

Normazione e qualità: una legge aperta al mercato delle professioni

Giorgio Berloff
Presidente CNA Professioni

Stefano Mannacio
Membro Consiglio Nazionale CNA Professioni

La nascita e il consolidamento delle associazioni professionali

A partire dalla fine degli anni '80 vi è stato un fiorire di associazioni professionali nel settore giuridico, tributario, sanità, benessere e servizi all'impresa, nate con lo scopo di costituire enti esponenziali in grado di stimolare il legislatore a creare una forma di riconoscimento per le rispettive attività. L'esigenza era comprensibile perché, allora come oggi, vi è il rischio di veder svanire vittorie giurisprudenziali che confermano la possibilità di eseguire prestazioni con modalità imprenditoriali, non espressamente riservate dalla legge agli ordini professionali. Il chinesologo, l'osteopata, il tributarista, il naturopata, il counselor, il patrocinatore stragiudiziale, solo per fare alcuni e non esaustivi esempi, cominciavano quindi a percorrere un lungo cammino per l'affermazione dell'autonomia della loro professione, non solo in quanto presunto "sottoprodotto" di una fase dell'attività ordinistica ma, attraverso il lavoro delle associazioni di riferimento, come coagulazione di una nuova organizzazione e "assemblaggio" della conoscenza, di un saper fare agile, snello e in grado affermarsi sul mercato.

Il contributo del CNEL

Il CNEL, grazie all'intuito dell'allora Presidente De Rita, cominciò a mappare, sin dal 1989, il magmatico mondo delle associazioni professionali con la pubblicazione di cinque rapporti sulle professioni non regolamentate, la cui elaborazione si è purtroppo diradata. L'ultimo rapporto, infatti, risale a sei anni fa e riporta un elenco di ben 155 associazioni.

Il parere dell'Antitrust, la Commissione Mirone e la visione del "sistema duale"

L'indagine conoscitiva del 1998 dell'Antitrust sul mondo delle professioni e il contestuale avvio dei lavori della "Commissione Mirone" possono essere considerati il punto di svolta per indirizzare le aspirazioni delle associazioni nel quadro di una riforma complessiva nella quale *"ordini e professioni non regolamentate possono lavorare fianco a fianco per migliorare la soddisfazione del cliente e migliorare la competitività del sistema-paese"* (cfr. Manifesto di Assoprofessioni). L'esito dell'indagine, da cui risultava un eccesso di regolamentazione delle professioni in Italia, aveva infatti suggerito al legislatore un percorso fondato sostanzialmente sul principio *"no a nuovi ordini, no a nuove riserve professionali, sì al riconoscimento delle nuove professioni in un quadro di libertà di esercizio"*.

Dopo anni di attesa l'approvazione di una proposta di legge in prima lettura

Le numerose iniziative promosse nelle scorse tre legislature non avevano mai varcato la soglia della discussione nelle commissioni parlamentari fino alla recente approvazione della legge n. 4 del 2013 "Disposizioni in materia di professioni non organizzate" che ha avuto il merito di riunire alcuni progetti di legge bipartisan a firma degli onorevoli Froner, Formisano, Buttiglione, Della Vedova, Cazzola.



PROFESSIONI: I TENTATIVI DEL PASSATO

Anno	Progetto	Autore - Istituzione
2000	Delega al Governo in materia di professioni intellettuali	Fassino - Ministero della Giustizia
2001	A.C. 1048 - Istituzione del "certificato professionale controllato" e delega al Governo per la disciplina delle professioni non regolamentate	Ruzzante - Parlamento
2003	Progetto di disegno di legge recante riforma del diritto delle professioni intellettuali	Vietti - Ministero della Giustizia
2003	Disegno di legge sulle professioni non regolamentate	CNEL
2006	Disciplina delle professioni intellettuali	Mastella - Ministero della Giustizia

La strategia relazionale. Abbandono del sistema duale e avviso condiviso

Il livello di metabolizzazione del legislatore nel trovare un dispositivo di legge "leggero" per le professioni non regolamentate è, rischi permettendo, ormai maturo. Ciò è dovuto al superamento della triarticolazione negoziale tra governo, industria e sindacato, non più in grado di raccogliere le istanze multiformi di una società complessa. In tale contesto ha avuto successo la strategia dell'"avviso condiviso", ovvero quella di promuovere le istanze delle professioni non regolamentate all'interno del mondo delle imprese artigiane e del commercio, che sono diventate di recente un importante polo negoziale tramite la creazione di Rete Imprese Italia, di cui CNA Professioni costituisce il punto di riferimento tematico. Un primo successo di tale percorso è stato quello di aver ottenuto l'abbandono di una impossibile sintesi legislativa per ordini e professioni non regolamentate attraverso la scissione dei loro percorsi parlamentari, rispettivamente in Commissione Giustizia e Attività Produttive.

