



**WORKSHOP CIIP**

Milano 12 ottobre 2017

**GLI ORIENTAMENTI NORMATIVI ITALIANI ED  
EUROPEI SULLE PROFESSIONI  
UN ASSETTO NORMATIVO IN RAPIDA EVOLUZIONE**

*Claudio Venturato*



## LE PROFESSIONI: un fenomeno sfuggente

- **Quanti** e **quali** siano realmente i professionisti in Europa e in Italia è un quesito che, tuttora, non ha risposte univoche
- I metodi ufficiali di rilevazione divergono e i risultati sono largamente **discussi e contestati**



## LE PROFESSIONI: dati e stime non coerenti

- In Italia i dati, ormai risalenti, del **CNEL** indicavano circa 3,5 milioni di professionisti, includendo però anche i professionisti dipendenti
- L'**Istat** ha attivato di concerto con l'**INAPP** un dettagliato Sistema informativo delle professioni, ma solo nel secondo trimestre 2017 ha avviato un'indagine campionaria, nell'ambito della Rilevazione delle forze di lavoro, **di concerto con Confprofessioni**, per arrivare a stimare i contorni quantitativi del fenomeno professionale



## LE PROFESSIONI: dati e stime non coerenti

- Nel 2009 le stime dell'Istat si aggiravano su circa un milione di professionisti, **1,5 milioni** se si includono anche i collaboratori a progetto e i collaboratori occasionali
- Tuttavia nello stesso 2009 i collaboratori iscritti alla Gestione separata INPS erano già **900.000**
- Secondo un'altra stima, riferita allo stesso anno, ma basata sui dati relativi all'IVA e all'IRPEF, la cifra totale ammonterebbe a **1.300.000** soggetti



## LE PROFESSIONI: ricerche quantitative in corso

- È attualmente in corso una prima **survey privata** (v. indagine **i-WIRE**, riportata nel sito [actainrete.it](http://actainrete.it)), estesa a livello europeo e basata sulla compilazione volontaria di un questionario reperibile in rete
- Merito di questa iniziativa è quello di cercare di distinguere **varie situazioni**, tutte riconducibili al genere «professioni», ma con modalità e valenze diverse



## MOLTEPLICI CONFIGURAZIONI DELLE ATTIVITA' PROFESSIONALI

- Vi sono professionisti che esercitano in modo continuativo, altri che alternano con lavoro dipendente o semplicemente arrotondano un reddito di lavoro dipendente, molti hanno un solo committente, accanto al contratto d'opera professionale sono diffusi il contratto a termine e la cessione del diritto d'autore
- Secondo un'indagine dell'Associazione Bruno Trentin in collaborazione con la Consulta delle Professioni CGIL (2015), che ha considerato un campione di 3,4 milioni di soggetti, il 46,2% ha una normale Partita IVA, il 22,7% aderisce al regime dei minimi, il 5,2% è riconducibile ad attività d'impresa, il 18,1% è in regime di parasubordinazione, il 3,8% di cessione di diritti d'autore, l'1,4% di inserimento al lavoro, il 2,6% di lavoro dipendente



## LAVORO PROFESSIONALE GENUINO O DISSIMULATO?

- L'incertezza dei contorni del fenomeno ha dato e dà luogo a vari, ma improbabili, tentativi di individuare il lavoro professionale **«genuino»**, distinguendolo da quello **«spurio»** o addirittura **«dissimulato»**
- Queste ricerche non tengono conto della tendenza strutturale alla crescita di questa forma di occupazione, anche in conseguenza delle dinamiche sul piano tecnologico che vanno sotto l'etichetta di «rivoluzione 4.0»
- La tendenza di fondo non sembra contraddetta da recenti stime che parlano di un calo del lavoro autonomo in conseguenza della recessione post 2008 (Confesercenti)



## LE PROFESSIONI: manca una definizione normativa

- L'incertezza dei contorni del fenomeno è dovuta anche al fatto che, sul piano normativo, sia nell'ordinamento italiano che in quello europeo **è assente una definizione univoca e generale del termine «professione»**
- Ambedue gli ordinamenti contengono definizioni di **particolari specie nel genere** (professioni ordinistiche, non ordinistiche, regolamentate, non regolamentate) ma non una nozione applicabile a tutto il genere



