sfogliano, fisico, statistico, educatore di asili nido, pedagogista, archeologo, amministratore di condominio, giurista d'impresa, consulente legale, sociologo, storico, professionista dei beni culturali, operatore *fitness*).

## 2.2. Natura non ordinistica

Come noto, le condizioni che giustificano l'istituzione di un ordine<sup>13</sup> (con acquisizione della formazione e rilascio del titolo a seguito di esame di Stato, con iscrizione obbligatoria e riserva delle attività ai soli iscritti) sono almeno tre<sup>14</sup>: tutela di un diritto costituzionalmente protetto (come quello alla salute); esistenza di un fallimento di mercato (asimmetrie informative o esternalità negative) e preponderanti costi sociali<sup>15</sup>. La tenuta degli elenchi e l'esercizio di poteri disciplinari sono compiti di amministrazione che la legge demanda agli ordini per la tutela di interessi pubblici (assicurare che la professione sia esercitata da soggetti dotati di abilitazione e dei requisiti richiesti). Pur in presenza di queste condizioni, limitazioni al libero esercizio di attività professionali (specie quelle relative all'accesso) sono ammissibili solo se «giustificate, necessarie e proporzionate rispetto all'obiettivo».

Su tali basi, ad es., l'Agcm ritiene che non siano individuabili l'esigenza di tutela della salute (bene costituzionalmente protetto) o il fallimento di mercato (nella specie, asimmetria informativa) nella professione di «informatore del farmaco», visto che la domanda è rappresentata da professionisti (i medici), accorti ed informati. La presenza di esternalità negative, legate all'eventualità di prestazioni scadenti potenzialmente lesive della salute, non sarebbe di per sé sufficiente a giustificare limitazioni quali l'iscrizione obbligatoria in albi abbinata alla riserva di

<sup>12</sup> O ancora: chinesiologo, dietista, optometrista, naturopata, operatore bio-naturale, riflessologo, podologo, operatore delle scienze motorie, protesista oculari, educatore cinofilo, danzaterapista, floriterapeuta, arti-terapeuta, chinesiologo, operatore cranio-sacrale, operatore fitness; audiometrista; operatore olistico; educatore del gesto grafico, orientatore.

<sup>13</sup> Cfr. art. 33, co. 5, Cost. («È prescritto un esame di Stato per [...] l'abilitazione all'esercizio professionale») e 2229 c.c. («La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi»).

<sup>14</sup> Più volte sintetizzate dall'Agcm: già in A.S. 118, *Istituzione di nuovi ordini professionali*, del 29 dicembre 1997, i cui principi sono ripresi in numerose segnalazioni e pareri successivi, sino all'ultimo, A.S. 804 del 2011 sulla professione di biotecnologo.

<sup>15</sup> Agcm: già in A.S. 118 del 1997: «L'istituzione di un ordine professionale è giustificata solo nella misura in cui i costi che i consumatori potrebbero sostenere in sua assenza superino i benefici che ne derivano».

esercizio ai soli iscritti, in relazione alla professione di «insegnante delle discipline motorie e sportive»<sup>16</sup>. In tal caso, infatti, la tutela della salute dei destinatari potrebbe essere garantita da strumenti meno restrittivi, come i controlli in sede di autorizzazione e vigilanza sull'esercizio di tali attività e sulla formazione del singolo professionista. Per le stesse ragioni non sarebbero ammissibili restrizioni (implicanti un'esclusiva) all'esercizio della professione di «amministratore di condominio»<sup>17</sup>, in quanto mancherebbero il preminente interesse a tutelare il consumatore a fronte di prestazioni di qualità scadente, come pure uno specifico e pregnante interesse costituzionalmente garantito.

La contrapposizione tra professioni ordinistiche e Pnr ha prodotto un movimento di forte resistenza delle prime nei confronti delle seconde. Quelle tentano di impedire il riconoscimento di queste, e dunque di mantenere il proprio monopolio, eventualmente anche estendendo l'ambito della propria esclusiva: è noto il caso degli avvocati nei confronti della consulenza legale<sup>18</sup>. Nel modello associativo, ove manca la riserva, sarebbe viceversa possibile ammettere anche non laureati, valorizzando l'esperienza acquisita sul campo: basti pensare ad es., a quei dipendenti che da lustri lavorano nel campo dell'amministrazione del personale (predisponendo buste paga ecc.) e che ben potrebbero accedere alla professione di consulente del lavoro, o ai dirigenti bancari rispetto alla consulenza legale in tale ambito. Tra le proposte di legge «trasversali» (v. *infra*) ve n'è una (A.S.2852, presentata al Senato il 27 luglio 2011) che intende risolvere il problema alla radice, proponendo addirittura l'abrogazione del co. 5, art. 33 Cost., sul duplice presupposto che «la garanzia ultima per il cliente stia nella pluralità dell'offerta e non nel monopolio degli ordini» e che «gli ordini professionali costituiscano un impedimento alla libertà professionale e al libero accesso alla professione, limitazioni che si ripercuotono, poi, sul cittadino in costi e qualità dei servizi»<sup>19</sup>.

### 2.3. Regolamentazione

Come anticipato, parlare di professioni «non regolamentate» non è corretto. In primo luogo, per la maggior parte delle professioni esistono disposizioni (statali e regionali) che riconoscono se non l'associazione di riferimento o la singola professione in quanto tale, almeno i percorsi formativi di accesso a quest'ultima (archeologi, biotecnologi<sup>20</sup>, sociologi ecc.).

In secondo luogo, benché non riconosciute e ancorché non esistano norme pubblicistiche vincolanti che ne disciplinino l'accesso o l'esercizio, nondimeno le Pnr soggiacciono a vari corpi normativi.

<sup>16</sup> Agcm, già in A.S. 268 del 2003.

<sup>17</sup> Agcm, già in A.S. 16 del 1993 e A.S. 118 del 1997 cit.

