



# Modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di professioni dei beni culturali

## A.C. 362

dossier n° 12 - 9 settembre 2013 - Elementi di valutazione per la compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	362
Titolo:	Modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professioni dei beni culturali
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	20 marzo 2013
assegnazione:	13 giugno 2013
Sede:	referente
Pareri previsti:	I, II, V, X, XIV

### Contenuto

La proposta di legge, di cui la VII Commissione ha adottato un [nuovo testo](#) nella [seduta del 6 agosto 2013](#), **novella il Codice dei beni culturali e del paesaggio**, di cui al [d.lgs. 42/2004](#), attraverso l'inserimento di due nuovi articoli. Essa reca disposizioni in materia di **esercizio della professione** dei soggetti impegnati nelle attività di tutela, vigilanza, ispezione, protezione, conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali, a tal fine prevedendo l'**istituzione di elenchi nazionali** di professionisti.

La **relazione illustrativa** dell'[A.C. 362](#) evidenzia che si intende intervenire "a favore dello sviluppo del mercato e dell'ingresso delle competenze del mondo delle professioni, in un'ottica di **tutela dei consumatori** (che in questo caso equivalgono all'intera collettività nazionale)".

La proposta verte, dunque, nell'**ambito della disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi**, affrontato in termini generali dalla [L. 14 gennaio 2013, n. 4](#), richiamata nel testo.

L'[art. 1, co. 2, della L. 4/2013](#) dispone che 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**. Individua, inoltre, esplicitamente alcune **esclusioni**: si tratta delle attività (intellettuali) riservate per legge agli iscritti in albi o elenchi, ai sensi dell'[art. 2229 del codice civile](#), delle professioni sanitarie e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative.

Per quanto qui interessa, la legge dispone, altresì, che coloro che esercitano la professione possono costituire **associazioni professionali di natura privatistica** – caratterizzate dall'**assenza di scopo di lucro** (art. 5, co. 1, lett. f)) – con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

In particolare, le associazioni professionali e le forme aggregative delle stesse associazioni – il cui elenco è pubblicato sul sito internet del Ministero dello sviluppo economico – collaborano all'elaborazione delle **norme tecniche UNI ISO, UNI EN ISO, UNI EN e UNI** (d'ora in avanti: norme tecniche UNI), di cui alla [direttiva 98/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998](#), relative alle singole attività professionali, e possono promuovere la costituzione di **organismi accreditati di certificazione della conformità** per i settori di competenza. Tali organismi **possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista, anche non iscritto ad alcuna associazione**, il certificato di conformità alle norme tecniche UNI definite per la singola professione.

Le **associazioni professionali**, invece, **possono rilasciare** ai propri iscritti un'**attestazione** relativa, tra l'altro, agli **standard qualitativi e di qualificazione professionale** necessari per il **mantenimento dell'iscrizione** all'associazione e all'eventuale possesso della **certificazione di conformità alle norme tecniche UNI**. Il possesso dell'attestazione **non rappresenta requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale**.

In particolare, l'**art. 1** del nuovo testo in esame inserisce nella parte prima (*Disposizioni generali*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio l'**art. 9-bis**.

Esso dispone che gli **interventi** di tutela, vigilanza, ispezione, protezione, conservazione,

valorizzazione e fruizione dei beni culturali sono **affidati**, secondo le rispettive competenze, **alla responsabilità e all'attuazione** di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di "adeguata formazione ed esperienza professionale", nonché alla responsabilità e all'attuazione degli operatori delle altre professioni già regolamentate.

Con particolare riferimento alle figure di **restauratore di beni culturali** e di **collaboratore restauratore di beni culturali** - le sole già disciplinate dal vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio -, il **comma 2 dell'art. 2** del nuovo testo in esame fa salvo quanto già disposto dall'[art. 182 del d.lgs. 42/2004](#) (recentemente modificato con [legge 14 gennaio 2013, n. 7](#). Si veda [dossier del Servizio Studi n. 739 del 13 dicembre 2012](#)).

Il **comma 1 dell'art. 2** del nuovo testo della pdl introduce nel titolo III (*Norme transitorie e finali*) della parte seconda (*Beni culturali*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio l'**art. 129-bis**, il cui comma 1 prevede l'**istituzione presso il Ministero** dei beni e delle attività culturali e del turismo (d'ora in avanti, MIBAC) di **elenchi nazionali** di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e di storici dell'arte, in possesso di determinati requisiti.

Il comma 2 del nuovo art. 129-bis demanda la definizione delle **modalità e dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi** - nonché le modalità di tenuta degli stessi in collaborazione con le associazioni professionali -, ad un **decreto ministeriale**, emanato, in conformità e nel rispetto della **normativa dell'Unione europea, entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, **previo parere delle Commissioni parlamentari** competenti per materia.

