



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Proposta programmatica delle Regioni e Province autonome sul tema “professioni”

**Strategie per la valorizzazione della risorsa professionale
nelle arti, mestieri e professioni.
Indicazioni per le politiche regionali**

15 febbraio 2007

INDICE

Premessa

PARTE PRIMA

1. Proposte e opzioni per l'iniziativa delle Regioni

Nella “società della conoscenza” è essenziale da un lato una riforma delle professioni e dei relativi servizi, dall'altro una valorizzazione dei mestieri ad alto contenuto di professionalità, per garantire la modernizzazione e una maggiore equità e competitività dell'Italia nell'economia globale. Le Regioni, anche nell'ottica delle nuove attribuzioni assegnate loro dal riformato Titolo V della Costituzione, intendono svolgere un ruolo da protagonisti di questo cambiamento. Propongono, a tal fine, il varo di un **accordo quadro programmatico in materia di professioni, arti e mestieri** tra Stato - Regioni

- **1.1 Per una politica dei “saperi professionali”**
- **1.2 Per una politica delle qualifiche e del riconoscimento delle competenze**
- **1.3 Per una politica di sviluppo del capitale sociale territoriale**
- **1.4 Verso un accordo quadro Stato - Regioni**

PARTE SECONDA

2. Nuovi scenari dell'evoluzione dei mestieri e delle professioni nelle società post-industriali

Il settore delle professioni, ma anche quello delle arti e dei mestieri rappresenta una realtà economica e sociale rilevante, soprattutto per gli enormi potenziali che racchiude in termini di innovatività e competitività, in uno scenario di globalizzazione e mobilità del lavoro. Per questi ed altri fattori, la tematica delle professioni è considerata oggi uno dei capisaldi degli interventi sul mercato del lavoro, sia sul versante nazionale e regionale, sia nel più ampio contesto comunitario. Prima di avanzare proposte di modifica sul mondo professionale futuro è quindi utile conoscere il ruolo e le modifiche che questo ha avuto nel corso degli anni.

- **2.1 La nuova “società della conoscenza” e il ruolo dei *knowledge workers***
- **2.2 Il nuovo capitalismo globale e la concezione del lavoro**
- **2.3 Il nuovo mercato del lavoro e le professioni**
- **2.4 Il ruolo delle istituzioni comunitarie e il mercato delle professioni**

PARTE TERZA

3. L'ambito di esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, circa la materia delle "professioni" alla giurisprudenza della Corte costituzionale

La cornice normativa intorno al tema delle professioni appare quantomai complessa e in evoluzione e si basa attualmente su una serie di provvedimenti nazionali che determinano i principi fondamentali della materia sulla base dei quali le Regioni possono esercitare le loro competenze. All'interno delle riflessioni diviene importante focalizzare l'attenzione sulla sfera di competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia, sancita dalla Costituzione e oggetto, ultimamente, di numerose pronunce da parte della Consulta.

- **3.1 Il decreto La Loggia**
- **3.2 Il valore della delega e l'ambito applicativo del decreto**
- **3.3 Ambito applicativo del decreto e iniziativa legislativa delle Regioni**
- **3.4 Ambito applicativo del decreto: la portata**
- **3.5 L'art. 1, comma 3, del decreto**
- **3.6 Professioni, professioni intellettuali e professioni protette.**
 - **3.6.1 Professioni intellettuali e professioni non protette**
 - **3.6.2 La legge 24 gennaio 2006, n. 43, e l'individuazione delle nuove professioni**

nell'ambito sanitario

- **3.7 Legislazione concorrente e materie riservate allo Stato ex art. 117, 2° comma, Cost.**
Prime conclusioni
- **3.8 La tutela della concorrenza**
- **3.9 L'art. 118 Cost.**
- **3.10 La competenza legislativa regionale residuale**

PARTE QUARTA

4. L'attività di Regioni e Province autonome in materia di professioni: stato dell'arte tra competenze in materia di formazione professionale, valorizzazione delle risorse umane e innovazione nei sistemi di governo

Le politiche per le professioni sono parte integrante dell'attività normativa e amministrativa delle Regioni e delle Province autonome, e si realizzano, spesso, in stretta sinergia con le politiche per l'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle risorse umane. Negli ultimi anni tale orientamento si è notevolmente rafforzato, anche alla luce delle competenze attribuite alle Regioni dalla riforma costituzionale e degli impulsi all'innovazione e alla competitività provenienti dal panorama comunitario. L'iniziativa legislativa delle Regioni, tuttavia, si è spesso scontrata con gli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale che hanno ribadito un ruolo nazionale nella identificazione e disciplina delle professioni. Ne è scaturito un quadro piuttosto complesso, entro il quale è necessario individuare direttrici di intervento univoche, per valorizzare la competenza regionale in materia entro un vasto intervento di valorizzazione delle figure professionali.