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE PROFESSIONI

- Sul piano storico, **l'esigenza di una regolamentazione**, ma anche **quella di una deregolamentazione** delle professioni, sono tendenze, anche culturali oltre che legislative, presenti in modo costante a partire almeno dalla Rivoluzione francese e per tutta l'età contemporanea



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA

### La tendenza alla liberalizzazione

- La totale e obbligatoria liberalizzazione delle professioni (e di tutto il lavoro) era l'oggetto della famosa **legge Le Chapelier** del 1791, che aboliva le corporazioni, l'apprendistato e introduceva il **delitto di coalizione**, nel quale rientravano sia le associazioni sindacali dei lavoratori sia le associazioni professionali in qualsiasi forma
- Un altro esempio, su un piano più prettamente ideologico, è costituito dalla teorizzazione di **Milton Friedman**, nel XX secolo il principale ideologo del liberismo più spinto
- nel 1945, nella sua prima opera in collaborazione con Simon Kuznets (*Income from Independent Professional Practice*) sosteneva che i regimi autorizzatori all'ingresso nelle professioni limitano il reddito complessivo del sistema economico



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE PROFESSIONI - Francia

- Al polo opposto si colloca la storia contemporanea degli **ordini professionali**
- Nel 1810 Napoleone istituisce in Francia per la prima volta **l'ordine degli avvocati** , restando vigente la legge Le Chapelier (sopravvissuta fino al 1864) e come eccezione a quest'ultima
- L'intento era quello di sottoporre al controllo dello Stato una professione che si riteneva particolarmente delicata
- Perciò l'ordine professionale nasce fin dalle origini nella **forma di ente pubblico** e non in forma di libera e spontanea associazione di professionisti



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE PROFESSIONI - Italia

- Anche in Italia **l'ordine degli avvocati** fu il primo ad essere istituito nel 1874, seguito da vari altri, ciascuno istituito da un'apposita legge
- Sul modello francese, la forma giuridica fu (ed è) quella dell'ente pubblico, denominato Ordine o Collegio. Quest'ultima categoria risale, nell'ordinamento italiano, al r.d.l. 24 gennaio 1924, n. 103 (l. n. 473/1925), che fornisce la distinzione, in via generale ed astratta, tra Ordini e Collegi



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA

### La tendenza restrittiva

- Alla forma «ordine professionale» è associato un **regime giuridico di restrizioni e di esclusiva, oltre che di privilegi**
- I principali istituti di tale forma sono le **restrizioni all'accesso** (tirocinio ed esame di Stato), le **restrizioni all'esercizio** (obbligatoria iscrizione in albi o elenchi), il **regime disciplinare**, le **restrizioni alla concorrenza** (divieto di pubblicità, divieto di forma societaria, tariffe minime). Solo in parte tali restrizioni sono oggi superate
- I **privilegi** riguardano in primo luogo la speciale e attenuata responsabilità contrattuale del professionista



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA

### Giustificazioni della tendenza restrittiva

- L'approccio restrittivo è stato giustificato, anche sul piano teorico e non solo dai portatori dei relativi interessi, per una sua **migliore rispondenza all'interesse generale**
- Le restrizioni all'accesso e all'esercizio e i controlli di tipo pubblicistico sono, in quest'ottica, più idonei a delle prestazioni professionali **garantire il destinatario**
- Normalmente infatti il destinatario, anche se si tratta di una grande impresa multinazionale o di un ente pubblico, si trova in una **situazione di svantaggio** rispetto al professionista
- Tale svantaggio è dovuto **all'asimmetria informativa** che caratterizza i mercati contemporanei



## SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA

### Giustificazioni della tendenza restrittiva

- L'asimmetria informativa può operare sia *ex ante* che *ex post*
- Opera *ex ante* se il cliente non è in grado di valutare la reale competenza del professionista prima che la prestazione venga erogata, ma la può valutare in esito alla prestazione (**experience goods**)
- Opera *ex post* se neppure a prestazione avvenuta il cliente ha strumenti per rendersi conto della qualità della prestazione (**credence goods**)



