

LIBERE PROFESSIONI.
**LA LEGGE E LE NORME
LAVORANO INSIEME.**



Normazione e professioni: **LA LEGGE 04/2013 E LE ATTIVITÀ UNI**

Di Marco Cibien e Giacomo Riccio

La Legge 14 gennaio 2013, n. 4 “Disposizioni in materia di professioni non organizzate” (Legge 04/2013) rappresenta un dispositivo di legge innovativo e per certi versi unico nell’ordinamento giuridico nazionale, così come europeo. Tale legge rappresenta infatti il primo, concreto tentativo di regolamentare quell’insieme estremamente ampio - e in continua espansione - di attività professionali che operano in ambiti non coperti da riserva di legge, i cosiddetti ambiti ordinistici o comunque regolamentati, dunque libere nel loro esercizio, ma non per questo meno rilevanti, tanto meno esenti dalla necessità di fornire garanzie al cittadino/consumatore in termini di trasparenza, qualità e professionalità del servizio erogato.

Anche in questo caso il ruolo della normazione tecnico-volontaria e, in particolare di UNI, è tutt’altro che secondario.

Legge 04/2013 “in pillole”

Si è esordito asserendo che la Legge 04/2013 rappresenta una disposizione legislativa innovativa. Cerchiamo di capire sinteticamente il perché:

- *innanzitutto l’obiettivo di disciplinare le libere professioni non organizzate in Ordini o Collegi. Un obiettivo di per sé stesso ambizioso, in virtù dello specifico contesto nazionale, dove la tutela delle cosiddette attività riservate è garantita in maniera più robusta rispetto a quanto riscontrabile in altri Paesi UE. Una sfida raccolta da Anna Rita Fioroni (Relatrice della Legge, nonché attuale Presidente della UNI/CT 006 “Attività professionali non regolamentate”) e i cui “compiti di vigilanza” ricadono sotto la competenza del Ministero dello sviluppo economico (Art.10);*
- *promuove un percorso virtuoso, che porta il professionista dalla semplice conoscenza della legge e al riferimento ad essa nelle comunicazioni verso l’utenza (Art 1), alla partecipazione in realtà*

associative strutturate - che culmina con il rilascio di un'apposita attestazione da parte dell'associazione di appartenenza (Art. 7 e 8) - e alle attività tecnico-normative volontarie riguardanti la qualificazione della propria attività, per arrivare infine a considerare la possibilità di sottoporsi ad un processo di certificazione indipendente;

- *introduce (Art. 6) un inedito concetto di auto-regolamentazione volontaria, individuando nelle norme tecniche UNI (ma anche, se presenti, CEN ed ISO) lo "strumento principe" per qualificare le attività professionali in esame, incoraggiando altresì la partecipazione dei singoli e delle realtà associative pertinenti ai tavoli tecnici UNI competenti per l'elaborazione di tali documenti;*
- *sostiene (Art. 9) un processo di certificazione di terza parte accreditata del professionista, a fronte dei riferimenti normativi di cui sopra, come punto di arrivo del suddetto percorso virtuoso. Si tratta di un esplicito riferimento ad avvalersi del sistema di valutazione della conformità (conformity assessment) che, nella fattispecie, si concretizza in un processo di certificazione della persona, condotto da un organismo di certificazione, la cui competenza ad operare sul mercato è stata riconosciuta (il concetto stesso di accreditamento) dall'organismo nazionale di accreditamento, ossia Accredia.*

In definitiva, la Legge 04/2013 propone un percorso che non introduce discontinuità. Esso promuove infatti il cambiamento senza inventare nuove "sovrastutture", avvalendosi della normazione, dell'accREDITAMENTO e del sistema di valutazione della conformità, ossia dei pilastri che, di concerto con la metrologia, costituiscono la cosiddetta Infrastruttura Qualità Italia. Una Legge che, in una logica - tipicamente europea - di sussidiarietà e di collaborazione tra i settori pubblico e privato, riconosce altresì il ruolo delle realtà associative operanti da anni sul territorio.

