

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

**N. 169**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore IZZO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2006**

Disposizioni in materia di certificazione di qualità controllata  
per l’esercizio dell’attività professionale e delega al Governo  
in materia di regolamentazione delle federazioni di associazioni

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema delle professioni comunemente definite «non regolamentate» è ancora irrisolto. Si tratta di tutte le nuove professionalità nate in conseguenza del grande sviluppo tecnologico avvenuto negli ultimi decenni e non comprese nel disposto dell'articolo 2229 del codice civile e delle leggi speciali dello Stato, istitutive degli ordini e dei collegi professionali.

Quotidianamente pervengono istanze di riconoscimento di nuove professionalità. La soluzione del riconoscimento in ordini e collegi non pare, tuttavia, nella maggioranza dei casi percorribile. Qualunque sistema formulato sul modello del riconoscimento ha inoltre il difetto di frenare lo sviluppo, chiudendo in limiti necessariamente rigorosi professionalità che, nella maggior parte dei casi, sono invece caratterizzate da una forte mobilità perchè strettamente legate alle esigenze evolutive del mercato e soprattutto del continuo sviluppo tecnologico.

Le professioni non regolamentate sono però una realtà importantissima e fondamentale. Secondo i dati più recenti i cittadini che svolgono attività professionali prive di regolamentazione e posseggono allo scopo una partita IVA sono ormai quasi due milioni e tale numero è destinato a crescere in quanto legato al crescere della diversificazione delle offerte in tutti i settori, conseguente alla continua evoluzione sopra ricordata.

Le professioni non regolamentate meritano quindi grande attenzione e la ricerca di soluzioni capaci da un lato di rispettare l'esigenza di mobilità e di evoluzione delle professioni stesse e dall'altro di offrire ai consumatori (e ai professionisti coscienti) strumenti di tutela che garantiscano ai consumatori medesimi serie possibilità di scelta all'interno delle offerte del mercato e stimo-

lino, al contempo, i professionisti a migliorare in continuazione il proprio bagaglio culturale e scientifico.

La soluzione dei problemi delle libere professioni non regolamentate deve passare attraverso l'invenzione di formule nuove che salvaguardino tre fondamentali principi: libertà (del professionista), garanzia (del consumatore) e qualità del servizio (a garanzia dei consumatori e dei professionisti coscienti). Regolamentare troppo significa bloccare la crescita di nuove professionalità e alterare le regole del mercato e della concorrenza. Occorre quindi regolamentare nel rispetto della libertà e della qualità, limitando l'intervento degli organi pubblici alla sola creazione di meccanismi che da un lato offrano al cittadino-consumatore la possibilità di distinguere fra le offerte del mercato (e - di conseguenza - scegliere consapevolmente) e dall'altro stimolino il professionista a migliorare la qualità del servizio e quindi la propria preparazione professionale (così favorendo una «alleanza di fatto» fra consumatori e professionisti seri).

La soluzione non va ricercata nel riconoscimento delle associazioni delle nuove professioni, che sono troppo e direttamente interessate a tutelare (per evidenti ragioni di sopravvivenza) i propri iscritti e che devono inoltre conservare la loro natura squisitamente privatistica e la base volontaristica (il riconoscimento comporta, inoltre e inevitabilmente, istanze di creazione di vincoli di esclusiva, l'alterazione del mercato sia dei servizi sia dell'associazionismo, e a medio termine la sclerotizzazione di attività professionali che, per loro natura, devono invece continuamente evolversi).

La soluzione è offerta dal modello contenuto nel presente disegno di legge che anzi-

tutto si rivolge unicamente alle professioni non regolamentate (e non a quelle già regolate in ordini e collegi, come espressamente affermato nell'articolo 1) e si realizza non più mediante il sistema del «riconoscimento», ma mediante l'istituzione di un sistema di certificazione di qualità controllata, organizzato su base squisitamente privatistica e demandato per la sua applicazione a federazioni di associazioni costituite allo scopo e, a questo limitato fine, soggette al controllo dello Stato.