# SVILUPPO STORICO DELLA DISCIPLINA

## L'asimmetria informativa e la giurisprudenza costituzionale

- È sostanzialmente la considerazione dell'asimmetria informativa che ha indotto sia la Corte costituzionale italiana sia la Corte di Giustizia europea, in una giurisprudenza che si può ormai considerare consolidata, a giudicare **compatibili con i rispettivi ordinamenti** l'esistenza di ordini professionali chiusi e di riserve di legge
- Questa giurisprudenza è all'origine dell'attuale assetto dell'ordinamento comunitario, che configura un **compromesso tra le due tendenze**
- Tale compromesso è ancora in evoluzione



## STRATEGIE PER UNA DISCIPLINA COMUNITARIA DELLE PROFESSIONI

- L'UE non ha affrontato questi problemi in modo diretto, con una disciplina dedicata, evidentemente perché non ha ritenuto praticabile tale strada
- Pertanto manca nell'ordinamento comunitario **una disciplina primaria delle professioni, che è tuttora rimessa alle legislazioni degli Stati membri**
- l'obiettivo intermedio è perciò costituito dal massimo grado possibile di **comparabilità**, in termini di qualità, tra i servizi prestati da figure professionali incardinate nei diversi sistemi giuridici nazionali



## LA CONCORRENZIALITA' DELLE ATTIVITA' PROFESSIONALI

- Si è puntato a rendere confrontabili, alternativamente o congiuntamente:
- gli standard qualitativi riguardanti la prestazione dei servizi, **in termini di tutela dei consumatori di tali servizi** (professioni non regolamentate)
- e/o
- gli standard riguardanti l'accesso alle professioni, **in termini di accertamento del possesso di competenze** (titoli di studio e percorsi di apprendimento) necessarie, o anche semplicemente utili, a tal fine (professioni regolamentate e non regolamentate, ma in forma diversa)



## I TRE PERCORSI PER LA CONVERGENZA

- Le politiche comunitarie di convergenza dei regimi regolatori delle professioni si sono articolate in **tre percorsi paralleli**
- Il primo ha riguardato le professioni regolamentate, e attraverso varie fasi ha condotto al **riconoscimento reciproco** semiobbligatorio (entro certi limiti) delle qualifiche professionali mediante la direttiva 2005/36/CE
- Il secondo ha riguardato le professioni non regolamentate, ed è stato perseguito con la **standardizzazione volontaria** della qualità dei servizi professionali mediante **norme tecniche** afferenti al processo di normalizzazione (standard EN 45013, ora sostituito dallo standard ISO-IEC 17024/2012 recante criteri generali per gli organismi di certificazione del personale)
- Il terzo investe un ambito molto più ampio delle qualifiche e qualificazioni professionali, in quanto riguarda la **comparabilità dei risultati dell'apprendimento (LO)**, si estende quindi ai sistemi di istruzione e formazione e tendenzialmente ricomprende i primi due



# LA COMPARABILITA' DELLE PRESTAZIONI

## 1) LE PROFESSIONI REGOLAMENTATE

- La definizione di «professione regolamentata **si impernia su quella di «qualifica professionale»**. Per la direttiva sono qualifiche professionali:
- «le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza.....e/o un'esperienza professionale» (art. 3.1. lett. b)
- «è assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo, se il suo possessore ha, nella professione in questione, un'esperienza professionale di tre anni sul territorio dello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo.....certificata dal medesimo» (art. 3.3)
- È decisivo che il **controllo** sul possesso di una qualifica professionale come requisito di accesso e/o di esercizio di una professione **sia espletato da una pubblica Autorità**



## PROFESSIONI REGOLAMENTATE E PROFESSIONI ORDINISTICHE in ambito italiano

- La definizione europea di «professione regolamentata risulta di fatto **molto più ampia** di quella nazionale di professione ordinistica
- Questo è documentato dal fatto che il Piano Nazionale di Riforma delle professioni presentato dal Governo italiano alla Commissione elenca 174 professioni regolamentate, a fronte di una trentina di professioni ordinistiche (27 nel censimento di ISFOL)
- Vi sono quindi in Italia circa 140 professioni regolamentate ma non ordinistiche: infatti una serie di attività professionali sono state riservate ai professionisti iscritti in albi o elenchi o soggetti ad accertamento pubblicitario del possesso di qualifiche professionali, sono pertanto **attività riservate, ma ad esse non corrisponde alcun ordine o collegio**
- Quindi **dovrebbero a rigore rientrare nel campo di applicazione della legge 4/2013**, ma vi è incertezza nel Governo italiano su questo punto, con la curiosa conseguenza che solo queste professioni si troverebbero a non avere un regime giuridico



