



CoLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

Senato della Repubblica

9^a Commissione permanente

(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Atto Senato n. 1578

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025

Osservazioni CoLAP-Coordinamento Libere Associazioni Professionali



Pregiatissimo Presidente e Onorevoli Commissari,

desideriamo, prima di tutto, ringraziare per consentirci di fornire il nostro contributo e per la possibilità di rappresentare le istanze e le proposte di un mondo professionale eterogeneo, competente e produttivo.

Il CoLAP – Coordinamento Libere Associazioni Professionali – costituitosi nel 1999, è una associazione apartitica e senza scopo di lucro che raccoglie ad oggi libere Associazioni professionali, con migliaia di professionisti iscritti. L' Obiettivo del nostro Coordinamento è implementare e sostenere il sistema duale delle professioni in Italia, rappresentato dagli Ordini professionali da un lato e dalle associazioni professionali (ex L.4/2013), dall'altro.

I professionisti associativi aderenti alle associazioni del CoLAP hanno un elevato livello di formazione, il 25,5% ha conseguito un dottorato di ricerca, il 49% una laurea di secondo livello. In media il 39% degli iscritti ad una associazione lo è da più di dieci anni. I motivi che spingono un professionista ad iscriversi ad una associazione sono la rappresentanza, il riconoscimento, la condivisione, l'appartenenza, l'aggiornamento, l'identificazione. I professionisti si stabilizzano su una fascia di reddito che va dai 25 ai 50 mila euro l'anno. Il totale dei professionisti associativi presenti in Italia è circa di 3 milioni e mezzo di lavoratori. Producono un PIL in termini percentuali tra il 4% ed il 7% e rappresentano il 14% degli occupati italiani.

I. L'attuale sistema professionale italiano: il sistema duale

La legge 14 gennaio 2013, n. 4 (*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*) ha disegnato, normandolo, un nuovo mercato professionale inclusivo in cui dovrebbero operare in regime di libera concorrenza e competitività i professionisti. Il sistema si delinea in questo modo:

1. Attività professionali regolamentate (che intervengono a tutela di un interesse generale): esercitate solo ed esclusivamente dai professionisti iscritti agli ordini albi o collegi.
2. Attività professionali non regolamentate per le quali le professioni regolamentate possono avere competenze da spendere (per le quali non si configura un interesse generale da tutelare): esercitate da professionisti ordinisti e professionisti ai sensi della legge 4/2013 in libera concorrenza.
3. Attività professionali non regolamentate per le quali le professioni ordinistiche non hanno competenze da spendere (per le quali non si configura un interesse generale da tutelare): esercitate dai professionisti ai sensi della legge 4/2013 in regime di libera concorrenza.



Si configura così un sistema duale delle professioni, all'interno del quale, come evidenziato, ci sono condizioni di riserva e spazi di competitività. Sui punti 2 e 3 abbiamo ancora molto lavoro da svolgere per poter dire che il nostro mercato professionale si muova secondo criteri di reale concorrenza e competitività.

Articoleremo per questo le nostre osservazioni tenendo presenti il principio – *“rimuovere gli ostacoli regolatori di carattere normativo e amministrativo, all'apertura dei mercati”* - e la finalità – *“promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”* - enunciati all'art.47, comma 1, Legge 23 luglio 2009 n.99.

II. Le sollecitazioni e i richiami

L'autorità Garante per la concorrenza e il Mercato è più volte intervenuta richiamando il legislatore ad adottare misure che promuovessero la competitività e il libero mercato:

