



CoLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

SENATO DELLA REPUBBLICA

1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali)

Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi

S.1780



CoLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

OSSERVAZIONI a cura del 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.

Dal 1° dicembre 2013 il CoLAP è la prima forma aggregativa individuata ed inserita nell'elenco del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge 4/2013 (Disposizioni sulle professioni non organizzate in ordini, albi o collegi).

Il coordinamento ha come missione la rappresentanza di un sistema professionale che con la legge istitutiva (Legge 4/2013) ha trovato una chiara identificazione e ruolo sociale, ma che, tuttavia, fatica ad essere riconosciuto e riconoscibile dalla legislazione e nei diversi ambiti di sviluppo che coinvolgono le professioni intellettuali.

Tra i fondamentali del sistema associativo rappresentiamo e sosteniamo quello fondato sul merito, sulla competenza e sulla promozione, sulla qualità della prestazione professionale e sulla trasparenza. Le associazioni professionali, infatti, rappresentano la modalità più efficace per favorire il processo di ammodernamento e di innovazione del sistema delle professioni in Italia e in Europa in grado di incidere positivamente sull'occupazione e sulla crescita e porre l'Italia nelle condizioni di affrontare le sfide dell'economia globale.

Il ruolo sociale ed economico del sistema delle professioni associative in Italia è assai rilevante: i professionisti associativi rappresentano un bacino occupazionale importante, soprattutto per i giovani e le donne, in grado di facilitare l'accesso alla professione e la promozione delle pari opportunità grazie anche alle modalità dinamiche e flessibili di lavoro che lo caratterizzano.

Le associazioni sono una forza sociale in crescita, vivace e dinamica, il nostro mondo è ricco di giovani, di donne e di professionisti preparati che rafforzano giorno dopo giorno questo sistema, intercettando i nuovi fabbisogni di un mercato globale che richiede competenze e professionalità sempre più qualificate e specializzate.



Al nostro coordinamento afferiscono professioni, molte delle quali regolate anche nel contesto più ampio Europeo o Internazionale, di diverse aree professionali e discipline:

- **tecnico aziendali** quali periti, project manager, consulenti di direzione, pubblicitari, professionisti digitali e del web, oggi AI, comunicatori, sicurezza, manager, etc.
- **amministrativo contabili**, esperti di pratiche amministrative, tributaristi, periti assicurativi, amministratori di condominio, etc.
- **culturali e scienze sociali** come archivisti, bibliotecari, guide ambientali, archeologi, antropologi, etc.
- **socio formative** come i mediatori, pedagogisti, formatori, psicomotricisti, grafologi, counselor, etc.
- **del benessere e servizi alla persona** Operatori bio-naturali, riflessologi, operatori shiatsu, musicoterapeuti, etc.

I professionisti associativi aderenti alle associazioni del CoLAP hanno un elevato livello di formazione, il 25,5% hanno conseguito un dottorato di ricerca, il 49% una laurea di secondo livello. Operano nel mercato del lavoro attraverso diverse forme contrattuali tra le quali spiccano il lavoratore autonomo, spesso organizzato anche in forma di impresa, collaboratori, liberi professionisti anche se è difficile cristallizzare l'inquadramento essendo professioni spesso flessibili e mutevoli.

Tra le professioni afferenti alla legge 4/2013 è presente anche una quota di lavoratori subordinati che nella legge hanno trovato lo strumento per qualificare le proprie prestazioni che oggi potranno spendere nel contesto lavorativo in cui operano, garantendo maggiore produttività.

Tra i fattori che spingono alle aggregazioni in forma di associazione professionale il più importante è la necessità di **rappresentanza**, altrettanto importante è il riconoscimento e la riconoscibilità professionale, la condivisione e l'aggiornamento, ma la cosa più importante è l'identificazione in un contesto professionale che può garantire nuove opportunità lavorative. Lo stesso Colap e tutte le associazioni professionali, all'unisono, lavorano per un riconoscimento pieno del proprio ruolo come parti sociali esprimendo appieno quel concetto, mai chiarito, e spesso distorto, della **rappresentatività**. Auspichiamo che oggi nessuno possa dimenticare il nostro ruolo e impegno, oltre che la capacità, concreta, di rappresentare centinaia di migliaia di professionisti che nel nostro sistema, e coordinamento, trovano la propria identità.