## DIRETTIVA QUALIFICHE E PROFESSIONI DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

- Un esempio: **le professioni tipiche della sicurezza sul lavoro RSPP, ASPP, CSP, CSE**
- Queste professioni, alle quali si applica la l. 4/2013 poiché non esiste un loro Ordine o Collegio, **dovrebbero essere ricomprese nel vasto elenco delle regolamentate, in quanto l'accesso e l'esercizio sono sottoposti ad un accertamento di possesso di qualifica di stampo pubblicitario**
- Tuttavia Il **Dipartimento Politiche Europee** nutre **profondi dubbi** in proposito, dal momento che non le ha inserite Nell'elenco inviato alla Commissione europea e da più di un anno **non risponde a un quesito in materia inviato da AIAS e da AIFOS nell'ambito del Coordinamento Professioni di Confcommercio**



## EVOLUZIONE NEL TEMPO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

- Il metodo del mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali si è evoluto nel tempo, passando attraverso varie fasi. Esso si è però rivelato molto oneroso
- L'ultima fase è marcata dalla direttiva 2005/36/CE
- Un'evoluzione molto interessante si è verificata con l'aggiornamento della direttiva ad opera della **direttiva 2013/55/UE**
- Tra le novità di maggiore interesse si annoverano:
- L'introduzione di una **Tessera Professionale Europea**, documento digitale che consentirà al titolare di prestare liberamente servizi in Europa, con un meccanismo di rilascio che prevede anche l'ipotesi del silenzio-assenso. Le professioni ammesse sono individuate dalla Commissione
- La **referenziazione al Processo di Bologna e all'EQF** delle professioni a riconoscimento automatico



## LA COMPARABILITA' DELLE PRESTAZIONI

### 2) LE PROFESSIONI NON REGOLAMENTATE E I LEARNING OUTCOMES

- La **trasparenza dei learning outcomes** è lo strumento fondamentale che l'UE ha elaborato per
  - a) rendere effettivo il principio riguardante la libertà di movimento delle persone, e dei lavoratori in particolare
  - b) più in generale, realizzare l'obiettivo che l'Unione si è posta sin dal Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000

«diventare l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».



## PRINCIPALI TAPPE DEL PROCESSO PER LA TRASPARENZA DEI LEARNING OUTCOMES

- Per rafforzare la dimensione europea e realizzare l'obiettivo "trasparenza" con **Decisione n. 2241/2004** viene istituito il Quadro unico europeo per la trasparenza delle qualificazioni e delle competenze Europass.
- Nel **2008** viene istituito con una **Raccomandazione** il «Quadro europeo delle qualificazioni EQF, coerentemente con l'EHEA Framework of qualifications of the European Higher Education (2005)
- Per "approccio comune per il trasferimento dei risultati dell'apprendimento", nel **giugno 2009** si definisce l'adozione di una **Raccomandazione** su un sistema di trasferimento di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET), ispirato all'impianto ECTS (European credit transfer system)
- In funzione dell'obiettivo "qualità", un articolato processo di lavoro sfocia nell'approvazione della **Raccomandazione del giugno 2009** per l'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità nell'istruzione e formazione professionale EQAVET;
- Nel **dicembre 2012** viene adottata la **Raccomandazione del Consiglio** sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale



## GLI STRUMENTI PER LA TRASPARENZA DEI LEARNING OUTCOMES

- ECTS e ECVET: sono sistemi di **accumulazione e trasferimento di crediti** che consentono di capitalizzare i risultati di apprendimento al fine di ottenere un titolo formale oppure una qualificazione. Si applicano a tutte le qualificazioni dei sistemi di istruzione e formazione, compresi quelli superiori. Si articolano in Unità di Risultati di Apprendimento e servono a supportare sia la mobilità, sia il lifelong learning
- EUROPASS: fornisce un quadro unitario per la trasparenza di titoli, qualifiche e competenze, mediante **un insieme standardizzato di documenti**: Europass Curriculum Vitae, Passaporto delle lingue, Supplemento al Diploma e Supplemento al Certificato