- Nel 2011 il Presidente Catricalà denunciava l'immobilità del processo di liberalizzazioni in Italia mentre il paese ne avrebbe avuto disperato bisogno per uscire dalla stagnazione economica.
- Nel marzo del 2014 l'Antitrust, suggeriva al Legislatore come completare il processo di liberalizzazione delle professioni, auspicando che *“in linea con l'orientamento comunitario in materia di servizi professionali, gli ordini, in coerenza con la loro missione di enti preposti a garantire la qualità dei servizi professionali, abbandonino l'attitudine a regolare le attività di tipo economico dei propri iscritti”*.
- Nel 2020 nella presentazione della relazione annuale sull'attività svolta ha messo in evidenza come le restrizioni al mercato professionale, unitamente alla mancanza di investimenti, rendano il nostro Paese poco competitivo e attrattivo nel quadro europeo. (*AGCM- Relazione Annuale su attività svolta del 31 marzo 2020*)
- Nel 2021 precisa il Garante come, da indagini effettuate, sia emerso che i settori caratterizzati da una più intensa dinamica concorrenziale siano stati quelli che prima di altri hanno ripreso a crescere e a recuperare competitività, mentre i settori *“protetti”* con misure restrittive della concorrenza sono stati quelli dove l'impatto negativo sulla produttività è risultato più marcato. In questa prospettiva, ritiene necessario che le decisioni di politica economica e l'intervento pubblico a sostegno dell'economia siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza (*AGCM- Relazione Annuale su attività svolta del 31 marzo 2021*)



III. **L'Europa** ha compreso l'importanza di stimolare e sostenere un mercato libero ed inclusivo e la normazione europea viaggia tutta su questa direttrice:

- con la direttiva qualifiche 2013/55/UE, si è impegnata a promuovere e ad agevolare la libera circolazione delle professionalità sul territorio europeo, ha introdotto all'art. 59 il c.d. esercizio di trasparenza, invitando tutti gli stati membri ad adeguarsi per il raggiungimento di questo fine. Migliorare l'accesso alle professioni, in particolare per mezzo di un ambiente normativo più adeguato e trasparente negli Stati membri, agevolerebbe la mobilità dei professionisti qualificati all'interno del mercato unico.
- Con la DIRETTIVA (UE) 2018/958 – recepita con decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142 -relativa a un **test della proporzionalità prima dell'adozione** di una nuova regolamentazione delle professioni, che enuncia la libertà professionale come diritto fondamentale. L'intervento si inserisce all'interno di un quadro normativo delle professioni nel contesto italiano caratterizzato da una logica di riforma di tipo duale: da un lato gli interventi sul sistema delle professioni ordinistiche classiche e dall'altro il sistema delle professioni che trova i suoi principi fondativi nella legge n. 4/2013. In entrambi i casi, forte impulso è stato dato dalla normativa comunitaria che ha ispirato la filosofia di fondo sia degli interventi nell'ambito delle professioni regolamentate classiche, sia nel campo delle attività professionali non regolamentate dove invece gli ambiti di derivazione sovranazionale si concentrano sulla protezione del consumatore, sulla trasparenza, promozionalità attraverso forme associative. Purtroppo, non sempre assistiamo all'applicazione del test di proporzionalità da parte del legislatore italiano: un esempio indicativo è il Ddl 554 *“Istituzione dell'ordine e dell'albo professionale dei grafologi”*, per il quale non è dato verificare se sia stato effettuato il test, con il coinvolgimento necessario dei portatori di interesse, né in quale misura e secondo quali risultanze l'introduzione di una regolamentazione nuova sia considerabile proporzionata all'interesse da tutelare.

IV. L'attuale impianto della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2025- interviene certamente in settori strategici quali servizi pubblici locali, salute, l'ecosistema nazionale dell'innovazione, ma non prevede alcun intervento legato alla tutela e alla salvaguardia del principio di concorrenza per il **mercato libero professionale**.

Solo disegnando un mercato competitivo ed inclusivo possono sprigionarsi competenze e professionalità che sono la vera leva della crescita economica del Paese!



Di seguito alcune proposte che, a nostro avviso, potrebbero aiutare lo **Sviluppo della concorrenza nel Mercato Professionale**:

1. REALE EQUIPARAZIONE DEL PROFESSIONISTA ALL'IMPRESA

Con la Raccomandazione europea del 6 maggio 2003 n. 361 le libere professioni rientrano PIENAMENTE nell'accezione di imprese, come **esercenti attività economiche** che producono reddito. Infatti, all'Allegato I, la citata raccomandazione «considera impresa ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare, sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica». La suddetta definizione è stata recepita dal Regolamento UE n. 1303/2013, che, all'art. 2 sub)28, prevede che sono considerate piccole e medie imprese (PMI) «le microimprese, le piccole imprese o le medie imprese quali definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione».