In particolare:

*a)* con l'articolo 2 viene istituito il certificato di qualità controllata che consiste in un attestato di cui potranno fregiarsi unicamente i professionisti che si impegnano a rispettare i requisiti dell'acquisizione di un serio percorso formativo di base, del periodico e costante aggiornamento, dell'esercizio continuativo della professione e del rispetto di regole di corretto comportamento;

*b)* il comma 2 dell'articolo 2 prevede la non obbligatorietà del certificato per l'esercizio della professione. Il certificato non è cioè requisito per esercitare la professione, ma un «plus valore» di cui solo alcuni professionisti (quelli appunto che rispettano le regole suddette e fissate nei codici di autodisciplina) possono fregiarsi sul libero mercato (una specie di «bollino blu» di qualità). In tal modo vengono salvaguardate la libertà di mercato e di concorrenza e la necessità di non bloccare con regole rigide la crescita di nuove professionalità e lo sviluppo di quelle esistenti, ma soprattutto si evita il pericolo di creare nuove «esclusive» o «aree riservate»;

*c)* con l'articolo 3 viene demandato l'onere dell'attività certificatoria ad enti terzi, consistenti in federazioni di associazioni di professionisti aventi lo scopo di rilasciare il certificato di qualità ed eseguire con pieni poteri sugli iscritti delle associazioni che ne facciano richiesta le verifiche e i controlli a tal fine necessari;

*d)* con l'articolo 4 si fissano i principi generali (cui dovrà attenersi il Governo nell'emanazione di uno o più decreti legislativi) che regolano, oltre che le garanzie di indipendenza, imparzialità e rappresentatività delle parti interessate, l'intero sistema costruito per rispettare la duplice esigenza imposta dagli indirizzi dell'Unione europea di rispettare, da un lato, la partecipazione dei soggetti interessati, e quindi delle associazioni che rappresentano le nuove professionalità, alla formazione del processo certificatorio e, dall'altro lato, di salvaguardare la necessità della terzietà dell'ente certificante. Il modello federativo assolve a tale duplice esigenza, essendo di tutta evidenza che la federazione è un ente diverso dalle singole associazioni che ne fanno parte (così come, ad esempio, la Svizzera è diversa dal Canton Ticino). In particolare le associazioni partecipano al processo certificatorio contribuendo alla formazione di codici di autodisciplina (che definiscono i requisiti formativi, gli indici di aggiornamento, l'onere della continuità e le regole comportamentali) (comma 2, lettera *b*), numero 1, ma è solo la federazione ad esercitare le verifiche e i controlli del loro puntuale adempimento da parte degli iscritti e a rilasciare i certificati;

*e)* l'intero sistema funziona in ambito squisitamente privatistico, senza interferenze dello Stato, che è chiamato a intervenire solo in sede di controllo prima per la verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge al momento della costituzione delle federazioni di certificazione e poi per la verifica dell'adempimento delle prescrizioni di legge. Si tratta di un riconoscimento da parte dello Stato delle sole federazioni e non, quindi, delle singole associazioni e, per di più, ai soli fini certificatori (articolo 3 e articolo 4, comma 2, lettera *d*).

Il presente disegno di legge contiene quindi un modello molto elastico capace di adattarsi al mutare delle esigenze di un mercato e di una tecnologia in sempre continua e

rapidissima evoluzione, il tutto perfettamente in linea con quanto auspicato dall'Antitrust nel provvedimento n. 5400 del 9 ottobre 1997 - Indagine conoscitiva - Settore ordini e collegi professionali. Per di più è coerente con la normativa europea, non crea alcuna conflittualità con le professioni regolamentate in ordini e collegi, riduce al minimo l'intervento dello Stato e non comporta costi per la collettività (i costi sono infatti assorbiti dal «privato»). Non altera, infine, la concorrenza avendo solo il vantaggio di stimolare i professionisti a migliorare la qualità dei servizi resi e di dare ai consumatori nuovi elementi di chiarezza nella scelta. Porta anzi un elemento di novità sul mercato e non crea nuove nicchie di esclusiva (poiché il certificato non è requisito per l'esercizio

della professione, ma «soltanto» un plus valore utile ai consumatori per individuare e riconoscere sul mercato i professionisti che assicurano una seria preparazione).

Per concludere, il modello proposto consentirà di avviare a soluzione l'annoso problema della regolamentazione delle nuove professionalità in una chiave moderna, innovativa e del tutto originale anche per il sistema europeo, senza bloccare la crescita delle professioni stesse e offrendo ai consumatori appropriati strumenti di selezioni e di scelta fra i professionisti coscienti e meno coscienti all'interno di una offerta che resta variegata e libera e stimolando i professionisti a migliorare in continuazione la propria preparazione professionale.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione)*

1. La presente legge ha per oggetto tutte le attività professionali, intellettuali e non intellettuali, che non sono regolate dall'articolo 2229 del codice civile e dalle leggi speciali dello Stato.