<sup>18</sup> Diverso – e assai più complesso – il caso dei commercialisti, le cui prestazioni non sono mai esclusive, non prevedendo la legge istitutiva del relativo ordine un elenco tassativo di attività che possono essere svolte unicamente dall'iscritto. Ne consegue che l'attività di tali soggetti, la cui estensione è pressoché sconfinata – nei soli limiti delle riserve di altri ordini – può essere svolta da qualsiasi professionista, anche eventualmente iscritto in altri albi.

<sup>19</sup> Così nella relazione di accompagnamento.

<sup>20</sup> Proprio in relazione all'accesso alla professione dei biotecnologi si è di recente pronunciata l'Agcm (A.S. 804 - *Accesso al mondo delle professioni dei laureati in biotecnologie*, del 9 febbraio 2011, in *Boll. 5/2011*), ammettendo l'esistenza di una lacuna là dove alla formazione specialistica *post lauream* non faccia seguito il riconoscimento di una qualifica professionale corrispondente (esiste infatti il solo albo dei biologi). L'Agcm invita le istituzioni ad adottare misure volte ad «assicurare ai laureati in biotecnologia criteri di accesso alle professioni coerenti con il corso di studi svolto», precisando tuttavia che tale processo non deve tradursi in occasione per introdurre «barriere all'accesso al mondo del lavoro [...] ingiustificate, non necessarie e sproporzionate rispetto all'obiettivo».

Il più importante di questi è senza dubbio il decreto legislativo 206 del 2007 (di attuazione della dir. 2005/36/Ce, e relativo decreto ministeriale di attuazione del 28 aprile 2008, poi annullato)<sup>21</sup>, relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali in ambito comunitario, ritenuto fondamento del futuro o comunque indiretto riconoscimento delle associazioni delle Pnr. In particolare, l'art. 26 stabilisce che le autorità competenti ai fini del riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>22</sup>, quando debbano formulare proposte per la definizione di «piattaforme comuni» finalizzate al riconoscimento delle Pnr, consultino le relative «associazioni rappresentative sul territorio nazionale». Le piattaforme comuni sono insiemi di criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze tra i requisiti formativi per l'esercizio di una determinata professione, esistenti nei vari stati membri. Le proposte di piattaforme sono poi sottoposte alla Commissione e, qualora questa le reputi idonee a facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, può adottarle definitivamente<sup>23</sup>. L'istituzione individuata a consultare le associazioni delle Pnr è il Ministero della giustizia, che ha istituito<sup>24</sup> un elenco delle associazioni ritenute, in quanto in possesso dei requisiti indicati all'art. 26, co. 3<sup>25</sup>, rappresentative a livello nazionale e, dunque, da consultare in sede di proposta delle «piattaforme comuni»<sup>26</sup>.

Il meccanismo, nella logica della dir. 2005/36/Ce, dovrebbe servire ad armonizzare procedure, rappresentatività e poteri delle associazioni e, mediamente, giungere ad un riconoscimento delle PNR a livello comunitario. Inoltre, poiché alcune professioni che non sono riconosciute in Italia lo

<sup>21</sup> Cfr. Tar Lazio, sentt. nn. 3159 e 3160 del 2009.

<sup>22</sup> Ovverosia, ai sensi dell'art. 5, il Ministero titolare della vigilanza sulle professioni ordinistiche o la Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le politiche comunitarie.

<sup>23</sup> Il ché comporta il venir meno di qualsiasi obbligo di misure compensative (tirocini di adattamento o prove attitudinali), che altrimenti lo stato potrebbe imporre al professionista comunitario ove la formazione nel Paese di origine si discosti sensibilmente da quella prevista nell'ordinamento italiano.

<sup>24</sup> Sulla base del menzionato decreto ministeriale 28 aprile 2008, successivamente annullato dal Tar Lazio in quanto esorbitante la delega.

<sup>25</sup> Che così recita: «Al fine della valutazione in ordine alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate si tiene conto: a) della 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) della 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) della tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; d) di un sistema di deontologia professionale con possibilità di sanzioni; e) della previsione dell'obbligo della formazione permanente; f) della diffusione su tutto il territorio nazionale; g) della mancata pronunzia nei confronti dei suoi rappresentanti legali di condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima».

<sup>26</sup> Quanto al procedimento di individuazione l'art. 26, co. 4, dispone che «le associazioni in possesso dei requisiti di cui al periodo precedente 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». Attualmente le associazioni presenti nell'elenco sono solo 13 (individuate con due dd.mm. del 4 ottobre 2010 e del 10 maggio 2012): Agp (Associazione grafologi professionisti); Unai (Unione nazionale amministratori d'immobili); Ag (Associazione grafologica italiana); Anaci (Associazione nazionale amministratori condominiali); Assointerpreti (Associazione nazionale interpreti di conferenza e professionisti); Anammi (Associazione nazionale-europea amministratori d'immobili); Anit (Associazione nazionale italiana traduttori ed interpreti); Lapet (Libera associazione periti ed esperti tributari); Int (Istituto nazionale tributaristi); Ancot (Associazione nazionale consulenti tributari); Apnec (Associazione professionale nazionale educatori cinofili); Lait (Libera associazione italiana dei consulenti tributari); Ancit (Associazione nazionale dei consulenti tributari italiani).

sono in altri stati membri, vi sarà un incentivo alla richiesta di apertura di tavoli per la definizione delle menzionate piattaforme, alle quali le nostre istituzioni difficilmente potranno sottrarsi<sup>27</sup>.

Va tuttavia rilevato che, benché il mondo delle associazioni delle Pnr consideri l'art. 26 come la base normativa per il loro futuro riconoscimento, il Ministero della giustizia ha più volte sottolineato che l'elenco delle associazioni da considerarsi rappresentative ai fini della direttiva qualifiche «non costituisce riconoscimento o altra forma di regolamentazione», ma è unicamente finalizzato ad individuare quelle associazioni «idonee ad essere sentite dalle autorità competenti in sede di elaborazione delle piattaforme comuni europee»<sup>28</sup>.