Questa equiparazione tra libero professionista e PMI, sancita dal diritto europeo, ha faticato per anni ad essere recepita nel nostro ordinamento giuridico nazionale, laddove soprattutto in tema di incentivi i professionisti sono rimasti per lungo tempo illegittimamente esclusi.

Un primo passo può certamente ravvisarsi nella legge di revisione degli incentivi alle imprese, laddove si chiarisce che la riforma degli incentivi dovrà garantire il principio secondo cui «la qualificazione di professionista non osta alla possibilità di usufruire di specifiche misure incentivanti ove ne ricorrano i presupposti e ove previsto». Ma, anche in questo caso, da un lato si chiarisce che i professionisti non possono essere esclusi da qualsiasi forma di incentivo, dall'altro, si limita l'accesso a non meglio specificati «**presupposti**» e, con una formula ancora più generica, «**ove previsto**».

Quindi se è vero che l'equiparazione dovrebbe operare autonomamente e a prescindere da un esplicito richiamo nella legislazione interna, per il solo principio di un'interpretazione uniforme nell'ambito dell'ordinamento UE, è altrettanto vero che nella prassi ci troviamo frequentemente di fronte a norme che continuano a trattare le imprese e i professionisti come entità distinte.

Tale equiparazione deve essere adottata anche in tema di affidamenti di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, in particolare quelle locali, comprendendo sempre per ogni affidamento di servizio, le professioni in generale senza particolari distinzioni tra ordinisti e



associativi. Per questo, è necessario che le pubbliche amministrazioni siano obbligate a garantire la massima apertura, soprattutto in assenza di norme specifiche che riservino l'attività a determinate categorie. Ciò è ancora più importante oggi, alla luce dell'aggiornamento del Codice ATECO 2025, che ha introdotto e codificato centinaia di nuove professionalità.

L'auspicio è, pertanto, quello di avere un quadro regolatorio italiano allineato al diritto europeo in cui il professionista sia sempre e automaticamente considerato impresa e, per l'effetto, sia destinatario incondizionatamente delle medesime previsioni e misure.

2. ACCESSO A FONDI INTERPROFESSIONALI ANCHE PER IL LAVORO AUTONOMO

Innovazione, e formazione sono per il libero professionista la leva della ripresa e rappresentano un investimento che il lavoratore autonomo normalmente sostiene da solo. In un Paese dove le professioni rappresentano una vasta area economica e sociale, dove la crisi non aiuta, e dove la competenza è il baluardo per affrontare le sfide del futuro in particolare nelle società moderne e avanzate come quella italiana, servono incentivi alla formazione. La formazione è un asset strategico per essere concorrenziali e per lo sviluppo del Paese, come anche il recente PNRR ci ha ben evidenziato. Per questo è necessario investire in conoscenza.

PROPOSTA

- Proponiamo l'accesso al sistema dei fondi interprofessionali con la destinazione a tali fondi dello 0,30% -o di altra percentuale ritenuta sostenibile- **all'interno dell'attuale versamento** che oggi afferisce alla Gestione Separata ed è il più elevato.
- Che l'accesso sia a **condizione che non ci siano aggravii di costi**, ovvero all'interno del contributo già versato venga destinata una quota alla gestione dei fondi interprofessionali. Sarebbe una misura a costo zero per lo Stato che potrebbe così rimodulare la gestione dei contributi versati allocandoli in una nuova e più produttiva gestione in favore del sistema Paese. Un supporto che certamente non potrà sostituirsi all'autofinanziamento del professionista, ma potrà essere un volano incentivante e uno stimolo alla crescita professionale che vive di competenza.

La proposta non prevede lo stanziamento di nuove risorse, ma l'utilizzo più efficace di quelle esistenti.



