



# Normazione e professioni: **UE, EQF e il ruolo della normazione**

**Marco Cibien, UNI - Ente Italiano di Normazione,  
Segretario della Cabina di Regia "Professioni"**

L'evoluzione della [#normazione](#), nel suo pluridecennale percorso di sviluppo (@UNI, ad esempio, compirà cent'anni il prossimo anno), ha visto un incessante estensione dei propri oggetti (item) di interesse: da prodotti e unità di misura a processi e servizi, da sistemi e strumenti di gestione alle nuove tecnologie abilitanti, fino alle "ultime frontiere" tipicamente correlate a sfide di natura globale e sociale.

Nell'ambito di questo complesso processo evolutivo, che investe il modo di concepire (il ruolo e il fine), di fare (la trasformazione del processo tecnico-normativo e degli strumenti per la gestione del consenso) e di intendere (saper interpretare, finanche percepire) la normazione, uno degli oggetti (di normazione) di fondamentale importanza - volutamente non citato in precedenza - è certamente rappresentato dalle persone, o meglio dalla loro competenza e relativi descrittori.

## **Professioni e mercato unico**

Il mercato unico europeo rappresenta uno dei sistemi macro-economici più evoluti su scala globale. Qualcuno potrà dire che è macchinoso, complicato, eccessivamente

burocratizzato; qualcun altro potrà arguire che, in determinati ambiti, l'eccessiva regolamentazione limita i "gradi di libertà" delle politiche dei singoli Paesi, a scapito, ad esempio, di alcune produzioni o specificità locali. Di fatto, non esiste al Mondo un modello così sofisticato e ambizioso di concertazione allargata e di ricerca del consenso tra Paesi. Di fatto, questo sistema, pur con alcuni (talvolta evidenti) limiti e possibili (talvolta ampi) margini di miglioramento, ha assicurato al Vecchio Continente un periodo di pace e stabilità senza precedenti, introducendo altresì dei concetti inediti per la regolamentazione dei mercati e dei sistemi macro-economici. Ai fini del presente articolo ci limiteremo a citarne due:

- ✚ *la progressiva assicurazione della "libera circolazione" di capitali, beni, servizi e persone, come grande, primigenio sogno dei Padri Fondatori. Per l'epoca qualcosa di assolutamente rivoluzionario, ma ancora oggi qualcosa da coltivare (dato che il suo pieno compimento è ancora un traguardo da raggiungere) e custodire, alla luce della crescente rilevanza dei movimenti centrifughi che vedono nel populismo e nell'anti-globalizzazione le proprie avanguardie, spesso unilaterali, comunque poco votate al confronto e alla ricerca del consenso;*
- ✚ *la creazione di un inedito rapporto tra legislazione cogente e normazione tecnico-volontaria, attraverso quell'innovativo meccanismo, noto come "Nuovo Approccio", per il quale i documenti normativi elaborati dal sistema della normazione (le cosiddette "norme armonizzate") traducono, in termini più direttamente applicabili per gli operatori di mercato, attraverso la specificazione di "requisiti tecnici specifici", i requisiti di alto livello (i cosiddetti "requisiti essenziali") specificati nelle disposizioni legislative pertinenti (tipicamente Direttive, Regolamenti e Decisioni).*

Nel primo caso, l'ordine proposto non è casuale: le persone tutt'oggi circolano con meno facilità del denaro (che godeva in verità di diversi privilegi ben dapprima del processo di finanziarizzazione dei mercati), dei beni (quelli a cui è apposta la marcatura CE, s'intende) e dei servizi (per i quali alcune limitazioni sono ancora evidenti). Sempre che non si tratti di "turisti", ovviamente!

Perché quando intendiamo spostarci in UE nella veste di "professionisti", le cose si complicano: dal riconoscimento dell'equipollenza di titoli di studio, qualifiche, certificazioni, alla presenza di qualche specifica riserva di legge, la piena libertà di esercitare la propria professione nel mercato unico non è mai da dare per scontata.

Tuttavia, nonostante le oggettive difficoltà - sia strutturali che contingenti - nel collocare questo fondamentale tassello nell'articolato - quanto affascinante - mosaico del mercato unico, nell'ultimo decennio sono stati fatti significativi passi avanti.

E, anche in questo caso, la sinergia tra iniziativa legislativa e attività di normazione potrebbe rappresentare un fattore rilevante, se non decisivo.

## **EQF: la milestone di una "rivoluzione silenziosa"**

Uno degli strumenti chiave della politica europea in materia di professioni è certamente rappresentato dal Quadro Europeo delle Qualifiche, altresì noto come #EQF - European Qualification Framework. Introdotto nel maggio 2008 come Raccomandazione<sup>1</sup>, ossia il dispositivo più soft nell'ambito del sistema giuridico europeo in quanto non vincolante per i Paesi Membri (a differenza di Direttive e Regolamenti, che implicano rispettivamente un adeguamento del quadro legislativo nazionale di riferimento, ovvero un'applicazione

---

<sup>1</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01).

immediata "as is" della disposizione), allo EQF va ascritto quanto meno il merito di:

- + aver introdotto un framework comune a livello terminologico-concettuale per lo sviluppo di una infrastruttura europea per il mutuo riconoscimento delle qualifiche e relative modalità di valutazione;*
- + aver introdotto il principio per cui una qualsivoglia professione (anche regolamentata/ordinistica) possa essere descritta sulla base di tre descrittori fondamentali: conoscenza (knowledge), abilità (skill) e competenza (competence);*
- + aver articolato tali descrittori su 8 livelli, in base al livello di autonomia e responsabilità (autonomy and responsibility) che il singolo professionista è in grado di esercitare nelle situazioni lavorative o di studio lui proprie;*
- + aver ancorato tale framework alle tre principali forme di apprendimento (learning): formale, non formale, informale.*

Lo EQF è stato modificato di recente, precisamente nel maggio 2017<sup>2</sup>, confermando il proprio status giuridico di Raccomandazione e sostituendo il descrittore di "competenza" con quello di "autonomia e responsabilità", senza stravolgere l'impostazione concettuale sopra descritta. Ormai la pressoché totalità dei Paesi Membri, compresa l'Italia (che si è adeguata nel gennaio 2018, mediante un apposito Decreto<sup>3</sup>), hanno aderito al modello proposto da

---

<sup>2</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01).