## Art. 2.

*(Certificato di qualità controllata)*

1. È istituito il «certificato di qualità controllata» con il quale vengono attestati l'esercizio abituale e continuativo della professione, il costante aggiornamento e un comportamento conforme alle norme di corretto svolgimento della professione medesima.

2. Il certificato di cui al comma 1 non costituisce requisito per l'esercizio dell'attività professionale e viene rilasciato ai prestatori di attività professionali che ne facciano richiesta e siano in possesso dei requisiti di cui al medesimo comma 1.

## Art. 3.

*(Attività certificatoria)*

1. Il certificato di cui all'articolo 2 è rilasciato da libere federazioni di associazioni costituite al preminente scopo di espletare le attività ed esercitare i controlli e le verifiche necessari al rilascio dei certificati, e che accettano, a tale limitato scopo, il controllo dello Stato.

## Art. 4.

*(Delega legislativa)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare:

a) la forma e le modalità di riconoscimento delle federazioni di associazioni di cui all'articolo 3, quali soggetti diversi ed autonomi dalle associazioni costituenti;

b) i connotati e le funzioni delle associazioni professionali che partecipano alla costituzione o successivamente aderiscono alle federazioni di cui all'articolo 3;

c) l'ambito e i limiti dei poteri dello Stato sull'operato delle federazioni di cui all'articolo 3.

2. Ai fini dell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene alle disposizioni della presente legge e ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le federazioni di associazioni:

1) sono organismi privati costituiti da almeno dieci associazioni rappresentanti diverse attività professionali; qualora nel corso dell'attività il numero delle associazioni aderenti per qualunque causa si riduca a meno di dieci, è concesso il termine di un anno per la ricostituzione del *quorum*;

2) sono preposte in via esclusiva al rilascio dei certificati di qualità controllata ed esercitano a tale limitato fine tutte le necessarie funzioni di verifica e di controllo del rispetto delle condizioni per il rilascio dei certificati stessi sia nei confronti delle associazioni aderenti sia nei confronti dei singoli loro associati;

3) nell'ambito delle funzioni di cui al numero 2) devono garantire indipendenza e imparzialità di azione rispetto alle associazioni aderenti;

4) prevedono che gli eletti negli organi statutari non possano ricoprire incarichi all'interno delle associazioni aderenti;

5) indicano nello statuto gli ambiti e le modalità per lo svolgimento dei controlli sulle associazioni aderenti ai fini dell'attività di certificazione;

6) sono titolari nei confronti delle associazioni aderenti, e in surroga alle stesse anche nei confronti dei singoli associati, delle azioni disciplinari mirate al rispetto della sussistenza dei requisiti per la certificazione e dei codici deontologici, fino al potere di revoca del certificato e di espulsione dell'associazione inadempiente. In caso di espulsione, il termine di cui al numero 1) è aumentato a due anni;

*b)* le associazioni aderenti:

1) definiscono i criteri qualitativi necessari ai fini del rilascio della certificazione di qualità controllata, che devono prevedere: *a)* il livello di preparazione minimo relativamente alla preparazione didattica, ai titoli di studio o ai percorsi formativi; *b)* gli *standard* minimi di aggiornamento; *c)* le norme deontologiche e le relative sanzioni disciplinari;

2) hanno pari rappresentanza negli organi assembleari della federazione;

3) accettano e includono nei propri statuti, nei limiti della funzione di certificazione come parte integrante e prevalente in caso di norme contrastanti, lo statuto della federazione cui aderiscono;

4) ai fini del rilascio del certificato di qualità controllata devono espressamente accettare i poteri di verifica e controllo da parte della federazione cui aderiscono e i poteri disciplinari conseguenti, ivi compresa la sanzione della esclusione in caso di gravi inadempienze;

*c)* possono far parte della federazione anche le associazioni dei consumatori;

*d)* il compito di verifica e controllo dell'operato delle federazioni per la certifica-

zione in conformità alle disposizioni della presente legge spetta al Ministero della giustizia.

3. Gli schemi di decreto legislativo di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.