Le Pnr sono altresì disciplinate dal decreto legislativo n. 59 del 2010 di attuazione della «direttiva servizi» n. 2006/123/Ce, oltre che dalla normativa *antitrust* nazionale e comunitaria, essendo da tempo affermato il principio che l'attività professionale vada qualificata come attività di impresa<sup>29</sup> e l'ordine – e dunque per analogia l'associazione di riferimento – come associazione di imprese.

In ultimo, come noto, la materia delle professioni è di competenza regionale per gli aspetti di dettaglio, mentre spetta allo Stato definire i principi generali della materia, in ossequio al criterio di riparto di competenze concorrente (art. 117, co. 3, Cost.). In aggiunta, ai sensi dell'art. 120 Cost. le regioni possono «limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro». Come ricordato da Merusi, le leggi regionali possono supportare o incentivare le Pnr ma non anche istituire nuovi ordini<sup>30</sup>.

#### 2.4. Le prospettive di disciplina delle «nuove professioni»

Il grosso della disciplina è tuttavia ancora da definire. Per il riconoscimento delle Pnr sono state presentate moltissime proposte di legge, sia settoriali sia trasversali. Quanto alle prime, nella sola XVI legislatura si contano ben centonove proposte aventi per oggetto il riconoscimento e la disciplina vuoi delle singole professioni, vuoi delle relative associazioni<sup>31</sup>. Le attività oggetto delle

<sup>27</sup> Cfr. valutazioni espresse dalla Conferenza delle regioni e delle provincie autonome sulle proposte di legge concernenti le PNR, 11/035/CR9/C9, del 24 marzo 2011.

<sup>28</sup> Così nella documentazione informativa reperibile sul sito del Ministero: [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_4\\_2\\_6.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_4_2_6.wp). Si vedano anche le considerazioni della Conferenza delle regioni e delle provincie autonome, cit.: «nel decreto legislativo n. 206 del 2007 è contenuta una prima forma di legittimazione delle associazioni professionali, ma non costituisce un riconoscimento il quale potrà avvenire soltanto con la predisposizione di un testo di legge in materia».

<sup>29</sup> Il principio non è tuttavia pacificamente accettato in dottrina: per la positiva, in verità maggioritaria, si v. F. Galgano, *Le professioni intellettuali e il concetto comunitario di impresa*, cit., e *ex multis* G. Olivieri, *La responsabilità del professionista-imprenditore tra concorrenza e regolamentazione*, in *AGE*, 1/2005, p. 67 ss. Per la negativa, applicata in special modo alle professioni non regolamentate, v. A.M. Leozappa, *Professioni intellettuali e professioni c.d. non protette*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», 2003, parte 1, p. 227 ss.

<sup>30</sup> Corte Cost., sent. n. 355 del 2005 cfr. F. Merusi, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 140 e 157: «[...] l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo stato, rientrando nella competenza delle regioni (solo) la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale».

<sup>31</sup> Delle 109 proposte di legge settoriali in pochissimi casi è già iniziato l'esame nelle competenti commissioni parlamentari; tutte le altre o non sono state assegnate ovvero, pur essendolo, l'esame non è ancora iniziato. In particolare, le professioni interessate da proposte di legge nella corrente legislatura riguardano: agenti di sicurezza privata (1), agenti di spettacolo (2), animatori di corsia ospedaliera (2), assistenti sociali (4), assistenti di studio

proposte sono le più disparate, e di certo non esauriscono l'intero panorama delle «nuove professioni»; va sottolineato che solo in un caso si è giunti a definitiva approvazione da parte di un ramo del Parlamento<sup>32</sup>, in tutti gli altri le proposte settoriali non completano l'*iter* parlamentare e tendono a cadere nel dimenticatoio.

Quanto alle seconde (su cui diffusamente *infra*, paragrafo 4), di respiro certamente più ampio (basti pensare al disegno di legge interamente dedicato alle Pnr presentato già nel 2003 su iniziativa del Cnel), nella stessa legislatura se ne contano ventuno, per solamente undici delle quali è iniziato l'esame nelle competenti commissioni parlamentari, giungendo in un solo caso ad approvazione da parte di un ramo del Parlamento<sup>33</sup>.

Questa capillare e talvolta caparbia attività parlamentare testimonia l'estremo attivismo del mondo delle Pnr, in cui la spinta ad ottenere «almeno» il riconoscimento poggia sui canali tradizionali delle anticamere parlamentari. Basti citare il caso, per vero non emblematico delle professioni che qui interessano, in genere più rilevanti sotto il profilo socio-economico, ma certo paradigmatico, dello «sfoglino»: tre disegni di legge *bipartisan* (A.C. 2710 del 2009: Pdl; A.C. 1487 del 2008 e A.C. 1058 del 2008: Pd) che, al fine di tutelare una tradizione culinaria locale, propongono l'istituzione della figura professionale di sfoglino/sfoglina, oltre all'attivazione di corsi di formazione provinciali con rilascio del relativo diploma da parte del Comitato per la tutela della «sfoglia emiliano-romagnola», con tanto di indicazione normativa della relativa ricetta (!). Il fatto che per alcune Pnr non esistano proposte di legge sembra più che altro ascrivibile alla poca forza «imprenditoriale» nei confronti dei parlamentari di turno.

Da notare che almeno fino al 1997<sup>34</sup> le proposte di legge settoriali di professioni che chiedono riconoscimento tendono a ricalcare i modelli ordinistici: si tratta per lo più di interventi particolaristici ispirati ad una «prospettiva tesa all'isolamento dai processi concorrenziali»<sup>35</sup>. Successivamente, anche grazie agli interventi dell'Autorità *antitrust* e alle spinte comunitarie, le richieste più recenti fanno proprio il modello associativo con riconoscimento statale, più flessibile e

odontoiatrico (1), professionisti delle attività motorie e sportiva (7), autisti di rappresentanza (4), autisti soccorritori (1), biologi nutrizionisti (1), bionaturologi (8), chinesiologi (1), chiropratici (1), chirurghi senologi (1), collaboratori parlamentari (3), professionisti dei beni culturali (2), consulenti filosofici (3), cuochi professionisti (1), educatori di asili nido (1), erboristi (3), estetisti (tatuaggi e piercing: 4), fisici (1), guide turistiche (1), interpreti e traduttori della LIS (1), investigatori (1), maestri di ballo (1), mediatori interculturali (3), mediatori familiari (6), mediatori linguistici (2), medico intensivista (1), musicoterapeuti (2), naturopati (1), onicotecnici (3), operatori socio-sanitari (2), ottici optometristi (6), pedagogisti (3), periti assicurativi (3), prostituti (1), semplificatori nelle Pmi (1), sfoglino della sfoglia emiliano-romagnola (3), operatori shiatsu (2), sociologi (1), sommelier (1), statistici (1), istruttori subacquei e tecnici iperbarici (2), tecnici dell'abbronzatura artificiale (1), tecnici di sala autoptica o di obitorio (1), traduttori e interpreti (1), ufficiali giudiziari (8).