3. EQUO COMPENSO

Il CoLAP si è sempre battuto per la libertà di esercizio della professione lasciando al professionista la possibilità e la capacità di definire il proprio compenso, ad eccezione di situazioni in cui il potere contrattuale è fortemente squilibrato a favore della parte committente, come nel caso di P.a. e grandi imprese.

Oggi parliamo di una vera e propria emergenza, laddove anche la PA, in alcuni casi, ha dimostrato di ignorare il principio di equità e il valore della prestazione. In questo campo, infatti, si sono verificati i principali squilibri contrattuali, fino ai ben noti casi di bandi a costo zero che hanno rappresentato il punto più basso del rapporto tra professioni e amministrazione pubblica. Si pensi al bando del Mef del 2019, annullato dal CDS con sentenza n. 7442/2021, ma con una motivazione che sembra legittimare i bandi a titolo gratuito proprio mentre il Parlamento discuteva della legge sull' equo compenso. La norma sull'equo compenso a cui oggi devono riferirsi i nostri professionisti porta, tuttavia, nel testo molteplici criticità e lacune che, rischiano di pregiudicarne la concreta attuazione e la realizzazione del fine in essa enunciato, ovvero la garanzia di un compenso equo e proporzionato alla qualità e quantità del lavoro, senza che si traduca in un intervento restauratore di tariffe professionali. L'art.1 sub c) della legge 49/2023 prevede “per i professionisti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 2013, n. 4, dal decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, con cadenza biennale, sentite le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 7 dell'articolo 2 della medesima legge n. 4 del 2013”.

Alla luce di questa previsione il MIMIT ha aperto una interlocuzione con le maggiori rappresentanze per definire il modello di determinazione dei parametri che poi sarebbe stato adottato dal Ministero nel decreto attuativo.

Ad oggi siamo in attesa del decreto attuativo del Mimit con l'indicazione dei parametri di riferimento per i professionisti ex lege 4/2013 e tale condizione non ci consente di esprimere alcun parere nel merito all'interno dell'Osservatorio tenuto presso il Ministero di Giustizia.

4. SUSSIDIARIETA' DEI PROFESSIONISTI ASSOCIATIVI

L'Art. 5. della LEGGE 22 maggio 2017, n. 81, prevede la “Delega al Governo in materia di atti pubblici rimessi alle professioni organizzate in ordini o collegi. La previsione limita la possibilità di applicazione della sussidiarietà ai soli professionisti iscritti agli ordini e collegi, ignorando la legge 4/2013 e il sistema duale delle professioni in Italia. Questa limitazione, peraltro, oltre ad



CoLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

alterare in maniera ingiustificata il sistema della libera concorrenza, rischia di lasciare fuori una molteplicità di competenze che potrebbero essere utilizzate in funzione sussidiaria. Questa estensione, peraltro, si rende ancora più necessaria in virtù dei nuovi Codici Ateco che hanno codificato una molteplicità di nuove professioni non organizzate in ordini, albi e collegi. La Legge 4/2013, all'art.2 riconosce alle associazioni, nate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, il ruolo di valorizzare le competenze degli associati e di garantire il rispetto delle regole deontologiche degli iscritti ed agevolando a scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole della concorrenza. Le stesse associazioni in possesso dei requisiti previsti dall'art.7 della Legge, possono rilasciare agli iscritti che ne facciano richiesta, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, l'attestazione di qualità e di qualificazione professionale dei servizi.

PROPOSTA: Estensione della previsione di cui all'art.5 della LEGGE 22 maggio 2017, n. 81, ai professionisti ai sensi della legge 4/2013 iscritti ad una associazione professionale inserita nell'elenco del MiMIT.

5. MODIFICA ART.1 COMMA 933 SUB A- LEGGE 30.12.2021 N.234-SOSPENSIONE ADEMPIMENTI PROFESSIONISTI
--

L'articolo 1, commi 927-944, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022), ha introdotto una disciplina di sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti tributari da eseguire a carico dei liberi professionisti, iscritti ad albi professionali, per i casi di malattia o di infortunio, anche non connessi al lavoro, nonché per i casi di parto prematuro e di interruzione della gravidanza della libera professionista e per i casi di decesso del libero professionista (comma 927).