Il **decreto ministeriale** è emanato dal **Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo**, sentiti, per gli ambiti di competenza, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Conferenza Stato-regioni, d'intesa con le rispettive **associazioni professionali**, individuate ai sensi dell'[art. 26 del d.lgs. 206/2007](#) (il riferimento sembrerebbe essere alla "rappresentatività delle associazioni a livello nazionale") e della [L. 4/2013](#).

Lo stesso comma 2 dell'art. 129-bis stabilisce peraltro sin da ora che l'**iscrizione negli elenchi è consentita** a coloro che sono in possesso di **certificazione della qualificazione professionale** rilasciata dalla rispettiva **associazione professionale**, a condizione che questa sia riconosciuta rappresentativa ai sensi dell'[art. 26 del d.lgs. 206/2007](#) e della [L. 4/2013](#).

L' **art. 26 del d.lgs n. 206/2007** ha disposto che, al fine di elaborare proposte in materia di piattaforme comuni da sottoporre alla Commissione europea, il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri convoca conferenze di servizi cui partecipa l'autorità competente (per le attività afferenti al settore del restauro e della manutenzione dei beni culturali, il MIBAC, ex art. 5, co. 1, lett. i)). Sulla ipotesi di piattaforma elaborata vengono sentite, in particolare, se si tratta di professioni non regolamentate, le **associazioni rappresentative a livello nazionale**. Esse sono sentite anche ai fini dell'elaborazione di piattaforme comuni proposte da altri Stati membri e in ogni altro caso in cui a livello europeo deve essere espressa la posizione italiana in materia di piattaforma comune.

Sempre l'art. 26 ha indicato i **requisiti da considerare per valutare la rappresentatività** a livello nazionale delle associazioni delle professioni non regolamentate. Le associazioni in possesso dei prescritti requisiti sono individuate, previo parere del CNEL, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee, e del Ministro competente per materia.

Al riguardo si ricorda che era intervenuto il decreto del Ministro della giustizia 28 aprile 2008, poi annullato dal TAR del Lazio, con sentenze nn. 3159 e 3160 dell'11 febbraio 2009, poiché aveva "integrato una disciplina legislativa già di per sé autosufficiente".

## Esame del provvedimento in relazione alla normativa europea

Per il diritto europeo, i professionisti sono, al pari delle imprese, soggetti alle regole di concorrenza (dettate dall'art. 101 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), ex art. 81 del TCE). L'UE è dunque particolarmente attenta ai **c.d. diritti esclusivi**, ovvero a tutte le regolamentazioni che riservino alcune attività a una ristretta categoria di professionisti.

In particolare, l'art. 16 della "**direttiva servizi**" ([n. 2006/123/UE](#)) prevede, fra l'altro, che gli Stati membri non possano subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a **requisiti** che non rispettino i seguenti principi:

- a) **non discriminazione**: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;
- b) **necessità**: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente;
- c) **proporzionalità**: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non

vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo. Il punto 56) dei considerando della direttiva, peraltro, evidenzia che "motivi imperativi di interesse generale" – tra i quali rientrano, in particolare, per quanto qui interessa, la **tutela dei consumatori** e dei destinatari di servizi, la **conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico**, **gli obiettivi** di politica sociale e **di politica culturale** (art. 4 della direttiva) – "possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni", fatto salvo il rispetto dei citati **principi di necessità e proporzionalità**.

In maniera analoga dispone il [d.lgs. n. 59 del 2010](#), emanato in attuazione della direttiva citata. In particolare – ribadita all'art. 8 la definizione di "motivi imperativi d'interesse generale" recata dall'art. 4 della direttiva – gli **artt. 14 e 15** prevedono che, fatte salve le disposizioni istitutive relative ad ordini, collegi e albi professionali, **regimi autorizzatori** possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da **motivi imperativi di interesse generale**, nel rispetto dei principi di non discriminazione. Ove sia previsto un regime autorizzatorio, le **condizioni** alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi devono essere, tra l'altro: **non discriminatorie; commisurate all'obiettivo di interesse generale**; chiare ed inequivocabili; oggettive; rese pubbliche preventivamente; trasparenti e accessibili.

## **Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea**

Nell'ambito delle iniziative volte a completare e rafforzare il mercato interno, prospettate dall'Atto per il mercato unico, la Commissione europea ha presentato, il 19 dicembre 2011, una [proposta di modifica](#) della [direttiva 2005/36/UE](#) relativa al **riconoscimento delle qualifiche professionali** in tutta l'UE.

Con l'obiettivo, in particolare, di introdurre una **maggiore automaticità nel riconoscimento delle qualifiche**, la proposta prevede la definizione di un **quadro comune di formazione o verifiche professionali comuni**, che dovrebbe **sostituire** lo strumento delle **piattaforme comuni** previsto dalla direttiva vigente.

La proposta, che segue la procedura legislativa ordinaria, dovrebbe essere esaminata in prima lettura dal Parlamento europeo in sessione plenaria il 7 ottobre 2013.