## GLI STRUMENTI PER LA TRASPARENZA DEI LEARNING OUTCOMES

- EQAVET (EUROPEAN QUALITY ASSURANCE FOR VET): è uno strumento che consente ai Paesi membri di **monitorare e registrare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale** (IFP) mediante un ciclo di quattro fasi (progettazione, sviluppo, valutazione, rilascio dell'IFP), criteri di qualità e un insieme di descrittori comuni
- ESCO (EUROPEAN SKILLS/COMPETENCES QUALIFICATIONS AND OCCUPATIONS): è una **tassonomia o Repertorio** che collega qualifiche professionali con abilità/competenze/capacità e quindi con la referenziazione EQF delle stesse, in origine elaborata da esperti privati per il Servizio pubblico per l'impiego svedese e ora adottata da EURES, Portale europeo della mobilità professionale.



## GLI STRUMENTI PER LA TRASPARENZA DEI LEARNING OUTCOMES

- EQF: di tutti gli strumenti fin qui ricordati, che costituiscono la cosiddetta **CASSETTA DEGLI ATTREZZI** è il più complesso, sia sotto il profilo contenutistico, sia sotto quello delle procedure
- Richiede il coinvolgimento sia degli operatori dei sistemi IFP sia di quelli attivi nel lifelong learning
- È definibile come **un «meta-quadro»** non destinato a sostituirsi ai sistemi nazionali, ma a fornire un riferimento comune per renderli confrontabili ed interscambiabili
- si applica sia ai titoli e alle qualificazioni dei sistemi di apprendimento formale, sia alle qualificazioni dei percorsi di apprendimento non formali ed informali
- È **in pratica obbligatorio** per gli Stati membri, essendo subordinata alla sua adozione l'erogazione dei finanziamenti dei programmi «Europa 2020»



## I LEARNING OUTCOMES NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

- I LO entrano in modo sistematico nell'ordinamento italiano con il d. lgs. 13/2013
- In quest'ambito assumono la denominazione di **«Qualificazioni professionali»** come esito di percorsi di apprendimento formali, ma anche non formali ed informali. In questo senso si distinguono dalle qualifiche professionali che sono titoli abilitativi all'accesso/esercizio di professioni, in regime pubblicistico
- Viene pertanto istituito il **Sistema nazionale di certificazione delle competenze**, che si riflette nel **Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali**, oggi inserito nell'**Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni** pubblicato nel sito dell'INAPP
- Il Sistema si basa su una rete di **Enti Titolari** ed **Enti Titolati**



## PROFESSIONI NON REGOLAMENTATE E LEGGE 4/2013 – L' ATTESTAZIONE

- **L'attestazione** costituisce il coté individuale, nei confronti del singolo professionista associato, delle informazioni che l'Associazione fornisce comunque in via generale al pubblico ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge
- Le informazioni fornite al pubblico mediante l'attestazione in parte ricalcano quelle già fornite al pubblico in via generale, in parte aggiungono ulteriori informazioni
- L'ottica generale è quella della tutela del consumatore
- Le informazioni da fornire al pubblico in via generale sono articolate in due gruppi
  - a) Informazioni di base, obbligatorie sempre, tra cui fondamentale il **possesso di una certificazione in base ad uno schema UNI/ACCREDIA**
  - b) Informazioni ulteriori, qualora autorizzino i propri associati a **utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione come marchio di qualità o attestato di qualificazione**



## CONCLUSIONI

### TENDENZE ATTUALI DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE DELLE PROFESSIONI

- Il quadro delineato nelle sue linee di fondo mostra una serie di **novità assai rilevanti** rispetto al retroterra storico
- **Si attenuano e tendono a trovare un compromesso** le divergenze tra le tendenze liberalizzatrici e quelle inclini alle restrizioni e ai controlli pubblici
- **Convivono** in tutti gli ordinamenti figure di professioni regolamentate e non regolamentate, e **tende a restringersi, pur fra molte resistenze**, il gap fra queste categorie
- Il **quadro unitario di riferimento** dovrà sempre più essere quello della comparabilità dei Learning Outcomes e del Lifelong Learning, che investirà sempre più anche il settore delle professioni regolamentate e le stesse professioni ordinistiche, sebbene il percorso sia soltanto iniziato