Il CoLAP riunisce in uno spirito di collegialità e di mutua collaborazione le libere associazioni professionali, le rappresenta in ambito europeo, nazionale e regionale ad ogni livello di intervento, quale autonoma parte sociale, restando di competenza delle rispettive associazioni la rappresentanza delle singole categorie professionali.



Il CoLAP ha partecipato attivamente ai lavori del **Piano nazionale di riforma delle professioni**, ai sensi dell'art. 59 della Direttiva 2005/36/CE così come modificata dalla Direttiva 2013/55/UE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali; alla **Conferenza sul Futuro dell'Europa**; così come partecipa a tantissime occasioni di confronto tecnico e istituzionale in ambito nazionale, tutte attività che hanno rappresentato, e rappresentano, un grande esercizio di confronto democratico con tutte le istituzioni di qualunque livello.

IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI NELLA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI

Il CoLAP esprime apprezzamento per il tentativo di introdurre una disciplina organica delle attività di rappresentanza di interessi, finalizzata ad assicurare maggiore trasparenza nei processi decisionali pubblici e un ordinato rapporto tra istituzioni e soggetti rappresentativi. Tuttavia, si ritiene necessario evidenziare preliminarmente una questione di fondo: **la rappresentanza** di interessi non costituisce un'attività svolta esclusivamente dai cosiddetti "lobbisti professionisti", ma rappresenta una funzione fisiologica e democratica esercitata quotidianamente anche dalle associazioni professionali, dalle associazioni di categoria, dagli enti del Terzo Settore e, più in generale, dai corpi intermedi. Le associazioni professionali disciplinate dalla Legge n. 4/2013 svolgono infatti, per espressa previsione normativa, una funzione di rappresentanza istituzionale delle professioni e delle istanze comuni dei professionisti associati. Come corpi intermedi svolgono ordinariamente attività di interlocuzione istituzionale, partecipano a consultazioni pubbliche, audizioni parlamentari e tavoli tecnici, formulano proposte normative e contribuiscono alla definizione delle politiche pubbliche nei settori di riferimento.

L'articolo 3 della Legge 4/2013 stabilisce infatti che le forme aggregative delle associazioni professionali: "rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza e imparzialità" e che esse hanno funzioni "**di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali**".

Tale attività costituisce espressione del principio pluralistico sancito dalla Costituzione e della partecipazione democratica ai processi decisionali pubblici e la rappresentanza non è un'attività accessoria o eventuale delle associazioni professionali, ma costituisce una funzione espressamente riconosciuta e valorizzata dal legislatore.

Per tale ragione, appare necessario evitare che la formulazione della proposta di legge generi incertezza interpretativa circa l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, con il rischio di assimilare indistintamente l'attività di rappresentanza svolta dai corpi intermedi alla professione del lobbying esercitata in forma specialistica e commerciale.



COLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

Alla luce di tali considerazioni, le osservazioni che seguono si concentrano su alcune specifiche disposizioni del testo rispetto alle quali emergono profili di criticità interpretativa e applicativa che appaiono meritevoli di approfondimento e chiarimento.

ARTICOLO 2, COMMA 1, lettere a) e b)

L'articolo 2 definisce “**attività di rappresentanza di interessi**” come attività svolta “*professionalmente*” e i “**rappresentanti di interessi**” come soggetti che svolgono tale attività anche per conto di organizzazioni il cui scopo prevalente non è la rappresentanza di interessi.

La formulazione adottata rischia di creare una significativa ambiguità interpretativa.

Da un lato, infatti, il riferimento allo svolgimento “professionale” dell'attività sembrerebbe limitare il campo applicativo ai soggetti che esercitano stabilmente e professionalmente l'attività di lobbying quale specifica attività economica o professionale.