Il ruolo della normazione e le attività UNI

Come già evidenziato, la Legge 04/2013 riconosce alla normazione un ruolo centrale all'interno di un inedito modello virtuoso che coinvolge una pluralità di possibili attori (stakeholder), entrambi aspetti sui quali è bene fare un po' di chiarezza.

In primo luogo, "a monte" del processo normativo abbiamo tutto ciò che attiene la formazione dei professionisti che, come si è visto nel precedente post-articolo, comprende le tre forme di apprendimento:

- *"formale": quello strutturato ed erogato dal sistema scolastico e universitario statale, così come dalle istituzioni di alta formazione artistica, dunque avente valore legale (titolo di studio);*

- *“non formale”*: quello comunque strutturato ma erogato da organismi che perseguono scopi educativi e formativi al di fuori dei sistemi precedentemente citati;
- *“apprendimento informale”*: quello che si apprende in qualsiasi momento della propria vita, in virtù del fatto di essere inseriti in un determinato contesto socio-economico (*learning by doing*).

Un apprendimento che determina, nel suo complesso, un percorso di accesso alla professione, seppur in una maniera non univoca/pre-determinata, come invece nel caso delle professioni regolamentate o delle professioni ordinistiche ex art.2229 c.c. (percorso, quest'ultimo, che culmina tipicamente nel superamento dell'esame di abilitazione, alias “Esame di Stato”). Un percorso che può vedere nelle associazioni e nelle relative “forme aggregative” (anche dette “associazioni di II livello”) dei soggetti di primaria importanza, sia per quanto concerne la stessa formazione non formale e informale, sia per il processo di attestazione descritto nell'Art. 7 della Legge stessa.

“A valle” del processo normativo si collocano invece l'accreditamento e il sistema di valutazione della conformità, che offrono congiuntamente quel servizio opzionale di certificazione della persona a fronte della specifica norma tecnica UNI. In particolare, Accredia, in virtù del suo status giuridico di Ente unico nazionale di accreditamento, accredita gli organismi di certificazione (OdC) delle persone, attestandone la competenza ad offrire il servizio di certificazione e validando il rispettivo schema di certificazione (ossia, il documento che descrive le modalità attraverso le quali sarà valutato il singolo professionista a fronte dei requisiti specificati nella norma tecnica UNI).

Ci limitiamo ad evidenziare due aspetti:

- *sia Accredia che gli OdC operano sulla base di norme tecniche sviluppate a livello internazionale, rispettivamente la UNI CEI EN ISO/IEC 17011 e la UNI CEI EN ISO/IEC 17024 (pare proprio che ci sia una norma per tutti!);*
- *proprio l'opzionalità del processo di certificazione della persona, che - è bene ricordarlo - rimane appannaggio del singolo professionista, rappresenta una peculiarità della Legge 04/2013 che delinea un percorso virtuoso ed evolutivo, non cogente.*

In buona sostanza, la normazione gioca un ruolo chiave, ossia quello di definire una “carta di identità” del professionista, in termini coerenti con i descrittori EQF (conoscenza, abilità, autonomia e responsabilità; vedere il precedente post-articolo), fornendo informazioni chiare a tutti gli stakeholder pertinenti, dal singolo professionista alle associazioni, dal sistema di accreditamento/certificazione al legislatore (a partire dal MiSE quale autorità vigilante) senza dimenticare il fine ultimo, che non può che essere la tutela del cittadino/consumatore.

Un compito che - potrete ben immaginare - non è proprio semplicissimo... ma pur sempre un compito a cui stiamo lavorando da quasi dieci anni. Un percorso non certo privo di difficoltà e imprevisti, nel quale proverbialmente ci “siamo fatti le ossa”, nel corso del quale abbiamo appreso molto.