<sup>32</sup> Con relativa assegnazione al Senato: si tratta dell'attività di «costruttore edile e della professione di completamento e finitura edilizia», i cui 7 disegni di legge sono stati approvati dalla Camera in un testo unificato il 29 marzo 2011. Assegnato al Senato il 19 aprile 2011, l'esame del disegno di legge non è ancora iniziato a metà gennaio 2012.

<sup>33</sup> Delle 21 proposte di legge, 2 non sono state ancora assegnate (A.S. 177 e A.C. 230); 14 sono state assegnate alle competenti Commissioni parlamentari: per 9 l'esame non è iniziato, per 5 l'esame è attualmente in corso. Le restanti 5, come accennato, sono state riunite in un unico testo A.C. 1934 recante «Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi», che trasfonde le proposte di legge A.C. 1934 Forner, A.C. 2077 Formisano, A.C. 3131 Buttiglione, A.C. 3488 Dalla Vedova e A.C. 3917 Quartani. Il testo è stato approvato dalla Camera lo scorso 17 aprile e trasmesso al Senato col numero A.S. 3270. Per il dettaglio si v. l'All. 1.

<sup>34</sup> Agcm, già in A.S. n. 118 del 1997 cit.

<sup>35</sup> Agcm, loc. ult. cit.

«adaptive», incentrato sulla tutela della qualità delle prestazioni professionali: il *focus* passa così dalla tutela del professionista alla tutela del consumatore.

### 3. Auto-regolazione su base associativa

Così definito il quadro eterologo di riferimento, la disciplina delle Pnr è largamente rimessa all'auto-regolazione. Essendo prive di riconoscimento legislativo, le Pnr hanno dato vita ad associazioni rappresentative di diritto privato<sup>36</sup>. Il modello è aperto, nel senso che la mancata iscrizione all'associazione non impedisce lo svolgimento della Pnr. Da un lato, tale previsione, che avversa l'impostazione di tipo ordinistico, potrebbe rivelarsi inutile nel lungo periodo, giacché il professionista avrebbe comunque un incentivo ad iscriversi per poter meglio intercettare la domanda; dall'altro, essa risulta congeniale alla natura mutevole di tali professioni, consentendo l'emergere di professionalità e specializzazioni allo stato impensabili.

Tra i compiti delle associazioni vi sarebbe il fondamentale potere di rilasciare un «attestato di competenza» comprovante il possesso dei requisiti richiesti, l'esercizio abituale della Pnr, l'aggiornamento continuo del professionista, il rispetto del codice deontologico e la certificazione di qualità della prestazione a tutela del consumatore finale (ovverosia si certificherebbe la conformità delle attività prestate alle norme sul corretto svolgimento della professione medesima). L'attestato di competenza non è comunque da intendersi come requisito necessario all'esercizio della Pnr.

In alternativa (o in aggiunta) all'attestazione delle competenze espletata dalle associazioni, è sempre possibile il ricorso – come già fanno alcuni professionisti delle scienze manageriali – alla «certificazione di parte terza», dove un soggetto terzo (organismo di certificazione), accreditato presso Accredia<sup>37</sup>, espleta le funzioni di verifica e certificazione (a seguito di processi di valutazione) della qualità della prestazione. Il professionista che si fa certificare lo fa su base volontaria, per poter segnalare al mercato la propria competenza. Per parte sua, scegliendo un professionista certificato, il consumatore è posto al riparo da prestazioni improvvisate e potenzialmente dannose.

I due meccanismi di attestazione e certificazione presentano ciascuno vantaggi e svantaggi, per cui risulta ancora difficile dire quale modello sia da preferire. Se da un lato, l'attestazione delle associazioni assicura che il controllo sia svolto da professionisti appartenenti al gruppo, che sono in possesso dell'*expertise* necessaria per giudicare la qualità di una prestazione (un po' come sta avvenendo nella valutazione dei prodotti della ricerca universitaria, compiuta dal corpo accademico); dall'altro, la circostanza che siano gli stessi professionisti ad auto-valutarsi genera conflitti di interessi e aumenta il rischio di ritorsioni. D'altra parte, la certificazione fatta da organismi di parte terza, benché eviti in radice i conflitti di interessi (dal momento che i certificatori di norma non svolgono attività formativa né di tenuta degli albi o elenchi), non potrebbe che restare superficiale (ad es. legata ai processi), non disponendo questi organismi dell'*expertise* necessaria a condurre la valutazione, e potrebbe prestarsi a deviazioni, essendo i certificatori spesso pagati dagli stessi professionisti (sul modello delle agenzie di *rating*). Da non sottacere sono poi i numerosi

<sup>36</sup> Come visto il solo Colap ne raccoglie oltre 200, per un totale di 300.000 iscritti: Colap, Audizione, cit. 2010.

<sup>37</sup> Su cui cfr. S. Amorosino, *Il Regolamento Ce n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di «valutazione della conformità»* (certificazione), in «Rivista di diritto alimentare», 4/2011.

dubbi che ruotano attorno alla certificazione avente ad oggetto le qualità personali (anziché i prodotti o i processi), su cui è ancora forte il dibattito.