Dall'altro lato, la successiva definizione di “rappresentanti di interessi” include anche soggetti che operano per conto di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi, comprese organizzazioni senza scopo di lucro.

Tale formulazione potrebbe dunque ricomprendere automaticamente anche associazioni professionali, associazioni di categoria, enti del Terzo Settore e reti associative.

Si ritiene pertanto opportuno chiarire espressamente se la normativa sia destinata esclusivamente ai soggetti che svolgono professionalmente attività di lobbying oppure se debba applicarsi indistintamente a tutte le organizzazioni che svolgano attività di rappresentanza istituzionale. L'attuale formulazione rischia, infatti, di sovrapporre impropriamente la fisiologica attività di rappresentanza collettiva svolta dai corpi intermedi con l'attività professionale di lobbying svolta da operatori specializzati o di escludere i corpi intermedi dal ruolo di rappresentanti di interessi.

Auspichiamo, pertanto, che il legislatore chiarisca espressamente l'ambito soggettivo di applicazione della legge, anche al fine di evitare che rimangano escluse o prive di un corretto inquadramento le associazioni professionali che svolgono legittimamente attività di rappresentanza degli interessi collettivi delle professioni rappresentate e, al contempo, di evitare che attività istituzionali tipiche delle associazioni professionali vengano assimilate automaticamente all'attività di lobbying professionale.

Tale chiarimento risulta, altresì, necessario al fine di evitare incertezze anche sotto il profilo fiscale e tributario, distinguendo in modo netto l'attività professionale di lobbying, suscettibile di produrre reddito anche d'impresa, dall'attività istituzionale svolta dalle associazioni professionali nell'interesse dei propri associati, così da fornire criteri interpretativi chiari anche all'amministrazione finanziaria.



COLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

ARTICOLO 4, comma 4

L'articolo 4, comma 4, stabilisce l'obbligo di iscrizione al Registro per i soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi **“professionalmente, in maniera continuativa e non meramente occasionale”**.

Anche in questo caso permane il dubbio interpretativo circa l'applicabilità della disciplina alle associazioni professionali.

Le associazioni professionali svolgono infatti in modo continuativo attività di interlocuzione con le istituzioni, ma tale attività non costituisce necessariamente attività professionale di lobbying: rappresenta invece una funzione istituzionale di rappresentanza degli associati ed è esercitata senza finalità lucrative e nell'ambito delle finalità associative.

Sarebbe pertanto opportuno specificare se l'iscrizione al Registro debba riguardare esclusivamente i soggetti che svolgono professionalmente attività di lobbying per conto terzi oppure anche gli enti rappresentativi che svolgono attività di rappresentanza istituzionale connessa alle proprie finalità associative.

In assenza di chiarimenti, la disposizione rischia di determinare una incertezza applicativa rilevante e possibili limitazioni indirette alla partecipazione democratica dei corpi intermedi.

ARTICOLO 4, comma 1 – REGISTRO PRESSO IL CNEL

L'articolo 4, comma 1, istituisce presso il CNEL il Registro a cui devono iscriversi i soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza di interessi.

Pur comprendendo la volontà di individuare un organismo istituzionale terzo, si ritiene opportuno evidenziare alcune perplessità.

Il CNEL è infatti organo costituzionalmente deputato alla rappresentanza delle categorie produttive e delle forze sociali.

Peraltro, nella relazione illustrativa del disegno di legge si afferma che il CNEL sarebbe “l'organismo che può svolgere al meglio questo ruolo, in coerenza con l'idea dei Costituenti, i quali immaginarono il CNEL stesso anche come sede di moderazione del conflitto sociale”.

Tale impostazione, tuttavia, appare non del tutto coerente con le funzioni attribuite dal provvedimento al Registro e al Comitato di sorveglianza, che attengono invece ad attività di controllo, vigilanza e gestione di un sistema di regolazione della rappresentanza di interessi, funzioni diverse rispetto al tradizionale ruolo consultivo e di composizione sociale riconosciuto al CNEL.