- **4.1 Panoramica sui provvedimenti regionali in materia di professioni**
- **4.2 L'analisi del contenzioso**
- **4.3 Interventi innovativi di disciplina delle professioni e strumenti di governance**

ALLEGATI

Allegato 1. La situazione italiana e il nuovo mercato professionale: alcuni dati e tendenze

Allegato 2. Glossario

PREMESSA

Strategie per la valorizzazione della risorsa professionale nelle arti, mestieri e professioni.
Indicazioni per le politiche regionali

Il presente documento si propone come contributo delle Regioni e delle Province autonome all'elaborazione di una proposta programmatica sulle prospettive di intervento in materia di Professioni e si inserisce nel lungo processo di evoluzione del contesto culturale e socioeconomico della nostra società.

Le riflessioni qui evidenziate muovono dalla necessità, avvertita dalle Regioni, di accompagnare in forma consapevole e coerente, nei diversi territori che compongono il Paese, la profonda trasformazione delle dinamiche di produzione dell'opera umana, con lo scambio di beni e servizi, mediante azioni in grado di sviluppare tutto il potenziale creativo e innovativo disponibile.

Premessa necessaria è quindi l'analisi del complesso fenomeno di cambiamento in atto nel panorama delle arti, dei mestieri e delle professioni, per inquadrare la reale domanda di ridefinizione dei profili distintivi e di riposizionamento nel mercato allargato, di fronte alle nuove istanze evidenziate dagli utenti.

E' poi conseguente, delimitare con sufficiente chiarezza, anche alla luce delle recenti pronunce della Corte Costituzionale e degli orientamenti espressi dal Consiglio di Stato, l'ambito delle attribuzioni di competenza regionale rispetto a quelle riservate alla competenza statale ai sensi del Titolo V della Costituzione, al fine di definire lo spazio entro cui collocare le direttrici per orientare strategie di scala territoriale.

Ciò servirà anche a superare la fase di incertezza cui si è assistito in prima applicazione del nuovo articolo 117 della Costituzione, per avviare quella, più matura, di valorizzazione dei rispettivi ambiti di sussidiarietà, sul piano della piena e leale collaborazione.

Ne può risultare un ampio terreno, in buona misura inesplorato, all'interno del quale la competenza regionale è chiamata ad esprimere politiche di sostegno e promozione, nella direzione dell'apertura, innovazione e competitività dei servizi professionali.

Con il presente contributo si tenterà, quindi, di tratteggiare un quadro organico di proposte in tale direzione, volto ad impostare un itinerario di condivisione degli strumenti di intervento tra i vari territori, al fine di trovare una sintesi comune fra le diverse realtà e realizzare, nella prospettiva di lungo periodo, un contesto favorevole alla valorizzazione e alla libertà di circolazione e di stabilimento delle attività professionali.

Elemento di particolare interesse va individuato nella volontà delle Regioni e Province autonome di individuare, accompagnare e sostenere le istanze professionali emergenti nei territori, evitandone al contempo sia i processi di eccessiva regolamentazione, sia le dinamiche di evoluzione incontrollata, per incentivare piuttosto lo sviluppo, la modernizzazione e la liberalizzazione dei servizi.

A ben vedere il tema si radica sulla decisiva funzione d'impulso e di supporto che le arti, i mestieri e le professioni hanno saputo svolgere per lo sviluppo della società occidentale, per evolverla nella nuova direzione del cambiamento indotto dalla società globalizzata.

Pertanto, alla luce di quanto sopra detto, con il presente contributo si è tentato elaborare un quadro di proposta, nel quale delineare gli orientamenti secondo i quali la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome potrebbe accompagnare e sostenere il complesso processo di riforma delle Arti, dei Mestieri e delle Professioni nel nostro Paese.

Al documento si allegano due testi: nel primo è possibile avere un quadro quantitativo del fenomeno professioni; nel secondo è inserito un glossario dei termini più ricorrenti in materia, per facilitare una lettura condivisa della proposta. Quest'ultimo è da considerare un tentativo in progress, da implementare e correggere in vista di un obiettivo di condivisione culturale dei termini.

PARTE PRIMA

1. Proposte e opzioni per l'iniziativa delle Regioni e delle Province autonome

Nel quadro delle attuali politiche per lo sviluppo del Paese, il tema delle professioni appare centrale rispetto agli obiettivi prioritari della qualificazione del capitale intellettuale, della promozione di migliori condizioni di accesso e di permanenza nel mercato del lavoro, della crescita economica, della competitività e dell'innovazione.

Nel mondo contemporaneo dei saperi e dei lavori in rapida trasformazione, si comprende tuttavia che non è più pensabile incasellare il lavoro e le attività di ciascun gruppo professionale in un reticolo di norme rigide e di competenze più o meno esclusive.