Dalla CT APNR alla Cabina di Regia “Professioni

Dopo la leadership nello sviluppo della Guida CEN 14, pubblicata nell'aprile 2010, UNI, con circa due anni di anticipo rispetto alla stessa Legge 04/2013, istituì la già citata UNI/CT 006 “Attività professionali non regolamentate (CT APNR). Sin dal suo insediamento ufficiale, avvenuto nel maggio 2011, tale commissione ha svolto un ruolo “sui generis” nell'ambito del - pur variopinto - “sistema UNI”.

Infatti, alla CT APNR, sotto la presidenza di Giorgio Berloff, competeva non solo l'ambizioso compito di normare l'insieme di attività professionali non chiaramente ascrivibili a campi di attività già presidiati da organi tecnici UNI preesistenti, ma anche:

- *monitorare il quadro giuridico pertinente;*
- *elaborare strumenti specifici per agevolare e razionalizzare lo sviluppo delle future norme tecniche di settore, le cosiddette “norme APNR”.*

La CT APNR si configurò ben presto come un luogo di incontro tra i major stakeholder di settore, in cui gli aspetti di natura politico-strategica erano difficilmente separabili dell'attività tecnico-normativa istituzionale. Un organo tecnico unico nel suo genere nel panorama della normazione tecnico volontaria, CEN ed ISO compresi, ma soprattutto il luogo nel quale è stato partorito quello che - senza ombra di dubbio - rappresenta un prezioso patrimonio di “conoscenza tecnico-normativa” per l'intero sistema UNI: lo Schema APNR ed i relativi strumenti di supporto dell'APNR Toolbox. Entrambi saranno specifico oggetto del prossimo post-articolo.

A partire da gennaio 2019 gli aspetti di natura politico-strategica sono stati progressivamente affidati ad un nuovo peculiare organo: la Cabina di Regia (CdR) “Professioni”. Quest'ultima, coordinata da Stefano Calzolari, risponde direttamente alla Giunta Esecutiva dell'UNI, assolvendo a quel delicato compito di definizione dell'indirizzo politico-strategico di settore, nonché di armonizzazione - finanche di “camera di compensazione” -, il più possibile bilanciata e imparziale, tra le legittime istanze dei suddetti major stakeholder.

Un ruolo che viene assolto da quasi due anni attraverso una chiara definizione delle Direttrici di Lavoro, a partire dal costante monitoraggio e riesame dell'esistente, secondo i principi del miglioramento continuo, dell'apprendimento basato sull'esperienza (learning by

doing) e - per quanto possibile e opportuno - dell'innovazione.

La CdR ha infine assunto la competenza rispetto ai già citati Schema APNR e APNR Toolbox, forte anche della presenza nel proprio organico di numerosi "Esperti storici" della CT APNR, con la quale la collaborazione è ovviamente costante e "a tutto tondo".

Ciò è un'ulteriore testimonianza della volontà, da parte di UNI, di considerare le professioni un campo di attività fondamentale, una vera e propria direttrice di sviluppo strategico. Ma è anche il riconoscimento de facto della bontà dell'enorme lavoro svolto dalla stessa CT APNR, a partire da quel ruolo "sui generis" inizialmente assunto che doverosamente, nel tempo, si sta via via "normalizzando". In effetti, alla sola commissione va iscritta la produzione di circa il 30% delle norme APNR sin qui pubblicate oltre - come già detto - il pregio di avere gettato le basi per la razionalizzazione dell'offerta tecnico-normativa di settore, comprese le più recenti Prassi di Riferimento (PdR).

Conclusioni

La Legge 04/2013 ha rappresentato per le attività tecniche UNI un vero e proprio game changer, innescando un virtuoso processo di sussidiarietà tra i desiderata del legislatore e le attività tecnico-normative in un ambito, quello delle APNR, indubbiamente delicato e sfidante. Un percorso pluriennale, complesso e non privo di difficoltà, che ha portato alla progressiva edificazione di un consistente corpus normativo, così come di alcuni strumenti e technicality peculiari, che ha rappresentato - e continuerà a rappresentare - una formidabile "palestra" per l'intero sistema UNI.

Link utili

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/01/26/13G00021/sg>

https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8853&Itemid=2845

https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8864&Itemid=2857