#### **4. Cosa chiedono i «nuovi professionisti»: sintesi del disegno di legge A.S. 3270 «Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi»**

Delle ventuno proposte di legge censite nella sola XVI legislatura (cfr. All. 1) solo undici sono approdate all'esame delle commissioni parlamentari. Di queste, cinque avranno la possibilità di giungere a definitiva approvazione, essendo confluite in un unico testo approvato dalla Camera e trasmesso al Senato (A.S. 3270)<sup>38</sup>, sul quale è attualmente in corso l'esame. Di seguito si darà conto sinteticamente dei principali contenuti del disegno di legge recante «Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi».

Confermata la definizione «*a contrario*» rispetto alle attività riservate agli ordini<sup>39</sup>, è sancito il libero esercizio delle Pnr, in forma sia individuale (di lavoro autonomo o subordinato) sia associata (societaria o cooperativa). Le associazioni (di diritto privato e senza scopo di lucro) delle PNR, cui è rimesso il compito di promuovere la professione e la formazione permanente degli iscritti, di adottare un codice di condotta ed esercitare i poteri di vigilanza e sanzione, non hanno la rappresentanza esclusiva, con la conseguenza che la professione ben può essere svolta dal singolo non iscritto (art. 2) e che possono esservi più associazioni rappresentative della medesima professione. La disposizione si cura di precisare, in maniera superflua, che l'associato non può svolgere attività riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti, salvo che sia regolarmente iscritto al relativo albo (art. 2, co. 6). La norma prescrive altresì funzioni e contenuti degli statuti e delle clausole associative, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 26, co. 3, del decreto legislativo n. 206 del 2007<sup>40</sup>. Le associazioni possono altresì agire come organismi di autodisciplina per la soluzione di controversie tra committenti e professionisti e fungere da «sportello di riferimento» per il consumatore, presso cui informarsi sugli *standard* qualitativi professionali richiesti al singolo iscritto ed attivare eventuali contenziosi<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Si tratta del già menzionato disegno di legge A.S. 3270.

<sup>39</sup> Art. 1, co. 2: per «professione non organizzata in ordini o collegi [...] 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'art. 2229 c.c., e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative».

<sup>40</sup> Art. 2, co. 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».

<sup>41</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 2, co. 3 alle associazioni professionali spetta promuovere la formazione permanente dei propri iscritti, adottare un codice deontologico e vigilare sulla condotta professionale degli associati, stabilendo eventuali sanzioni disciplinari in caso di violazioni del medesimo codice. Il comma 4 altresì attribuisce alle associazioni il compito di promuovere generiche «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».

A fronte del riconoscimento legale è venuto – inspiegabilmente – meno quello ministeriale<sup>42</sup> delle associazioni professionali<sup>43</sup>, cui si sostituisce un meccanismo di pubblicità degli «elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità», da attuarsi mediante l'attivazione di appositi siti *web* (art. 4, co. 1)<sup>44</sup>. Gli elementi di cui si chiede l'idonea conoscibilità sono meramente formali (atto costitutivo e statuto, descrizione della professione, organi e cariche, struttura organizzativa, titoli di studio, attività e obblighi di aggiornamento costante richiesti al fine dell'iscrizione, meccanismi di accertamento, quota sociale e assenza di scopo di lucro: art. 5, co. 1). Gli obblighi informativi divengono più penetranti ove l'associazione svolga anche funzioni di «attestazione della qualità» dei servizi offerti, estendendosi in tal caso anche a: codice di condotta, sanzioni (graduate in relazione alle violazioni) e organo preposto all'adozione dei provvedimenti disciplinari, elenco degli iscritti aggiornato annualmente, sedi dell'associazione (in almeno tre regioni), struttura dedicata alla formazione permanente degli associati, possesso di un sistema certificato di qualità dell'associazione conforme alla norma Uni En Iso 9001, garanzie attivate a tutela degli utenti, tra cui la presenza, i recapiti e le modalità di accesso al citato «sportello di riferimento».

Il fulcro del disegno di legge è il rinvio all'auto-regolamentazione volontaria delle associazioni delle Pnr.

Il testo distingue tra qualificazione (art. 6), attestazione (artt. 7 e 8) e certificazione di conformità alle norme tecniche Uni (art. 9). La prima riguarda la definizione dei contenuti e delle condizioni di esercizio della professione (requisiti, competenze, modalità di esercizio dell'attività e di comunicazione verso l'utente), i quali sono individuati da una normativa tecnica Uni, alla cui definizione le associazioni professionali possono partecipare (art. 9, co. 1, primo periodo). Spetta al Ministero dello sviluppo economico (Mise) dare adeguata informazione circa l'adozione o l'aggiornamento di tali normative.

La seconda riguarda la qualità del servizio offerto, che, come già chiarito, può essere attestata dall'associazione al singolo iscritto. Ove previsto, il rilascio di questo attestato, svolte le necessarie verifiche, ha durata temporalmente definita e contenuti sia obbligatori (regolare iscrizione all'associazione, possesso dei requisiti necessari, indicazione degli *standard* qualitativi che gli iscritti sono tenuti a rispettare ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione, garanzie fornite dall'associazione all'utente, possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista), sia facoltativi (eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica Uni).

---

<sup>42</sup> Nella formulazione originale il testo unificato (artt. 4 e 5) attribuiva il potere di riconoscimento al Ministero dello sviluppo economico (da notare che i testi ante-unificazione conferivano tale potere al Ministero della giustizia su proposta o sentito il Cnel, previa intesa o parere della Conferenza Stato-regioni, di o senza concerto coi Ministeri competenti). Presso il Mise era istituito il «registro» delle associazioni, per ottenere l'inserimento nel quale le associazioni dovevano avere determinate caratteristiche; l'inserimento nel registro era condizione per la partecipazione alla definizione delle «piattaforme comuni» di cui al menzionato art. 26 decreto legislativo n. 206 del 2007, e al Ministero spettava il potere di cancellare un'associazione in caso di perdita dei requisiti di iscrizione o di grave violazione degli obblighi di vigilanza.

<sup>43</sup> Tutte le proposte di legge prevedevano, infatti, il riconoscimento ministeriale delle varie associazioni, preferendolo a quello delle singole professioni (presente ad es., nelle proposte di legge n. 1934, n. 2077 e n. 3488).