Peraltro l'art.7 del DDL lavoro 2024, "Disposizioni in materia di lavoro" estende la sospensione anche ai casi di ricovero ospedaliero del figlio minorenni che necessita di assistenza da parte del genitore libero professionista o di parto della libera professionista.

Il comma 933 punto a) dell'art.1 testualmente recita: "per «libero professionista» s'intende la persona fisica che esercita come attività principale una delle attività di lavoro autonomo per le quali è previsto l'obbligo di iscrizione ai relativi albi professionali". Tale previsione è evidentemente discriminatoria rispetto ai professionisti disciplinati dalla L. 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate) che ha riconosciuto e legittimato l'esistenza del secondo pilastro del mercato professionale, ovvero di tutti quei professionisti non iscritti ad ordini, albi o collegi. Pertanto,



CoLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

riteniamo assolutamente urgente e necessario un intervento correttivo di una previsione che induce a ritenere che la qualifica di professionista dipenda unicamente dall'iscrizione ad un albo professionale.

PROPOSTA: All'art.1 comma 933, sub a) legge 30.12.2021 n.234 dopo le parole “albi professionali” aggiungere “e il professionista disciplinato dalla Legge 14 gennaio 2013, n. 4”

6. ELENCO PROFESSIONALE LEGGE 4/2013 PRESSO UNIONCAMERE

La Legge 4/2013 ha consolidato negli anni la sua portata innovativa sul mercato professionale e con gli interventi normativi che la recepiscono - ultimo l'equo compenso - potrà rendere l'attuale sistema duale professionale sempre più solido e utile allo sviluppo di un sistema realmente concorrenziale nel nostro Paese.

Se oggi il professionista disciplinato dalla Legge 4/2013 ha la sua dignità, è necessario, altresì, prevedere anche strumenti che ne favoriscano la riconoscibilità nel mercato in cui opera.

Per questo motivo, proponiamo l'istituzione di un registro unico presso UNIONCAMERE per i professionisti afferenti alla legge 4/2013, simile a quanto già avviene per alcune professioni nel sistema camerale, dove i professionisti interessati possano registrarsi per farsi conoscere nel mercato. Questo permetterebbe una maggiore visibilità e riconoscibilità di questo secondo pilastro del mondo professionale garantendo un sistema concorrenziale equilibrato.

È significativo notare, infatti, che in molti bandi pubblici, tali professionisti sono esclusi perché privi di una “visura”, creando un sistema di disegualianze nell'accesso che, inevitabilmente, preclude opportunità e altera il sistema della libera concorrenza.

Inoltre, con la creazione di un registro unico ci sarebbero vantaggi anche per la pubblica amministrazione in termini di dati informativi e statistici, che consentirebbero una visione precisa di un settore in costante evoluzione. Con l'aumento del lavoro autonomo tra i giovani, molti dei quali si avvicinano già alla Legge 4/2013, è fondamentale monitorare e gestire questa dinamica senza considerarla come una barriera, ma piuttosto come un'opportunità per rafforzare l'intero sistema professionale nazionale.

La scelta di UNIONCAMERE è motivata dalla sua già consolidata gestione di elenchi professionali e dalla sua capacità di organizzare efficacemente un servizio di questo tipo in cui possa operare in sinergia e collegamento con le associazioni professionali iscritte al Mimit.



Questo doppio livello di garanzia offrirebbe anche ulteriore protezione ai consumatori, che avrebbero la possibilità di verificare lo stato dei propri interlocutori.

La nostra proposta prevede pertanto:

- Un collegamento diretto tra il professionista e l'associazione professionale iscritta al MIMIT
- L'obbligo di attestazione e/o certificazione per qualificare l'iscrizione
- La volontarietà, in conformità con la Legge 4/2013
- Una garanzia fornita dall'associazione professionale
- UNIONCAMERE come ente gestore del sistema

Confidando di aver fornito un contributo utile alla discussione, restiamo a completa disposizione.

Nicola Testa

Presidente CoLAP