Un secondo successo, conseguente al primo, è stato quello di creare un tavolo di discussione ufficiale presso il Ministero dello Sviluppo economico, più attento a cogliere le esigenze dei lavoratori della conoscenza che operano con modalità imprenditoriali.

I contenuti della legge. I due punti fondamentali

Il provvedimento è frutto di un equilibrio delicato e sottile da cui emergono, però, tre principi chiari.

- 1) Il sistema proposto non crea alcuna garanzia per le professioni non regolamentate. Non vi sono limiti alla libertà di esercizio.
- 2) È presente una architettura per la tracciabilità del "saper fare e di come si impara a fare".
- 3) Le associazioni professionali possono concorrere alla costruzione della fase "normativa" ma non sono monopoliste o detentrici della conoscenza.

LEGGE N. 4 DEL 2013 - DIAGRAMMA DI FLUSSO



Un equilibrio dinamico

La legge è fondata su un equilibrio dinamico tra attori (associazioni, forme aggregative, UNI, Accredia, MSE) che, negli ultimi anni, si sono impegnati a costruire un percorso normativo per le professioni non regolamentate anche in assenza di una legge. Il sistema proposto dall'articolato è aperto a due scenari. Il primo tende a esaurire con l'attestato rilasciato dall'associazione tutto il procedimento di riconoscibilità della professione. Tale ipotesi può valere per alcune professioni, che lavorano prevalentemente per l'impresa, le cui associazioni sono parte di organismi o network internazionali (p.e. buyer, logistica, manager). In buona sostanza il professionista di gemmazione "anglosassone", riconosciuto secondo prassi e consuetudini già consolidate o attraverso una normazione europea, con la nuova legge, otterrà un ulteriore suggello di garanzia. Il secondo scenario realizza pienamente il valore sistemico della legge perché si adatta a tutte quelle professioni che nel settore giuridico, tecnico e del benessere svolgono attività specialistiche anche in concorrenza con gli ordini professionali. In questo caso la necessità di una normazione attraverso la procedura dell'UNI, che prevede una complessa e partecipata attività istruttoria, e di certificazione, attraverso organismi di parte terza, per i professionisti più

integrati in un sistema di mercato, costituirebbe il riconoscimento di un processo già in corso da tempo. L'UNI ha già chiuso alcune istruttorie per alcune professioni non regolamentate e la FAC - Federazione delle Associazioni per la Certificazione - ha già provveduto a certificare alcune centinaia di professionisti.

Conclusione

Con la legge "Disposizioni in materia di professioni non organizzate", si riconoscerà quindi un mercato che punta, attraverso i meccanismi di normazione, attestazione e certificazione, a fornire alla committenza delle prestazioni professionali efficaci strumenti per valutare la consistenza e la qualità dell'offerta. Per questa via sarà inoltre possibile definire profili professionali e contenuti delle attività, superando frammentazioni e sovrapposizioni che penalizzano le competenze e le specializzazioni più qualificate. Tale percorso può essere la base per una regolamentazione moderna e non autoreferenziale, perché è inserito nel quadro europeo, prevede un largo e puntuale confronto tra tutti gli operatori, è aperto a continui aggiornamenti e, soprattutto, è volontario e perciò per definizione non esclusivo e non vincolante per tutti quei soggetti che non vogliono in esso riconoscersi.

Gli attori del sistema

Il professionista: l'imprenditore

È colui che, esercitando una professione non organizzata in un ordine o in un collegio, svolge una attività economica volta alla prestazione di servizi o opere a favore di terzi, esercitata abitualmente o prevalentemente mediante lavoro intellettuale con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative.

Le associazioni: coagulazione della conoscenza

Non hanno vincoli di rappresentanza in esclusiva, devono promuovere la formazione dei loro iscritti, i criteri deontologici e concorrere alla formazione della normativa. Possono rilasciare una attestazione. Al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali, le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti, previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, un'attestazione relativa:

- a) alla regolare iscrizione del professionista all'associazione;
- b) ai requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa;
- c) agli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione; alle garanzie fornite dall'associazione all'utente, tra cui l'attivazione dello sportello di cui all'articolo 2, comma 4;
- e) all'eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista;
- f) all'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI.



Le forme aggregative: il nuovo soggetto esponenziale

Hanno funzione di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

CNA Professioni si è costituita proprio per rispondere a questa esigenza di essere l'ente esponenziale di rappresentanza, ma anche una sede di dibattito culturale e scientifico dove associazioni professionali che operano in diversi campi possono scambiare conoscenze e collaborare in un'ottica interdisciplinare.

UNI: il normatore

Le associazioni professionali e le forme aggregative collaborano all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali, attraverso la partecipazione ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica, al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza.

Accredia: la certificazione di qualità

Gli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento ai sensi del Regolamento CE n. 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, 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.

Il Ministero dello Sviluppo economico: garante del processo

L'elenco delle associazioni professionali e delle forme aggregative che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti è pubblicato dal Ministero dello Sviluppo economico nel proprio sito internet.