La collocazione del Registro presso il medesimo organismo potrebbe generare dubbi sull'opportunità istituzionale della scelta, sulla piena neutralità del soggetto gestore e, non ultimo, sulla possibile sovrapposizione tra funzione di rappresentanza e funzione di vigilanza.



CoLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

Occorrerebbe pertanto valutare se sia preferibile individuare un'autorità realmente terza e indipendente oppure prevedere maggiori garanzie di autonomia organizzativa e funzionale del Registro rispetto al CNEL.

Si evidenzia, inoltre, che numerose realtà associative e professionali non trovano attualmente piena rappresentanza all'interno del CNEL, con il rischio che la gestione del Registro possa essere percepita come non sufficientemente inclusiva rispetto al pluralismo delle rappresentanze sociali e professionali. In tale prospettiva, potrebbe risultare opportuno avviare, contestualmente, una riflessione anche sui criteri di composizione e partecipazione al CNEL, oggi caratterizzati da meccanismi che rendono di fatto estremamente difficile l'accesso diretto di nuove realtà associative e professionali, a fronte della presenza, diretta o indiretta, di organizzazioni riconducibili ai medesimi sistemi di rappresentanza. Qualora al CNEL venga attribuito un ruolo centrale nella gestione del Registro, appare pertanto necessario definire regole più aperte, trasparenti e pluralistiche per la costruzione della rappresentanza al suo interno.

ARTICOLO 8 – COMITATO DI SORVEGLIANZA

L'articolo 8 disciplina la composizione del Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici.

La previsione secondo cui tre componenti siano designati dal Presidente del CNEL, sei componenti siano estratti a sorte da un elenco formato per metà da professori universitari e per metà da avvocati con almeno venti anni di esercizio professionale solleva alcune perplessità.

In particolare non sono chiarite le modalità di formazione dell'elenco dei trenta soggetti, non sono previsti criteri pubblici di candidatura e selezione, non è prevista alcuna forma di partecipazione o controllo esterno sul processo di individuazione dei componenti.

Pertanto, il sistema dell'estrazione a sorte, pur volto a rafforzare l'imparzialità, rischia di comprimere la valutazione delle competenze specifiche necessarie.

L'attuale previsione può generare criticità sulla trasparenza del procedimento di selezione e sulla rappresentatività delle competenze oltre che sull'indipendenza sostanziale dell'organo.

Auspichiamo, dunque, si possano prevedere procedure pubbliche e trasparenti per la formazione dell'elenco, introducendo criteri oggettivi di selezione e incompatibilità in modo da assicurare pluralismo e multidisciplinarietà delle competenze valutando, a tal fine, il coinvolgimento di soggetti terzi indipendenti nel procedimento di nomina.

CONCLUSIONI

In conclusione, pur condividendo l'esigenza di assicurare maggiore trasparenza nei processi decisionali pubblici e nei rapporti tra istituzioni e soggetti portatori di interessi, riteniamo indispensabile che il legislatore chiarisca in modo espreso e inequivoco l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina.



COLAP

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

Tale chiarimento appare necessario al fine di evitare che le attuali ambiguità interpretative possano tradursi, nella concreta applicazione della norma, in effetti escludenti o compressivi del pluralismo sociale e professionale, penalizzando il ruolo dei corpi intermedi e delle associazioni professionali che svolgono, in modo legittimo e riconosciuto dall'ordinamento, attività di rappresentanza degli interessi collettivi delle professioni rappresentate.

Una chiara delimitazione dell'ambito applicativo della legge rappresenta, pertanto, una condizione essenziale per garantire la piena attuazione dei principi di partecipazione democratica e pluralismo richiamati dalla stessa proposta normativa, di contributo delle competenze tecniche e professionali ai processi decisionali pubblici e il rispetto del ruolo riconosciuto alle associazioni professionali dalla Legge 4/2013.

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