<sup>3</sup> DECRETO 8 gennaio 2018, Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

EQF, attraverso lo sviluppo dei propri #NQF (National Qualification Framework, in Italia #QNF). Una prima, consistente milestone è stata gettata.

## **EQF e il ruolo della normazione**


E la normazione come ha risposto alla sfida lanciata da EQF? Innanzitutto, è bene ricordare che, ai vari livelli internazionale (#ISO), europeo (#CEN) e nazionale (#NSBs, National Standardization Body(s)), la definizione delle caratteristiche di determinate figure professionali è avvenuta ben prima dell'avvento di EQF. Dal saldatore all'insegnante di diving, dall'amministratore di condominio al personal financial planner, gli esempi di norme tecniche "antesignane" non mancano di certo. Tuttavia, tali iniziative erano (e in buona parte ancora sono) caratterizzate da un approccio settoriale-verticale, senza cioè un framework, un background terminologico, concettuale e strutturale comuni (simile, ad esempio, a quello che #HLS rappresenta per le norme di sistemi di gestione elaborate da ISO).

Un primo passo in tal senso lo fece il CEN, su spinta italiana (il project leader fu infatti @Ruggero Lensi, attuale Direttore Generale di #UNI) e culminò con la pubblicazione della Guida CEN 14:2010 "Linee guida di indirizzo per e attività di normazione sulla qualificazione delle professioni e del personale".

Tale documento, tuttora vigente, ha avuto il pregio di:

- + fornire un primo inquadramento sintetico degli aspetti terminologico-concettuali e del quadro legislativo pertinenti, prendendo a riferimento i descrittori EQF;*
- + enfatizzare l'importanza della cosiddetta fase pre-normativa (ossia, l'insieme di attività che precedono l'effettiva elaborazione della norma), certamente, sulla*

*base dell'esperienza acquisita "in campo", uno degli aspetti più critici del processo normativo in esame;*

 *evidenziare, sulla base dell'analisi di un campione delle norme CEN ed ISO pertinenti, 3 possibili approcci metodologici alla qualificazione, rispettivamente focalizzati su: competenze, compiti, valutazione della competenza.*

Forte di questa esperienza, UNI, a pochi mesi dalla pubblicazione della Guida CEN, avviò una consistente attività istruttoria per valutare la possibilità di sviluppare un nuovo filone tecnico-normativo trasversale sulle cosiddette "Attività professionali non regolamentate" ([#APNR](#)) che portò, nel maggio 2011, alla creazione di una specifica, omonima Commissione Tecnica.

Di lì a breve, precisamente a partire dal gennaio 2013, con la pubblicazione della Legge 14 gennaio 2013, n. 4 "Disposizioni in materia di professioni non organizzate", tali attività tecnico-normative avrebbero assunto una rilevanza ancor maggiore, da cui la necessità di sviluppare ulteriormente le direttrici indicate dalla Guida CEN 14, calandole nel peculiare contesto giuridico italiano. Una necessità che ha innescato lo sviluppo di un insieme di strumenti tecnico-normativi specifici, il cosiddetto APNR Toolbox, che poggia, a sua volta, su un inedito framework (noto come "Schema APNR"): una meta-norma (essenzialmente analoga, in un parallelismo con i sistemi di gestione, al già citato HLS), un vero e proprio "DNA comune" per tutti i documenti tecnico-normativi elaborati, a vario titolo, nell'ambito del "sistema UNI".

Tratteremo nel dettaglio questi e altri aspetti nei prossimi contributi.

## **Conclusioni**

Se è vero che la libera circolazione dei professionisti rappresenta ancora uno scoglio al completamento del mercato unico, è innegabile che negli ultimi anni si è progressivamente delineato uno sfondo comune per pensare di affrontare in modo tecnicamente solido e auspicabilmente risolutivo, questa sfida.

Ad una positiva spinta sul piano politico-legislativo, in particolare attraverso l'evoluzione dello EQF e relativa attuazione a livello nazionale, ha corrisposto una crescente consapevolezza e pro-attività da parte del sistema della normazione tecnico-volontaria.

Come approfondiremo nei prossimi articoli, in questa prospettiva UNI non solo è "in prima linea", ma ha anche sviluppato una propria technicality di settore, con specifico riferimento alle cosiddette APNR. Una technicality che, al momento, rappresenta un'avanguardia a livello europeo e internazionale.

## **Link utili**

<https://boss.cen.eu/reference%20material/guidancedoc/pages/newapproach.aspx>

<https://europa.eu/europass/it/european-qualifications-framework-eqf>

<https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/national-qualifications-framework-nqf>

[https://boss.cen.eu/ref/CEN\\_14.pdf](https://boss.cen.eu/ref/CEN_14.pdf)