<sup>44</sup> Al Mise si richiede semplicemente di pubblicare sul proprio sito *web* un elenco delle associazioni (art. 2, co. 7) recependo le comunicazioni dei relativi rappresentanti legali in merito al possesso dei requisiti e al rispetto delle prescrizioni di legge.

L'ultima è la certificazione di parte terza di cui si è detto *supra*. Le associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità, accreditati presso Accredia e dotati dei requisiti di indipendenza, imparzialità e professionalità. Tali organismi 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. Così facendo, il testo della proposta di legge cerca di conciliare i due strumenti dell'attestazione e della certificazione da un lato, rimettendo la scelta tra i due modelli (o un *mix* dei due) all'autonomia delle associazioni; dall'altro, attribuendo a queste il compito di dare vita ad organismi di certificazione, si tenta di ridurre il rischio di carenza di *expertise*.

Sebbene depotenziata rispetto al testo originario, si conferma la funzione di vigilanza ministeriale, attribuita al Mise (anziché a quello della giustizia di concerto con il Mise, come previsto in altre proposte di legge), la quale, tuttavia, non si specifica in poteri tipici (come era nella versione iniziale, dove ad es., era prevista la vigilanza sul mantenimento dei requisiti in capo alle associazioni), limitandosi a prevedere che il Mise vigili sulla «corretta attuazione» della (futura) legge (art. 10). Il Ministero può altresì segnalare all'Agcm (ex art. 27 cod. cons.) la pubblicazione di informazioni non veritiere sul sito dell'associazione o il rilascio di un'attestazione di competenza contenente informazioni non veritiere, da qualificarsi come pratiche commerciali scorrette.

Sebbene sia prevista l'articolazione territoriale delle «forme aggregative delle associazioni» (art. 3) manca un qualsivoglia raccordo con le regioni, competenti, come visto, ad adottare discipline di dettaglio. È scomparsa, infatti, la delega alle regioni per la definizione delle modalità di organizzazione territoriale delle associazioni e la definizione dei percorsi di formazione per l'aggiornamento delle competenze degli associati.

Da ultimo, occorre notare la totale assenza nel disegno di legge di disposizioni sulla tutela previdenziale dei «nuovi professionisti», attraverso l'istituzione di casse autonome ovvero di una gestione separata Inps, disposizioni assai care al mondo delle Pnr e – non a caso – presenti in quasi tutte le numerose proposte di legge «trasversali».

## **5. Differenze rispetto alle professioni ordinistiche**

Come solennemente affermato nel disegno di legge, il libero esercizio della Pnr è orientato al «rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi e della responsabilità del professionista». Le relative associazioni rappresentative hanno il compito di promuovere le Pnr «favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza» (art. 2).

Balza agli occhi la differenza di impostazione teorica che ispira i due mondi delle Pnr e di quelle ordinistiche. Scendendo dall'empireo alla pratica, l'orientamento *pro-consumer* e *pro-market* delle prime si apprezza anzitutto con riguardo alla regolazione dell'accesso. Per poter esercitare le Pnr i professionisti non necessitano di uno specifico titolo di studio, né di superamento di esami di stato, né di iscrizione obbligatoria ad un'associazione. Corollari ne sono la libertà di non associazione e l'assenza di esclusive in capo alle associazioni. La professionalità si acquisisce anzitutto «sul campo», ma può divenire vero vantaggio concorrenziale quando si abbini ad un'attestazione di competenza o ad una certificazione della qualità del servizio offerto rilasciate, rispettivamente, da un'associazione professionale o da un organismo accreditato di certificazione.

La riduzione delle asimmetrie informative è attuata attraverso un sistema obbligatorio di trasparenza e di informazione; mentre il rischio di esternalità negative è attenuato dalla previsione di *standard* qualitativi certificati e meccanismi sanzionatori che pongono il consumatore al centro.

A differenza di quanto accade per le professioni ordinistiche, qui la regolazione economica è del tutto assente, non essendo previsti vincoli tariffari per la liquidazione dei compensi al professionista e non essendo ammesse limitazioni alle forme societarie impiegabili per l'esercizio associato delle Pnr.

Un dubbio e una critica. Delle funzioni tipiche affidate agli ordini in vista della tutela di interessi pubblici, la tenuta dell'elenco degli iscritti e l'esercizio dei poteri sanzionatori in caso di violazione delle norme deontologiche sono attribuiti alle associazioni delle Pnr solo ove abbinati all'ulteriore funzione di attestazione della qualità del servizio reso dagli associati. In secondo luogo, manca nelle previsioni del disegno di legge qualunque riferimento alla separazione tra funzioni di vigilanza, amministrazione e auto-regolazione, indispensabile al fine di garantire la effettiva terzietà dell'attività disciplinare. Non a caso questo rappresenta un portato innovativo della recente riforma delle professioni ordinistiche (cfr. art. 9 decreto-legge n. 1 del 2012), che qui si omette invece di considerare.

## **6. Riflessioni: un modello per conciliare riconoscimento e concorrenza**

Collocando il movimento delle Pnr di questi ultimi decenni nel panorama delle teorie di regolazione si colgono numerosi elementi di novità rispetto al modello delle professioni ordinistiche.

L'aspirazione delle Pnr è quella di introdurre un sistema di regole in grado di garantire un doppio livello di tutela a vantaggio sia delle professioni, che attraverso il riconoscimento legale potranno operare come soggetti giuridici autonomi e garantire *standard* qualitativi migliori, sia dei consumatori, destinatari di prestazioni fornite su basi trasparenti e con l'assicurazione di una formazione e di una qualità certificate.

Rispetto a quelle ordinistiche, le Pnr nascono in un'epoca che risente degli influssi del diritto comunitario, del vento riformatore (liberalizzatore?) delle professioni in generale e di quelle ordinistiche in particolare. Ne sono testimonianza la «accettazione» della concorrenza (le associazioni sono in concorrenza tra loro, la partecipazione alle stesse non è obbligatoria e non è condizione per l'esercizio della professione) e il *focus* sulla qualità a vantaggio del consumatore (non ci sono restrizioni quantitative, né previsioni tariffarie o limiti di tipo pubblicitario).