In particolare, le Regioni e Province autonome italiane sono consapevoli che:

- la riforma istituzionale del Titolo V e la logica della sussidiarietà richiedono un ripensamento e una nuova assunzione di responsabilità politica a livello locale verso le categorie e la realtà delle professioni, non solo in termini di valorizzazione e di consenso, ma anche di tutela di diritti e beni collettivi - ad esempio contro i rischi di precarizzazione insiti in forme spurie di "lavoro autonomo" e a favore dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro;
- la velocità dei processi socio-economici impone di saper riconoscere i processi di differenziazione e stratificazione professionale in corso e di adattare politiche conseguenti - garantendo peraltro un giusto equilibrio tra livello nazionale e livello locale;
- l'evoluzione professionale deve essere riconosciuta secondo una propria logica (diversa da quella del mercato e della burocrazia); per questo il "diritto alla professione" va visto come un diritto regolato non solo in forma normativa o contrattuale, ma anche secondo forme di autoregolazione dei soggetti collettivi, secondo i principi di responsabilizzazione e di deontologia¹.

Su un piano strettamente operativo, molte Regioni hanno dimostrato di essere attratte da molteplici direzioni, di tutela o di liberalizzazione, talora non sempre tra loro coerenti. In tal senso, dunque, un riposizionamento delle politiche appare necessario, ma deve essere accompagnato da un cambiamento di paradigma, anche oltre la ridefinizione delle competenze e del piano normativo specifico.

¹ A questo proposito si è evidenziato da molte parti la necessità di un sistema "duale", in grado di distinguere i principi propri delle professioni intellettuali per il cui accesso è previsto l'esame di Stato (a loro volta, ripartite tra quelle organizzate in Ordini e quelle che sono regolate senza la previsione di albi o elenchi), da quelli propri dei mestieri e delle altre professioni intellettuali; dall'altro l'opportunità di dettare principi specifici per i diversi settori di afferenza (legale, economico, tecnico, sanitario, sociale, ecc.).

Sul piano delle politiche, occorre allora assicurare:

- *una politica dei saperi professionali*, in grado di rispondere alle nuove forme dell'intelligenza terziaria e in particolare alla sfida della creatività² e dei nuovi linguaggi e relazioni di rete;
- *una politica delle qualifiche e del riconoscimento delle competenze*, che favorisca la circolazione, la trasparenza del mercato del lavoro e la sua mobilità, ma anche il recupero del significato del lavoro e della sua etica;
- *una politica di sviluppo del capitale sociale territoriale*, che incentivi l'imprenditività, l'utilizzo dell'innovazione tecnologica e organizzativa, l'integrazione e la valorizzazione con le tradizioni culturali e storiche locali e le relative politiche.

Si tratta di questioni in parte legate alla realtà del mondo delle professioni, in parte inquadrabili in un disegno più strategico delle nuove politiche regionali e locali, che come tale coinvolge anche ampi settori del mondo del lavoro, compreso naturalmente quello delle *professioni artistiche ed artigianali*.

1.1 Per una politica dei “saperi professionali”

Se da una parte, nella «società della conoscenza» appare essenziale una riforma delle professioni e dei relativi servizi, dall'altro, risulta altrettanto necessaria una valorizzazione dei mestieri ad alto contenuto di professionalità; entrambi gli obiettivi, infatti, si intendono finalizzati alla modernizzazione e ad una maggiore equità e competitività dell'Italia nell'economia globale.

Questo approccio dischiude potenzialità notevoli soprattutto per i giovani, liberando e legittimando spazi per la creatività, l'innovazione e l'occupazione. In particolare, il riconoscimento delle nuove professioni può costituire un incentivo notevole alla competitività nel mondo del lavoro, con forme di maggiore garanzia di qualità per i cittadini.

Il problema è partire sin dalla formazione istituzionale, dalla scuola secondaria superiore e dalla formazione professionale, ma soprattutto dalla fase più specialistica universitaria per soddisfare le nuove esigenze di mercato.

In particolare, nell'azione di ridisegno complessivo del sistema dell'offerta formativa che ciascuna Regione si troverà a svolgere sul proprio territorio, potrà anche essere valutata, in una logica di concertazione Stato – Regione – Autonomie locali, la costituzione di poli formativi regionali (o interregionali) che vedano il concorso di tutti i soggetti che hanno competenze e ruoli significativi su comparti ritenuti strategici per le dinamiche di sviluppo del territorio, tra cui il mondo professionale, con particolare riferimento all'alta formazione.