Essendo (almeno sinora) venuta meno la richiesta di riconoscimento di casse previdenziali autonome o di gestioni separate – residuo di stampo corporativo – incuriosisce il fatto che le «nuove professioni» non siano professioni «in attesa» di regolazione, al contrario: ponendosi in linea con i trend più recenti<sup>45</sup> queste rifiutano il modello ordinistico (e tutte le connesse restrizioni della concorrenza, come la limitazione della pubblicità, le tariffe professionali, l'esistenza di limiti al riconoscimento delle qualifiche professionali), preferendovi quello associativo privo del riconoscimento di poteri autorizzatori. Come dire che le Pnr accettano come naturale la liberalizzazione delle attività, la concorrenza tra associazioni e tra queste e il libero professionista autonomo; favoriscono l'aggiornamento professionale e la formazione continua (che siano o meno

<sup>45</sup> Sintetizzati, tra gli altri, dall'Ocse, *Competition in professional services*, in «J. compet. L. Pol», n. 4/2002.

affidati alle stesse associazioni di categoria) e prevedono che il titolo non sia permanente (come avviene per gli ordini) ma temporaneo, sempre subordinato all'accertamento della presenza delle adeguate conoscenze; ammettono il riconoscimento di conoscenze anche acquisite «sul campo», a prescindere dal possesso di un titolo (ciò che facilita l'ingresso di giovani non ancora qualificati). Si assoggettano volontariamente a sistemi di attestazione e/o di certificazione di qualità, ritenendo essenziale la trasparenza e la circolazione delle informazioni all'utente finale, e ammettono la responsabilità delle associazioni nel caso di mancanza di controlli o dell'iscritto nel caso di accertata scarsa professionalità.

Il modello finora adottato è di tipo sostanzialmente auto-regolatorio, il quale, dato il suo carattere aperto e flessibile, si adatta particolarmente a queste professioni.

Con il riconoscimento legislativo (espressione di *meta-regulation*<sup>46</sup>) si passerebbe dal modello *self-regulation* puro ad un modello misto, con delega legislativa all'auto-regolazione nei confronti delle associazioni riconosciute e vigilanza rimessa in prima battuta alle associazioni stesse e, in ultima istanza (sebbene fortemente attenuata), ad istituzioni pubbliche (il Mise). Il riconoscimento avrebbe l'indubbio vantaggio di inserire le Pnr nei circuiti europei – grazie anche al meccanismo delle «piattaforme comuni» – agevolando la libera circolazione dei nostri professionisti, specialmente giovani e donne, in Europa. Esso favorirebbe altresì l'emersione – anche fiscale – di professioni che sono spesso svolte «in nero» a causa di incompatibilità contrattuali (specie per i dipendenti) o per mera convenienza. Assumendo come realistici i numeri delle Pnr più sopra riportati, l'apporto al Pil nazionale e alle casse dello Stato potrebbe effettivamente risultare degno di nota, specialmente in tempi di crisi. Anche il riconoscimento delle tutele previdenziali – che sarà verosimilmente reinserito nella proposta di legge in discussione, stante il pregnante interesse delle associazioni – determinerebbe un ingente contributo alle casse dell'Inps (nel caso di gestioni separate).

Quello che sta emergendo è un sistema duale, nel quale le Pnr si affiancano a quelle di tipo ordinistico. Le differenze tra i due modelli sono tuttavia ancora molto (troppo) rilevanti, residuando in capo alle seconde numerose protezioni non disponibili alle prime. Quello offerto dalle Pnr potrebbe rappresentare un valido modello di riferimento anche per un'evoluzione realmente orientata al mercato e alla domanda delle professioni ordinistiche, specie nell'attuale stagione normativa, che ha riportato di attualità il tema della liberalizzazione delle professioni. Riconciliare riconoscimento e apertura alla concorrenza, per entrambi i modelli, è possibile e forse anche

---

<sup>46</sup> Il termine *meta-regulation* è stato introdotto da C. Parker, *The open corporation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, sebbene il concetto era già in nuce nei lavori di J. Braithwaite, *The new regulatory state and the transformation of criminology*, in 40 *British J. of Criminology*, 2000, p. 222 ss. Nelle più recenti elaborazioni di teoria della regolazione la *meta-regulation* è impiegata come correttivo della *self-regulation*, e consiste nella regolazione pubblica dei processi di auto-regolazione posti in essere da organizzazioni private. Questo modello «allows regulators to 'meta-regulate', to monitor and assess the self-regulatory efforts of organizations (...). This approach to regulation fits well within a philosophy of government that sets the direction and goals for policy outcomes and monitors adherence to those goals. It is the regulated entity, however, (organization or workplace) that devises the means to reach the required [goal] as stipulated by the regulator»: così F. Haines, *Regulatory Failures and Regulatory Solutions: A Characteristic Analysis of Meta-regulation*, in *Law & Social Inquiry*, 34, 1/2009, p. 31 ss. Sul concetto di *meta-regulation* si veda da ultimo C. Coglianese, E. Mendelson, *Meta-regulation and self-regulation*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (a cura di) *The Oxford handbook of regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 146-168. Per un'applicazione al tema delle professioni ordinistiche si veda il contributo di N. Rangone, in questo volume.

doveroso: fermo restando il primo, il confronto concorrenziale ben può svolgersi al riparo da protezioni fittizie, ampliando e strutturando adeguatamente i meccanismi che assicurano la qualità del servizio reso e la più ampia informazione e tutela ai consumatori finali.

## All. 1 – Schede proposte di legge «trasversali» sulle Pnr – XVI Legislatura (spoglio dal 28 aprile 2008 al 17 gennaio 2012)

Non assegnato: 1-2; Assegnato nessun esame: 3-10; Assegnato in corso di esame: 11-21 (Approvato: 11-15)

1.	<b>A.S. 177 Sen. Castelli Roberto</b> <b>Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di disciplina delle professioni intellettuali – 29 aprile 2008</b>	
2.	<b>A.C. 320 Dep. Russo Paolo</b> <b>Riforma della disciplina delle professioni intellettuali – 29 aprile 2008</b>	
3.	<b>A.S. 359 Sen. Pastore Andrea</b> <b>Disciplina delle professioni intellettuali – 6 maggio 2008</b>	
4.	<b>A.C. 530 Dep. Vitali Luigi</b> <b>Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative concernenti il settore degli albi professionali – 29 aprile 2008</b>	
5.	<b>A.C. 773 Dep. Carlucci Gabriella</b> <b>Disposizioni per la tutela delle professionalità medio - alte del lavoro dipendente e delle relative forme associative – 6 maggio 2008</b>	
6.	<b>A.S. 1329 Sen. Pierfrancesco Emilio Romano Gamba (PdL) e altri</b> Disposizioni in materia di professioni non regolamentate e delega al Governo in materia di gestione previdenziale delle medesime professioni – <b>21 gennaio 2009</b>	
7.	<b>A.S. 1464 Sen. Anna Rita Fioroni (PD) e altri</b> 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 – <b>19 marzo 2009</b>	
8.	<b>A.S. 2707 Sen. Fleres Salvo ed altri.</b> <b>Disposizioni per il riconoscimento pubblico delle associazioni professionali – 4 maggio 2011</b>	
9.	<b>A.S. 2852 Sen. Lauro Raffaele</b> <b>Modifica all'articolo 33, quinto comma, della Costituzione, in materia di ordini professionali – 27 luglio 2011</b>	
10.	<b>A.C. 4277 Dep. Enzo Raisi (FLI) e altri</b> Deleghe al Governo per l'adozione di norme in materia di disciplina dei rapporti di lavoro, di formazione e di misure di protezione sociale per favorire l'accesso dei giovani al lavoro, di previdenza e di politiche per la famiglia, nonché disposizioni concernenti la concorrenza nella prestazione di servizi, il riconoscimento delle professioni non regolamentate e la promozione di progetti imprenditoriali mediante la partecipazione a fondi d'investimento in capitale di rischio – <b>8 aprile 2011</b>	
11.	<b>A.C. 1934 Dep. Laura Froner (PD) e altri</b> <b>Disposizioni in materia di professioni non regolamentate – 20 novembre 2008</b>	A.C. 1934 e abb. Testo unificato il 27 luglio 2011, modif. il 30 novembre 2011  <b>Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi</b>  Esame in commissione concluso il 28 febbraio 2012 <b>Approvato dalla Camera il 17 aprile 2012</b> <b>Trasmesso al Senato il 19 aprile 2012 – A.S. 3270</b>
12.	<b>A.C. 2077 Dep. Anna Teresa Formisano (UdC)</b> <b>Disposizioni in materia di professioni non regolamentate – 20 gennaio 2009</b>	
13.	<b>A.C. 3131 Dep. Rocco Buttiglione (UdC) e altri</b> Disposizioni in materia di professioni non regolamentate – <b>20 gennaio 2010</b>	
14.	<b>A.C. 3488 Dep. Benedetto Della Vedova (PdL) e altri</b> Disposizioni concernenti il riconoscimento delle professioni non regolamentate e delle loro associazioni professionali – <b>19 maggio 2010</b>	
15.	<b>A.C. 3917 Dep. Erminio Angelo Quartiani (PD) e altri</b> Disposizioni in materia di professioni associative – <b>30 novembre 2010</b>	
16.	<b>A.C. 503 Dep. Siliquini Maria Grazia ed altri.</b> <b>Disciplina delle libere professioni – 29 aprile 2008</b>	
17.	<b>A.C. 1553 Dep. Michele Giuseppe Vietti (UdC)</b> <b>Riforma della disciplina delle professioni intellettuali – 29 luglio 2008</b>	
18.	<b>A.C. 1590 Dep. Luigi Vitali (PdL) e altri</b> <b>Disciplina delle professioni intellettuali – 31 luglio 2008</b>	
19.	<b>A.C. 2312 Dep. Stefano Saglia (PdL) e altri</b> Disposizioni in materia di previdenza per i lavoratori autonomi non esercenti professioni regolamentate, delega al	

	Governo per il riordino e la razionalizzazione del prelievo contributivo, nonché interpretazione autentica dell'articolo 2116 del codice civile – 19 marzo 2009
20.	<b>A.C. 2239 Dep. Pierluigi Mantini (PD)</b> <b>Principi fondamentali concernenti l'ordinamento delle professioni e delega al Governo in materia di istituzione dell'Ordine dei tecnici e di disciplina delle società tra professionisti – 25 febbraio 2009</b>
21.	<b>A.C. 2345 Dep. Franco Addolorato Giacinto Narducci (PD) e altri</b> Norme in materia di previdenza in favore dei lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate – 27 marzo 2009

**All. 2 - Schema di confronto internazionale (Italia, Germania, Francia, Regno Unito) sulle Pnr**

	ORDINI O PROFESSIONI REGOLATE (numero)	PROFESSIONI NON REGOLATE	
		con ASSOCIAZIONI CLASSIFICATE	solo PROFESSIONI CLASSIFICATE
FRANCIA	34 Ordini	Elenco ufficioso con 180 professioni	
REGNO UNITO	100 Professional bodies chartered o con delega di autoregolazione		
		200 Profesional bodies non chartered	
GERMANIA	12 Ordini	26 Associazioni iscritte all'associazione «Ombrello» Bfb (**)	Elenco di 85 nuove professioni censite dall'Iffb(*)
ITALIA	24 Ordini 12 professioni riconosciute	169 Associazioni classificate dal Cnel (2006)	«nebulosa»

(\*) Institute Für Freie Berufe (\*\*) Bundersband Freie Berufe

Fonte: Confprofessioni, *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa*, 2012 ([http://pubblicazioni.confprofessioni.eu/trasformazione\\_delle%20professioni\\_e\\_regolazione\\_in\\_europa](http://pubblicazioni.confprofessioni.eu/trasformazione_delle%20professioni_e_regolazione_in_europa))