E' importante segnalare come tale ruolo di “governo” delle Regioni possa contare su almeno due leve di notevole importanza:

- ◆ la possibilità di utilizzare le risorse economiche messe a disposizione dal Fondo sociale europeo, di cui le Regioni sono titolari, non solo per realizzare percorsi formativi che riqualfichino la professionalità degli operatori del settore, ma anche per finanziare azioni di sistema che sperimentino forme di integrazione tra tutti i soggetti formativi attivi sul territorio, indagino e studi sui profili professionali e le loro dinamiche di evoluzione;
- ◆ il processo di accreditamento delle strutture formative destinate a concorrere ai bandi pubblici di finanziamento delle attività di formazione: un'agenzia formativa non può essere ritenuta valida

² Cfr. P.Legrenzi, *Creatività ed innovazione. Come nascono le nuove idee*, Il Mulino, Bologna, 2005; A. Granelli – L. De Biase, *Inventori d'Italia. Dall'eredità del passato la chiave per l'innovazione*, Guerini e associati, Milano, 2004.

solo perché dichiara di assumere un percorso formativo certificato, ma deve anche avere adeguate caratteristiche organizzative.

Possibili obiettivi ed ambiti di intervento

- *Conoscere meglio e tenere monitorata la situazione di evoluzione del mercato del lavoro e delle professionalità:* qui diventa essenziale il ruolo degli Osservatori regionali partecipati con le forze sociali e le consulte delle rappresentanze professionali.
- *Favorire l'accesso dei giovani al mondo delle professioni, delle arti e dei mestieri:* qui diventa essenziale da un lato il ruolo dell'orientamento scolastico e professionale, dall'altro il sostegno alla mobilità geografica e agli scambi internazionali, attraverso apposite borse di studio. Orientare e accompagnare lo studente nel processo di avvicinamento al mondo del lavoro si configurano infatti sempre più funzioni indispensabili del sistema universitario nel suo insieme. Il problema del collegamento università-mondo del lavoro chiama in causa non solo il rapporto tra questi due mondi ma anche lo sviluppo nei giovani d'oggi di una cultura verso il lavoro. Infatti, prendere atto che l'attuale mondo delle professioni richiede ai giovani di mettere in gioco competenze e atteggiamenti quali l'accettazione del rischio, la capacità di autovalutazione e soprattutto l'autoorganizzazione dei propri percorsi di carriera, pone l'università di fronte al compito di dare una soddisfacente risposta a nuovi bisogni formativi. In particolare, l'università ha da confrontarsi con la necessità di sostenere la costruzione dell'identità professionale.
- *Sostenere l'apprendimento esperienziale e pratico dei saperi professionali:* è qui molto importante concepire lo sviluppo dei sistemi formativi regionali secondo logiche di filiera, con rilascio dei titoli di alta formazione per le professioni tecniche, comprensivi delle esperienze in apprendistato, in alternanza e in praticantato. Il tirocinio professionale infatti dovrebbe diventare obbligatorio anche a livello post-secondario e universitario, come richiesto a livello comunitario. Esso ed è un strumento indispensabile per il passaggio efficace fra il momento formativo e quello professionale. In particolare l'introduzione nei percorsi formativi ed abilitanti alla professione dei tirocini e di esami di stato veramente qualificati apre una nuova possibilità per i giovani neolaureati, offrendo loro l'opportunità di un approccio guidato alla professione che consenta loro l'acquisizione della esperienza lavorativa usufruendo sia della guida di un collega competente sia della disponibilità di una struttura di studio adeguatamente attrezzata. Questa attività dovrà essere però disciplinata adeguatamente, riconoscendo e tutelando sia il ruolo del tirocinante che quello del tutor.
- *Sostenere le aggregazioni tra professionisti e/o la cooperazione tra lavoratori autonomi³.* Al fine di mettere i professionisti nella condizione di potere essere preparati ad affrontare problemi sempre più complessi nell'esercizio della loro attività occorre favorire lo sviluppo di strutture organizzative che possano gestire la complessità dei problemi, favorire l'aggiornamento, garantire meglio il possesso delle competenze che il lavoro richiede e la qualità della prestazione. Forme di incentivo che favoriscano queste condizioni andrebbero nella direzione del miglioramento del mondo professionale.

³ Secondo molti esperti, il futuro delle libere professioni ad esempio sarà nelle *società di servizi*, ossia nelle organizzazioni piccole, flessibili e fortemente multidisciplinari, che saranno in grado di rispondere alle esigenze più complesse della "società cognitiva" del prossimo futuro.

1.2 Per una politica delle qualifiche e del riconoscimento delle competenze

La tendenza a rafforzare e certificare gli interventi di formazione professionale per assicurare alti livelli di competenza e garanzia agli utenti dei servizi può rappresentare in ambito regionale e provinciale un elemento cardine su cui fondare azioni nuove e complesse, a partire dalle attuali sperimentazioni e in un'ottica di trasparenza e di riconoscimento delle qualifiche.

Come si è detto infatti, una politica regionale per lo sviluppo professionale non è mirata a regolamentare l'accesso alle professioni, ma è piuttosto rivolta alla tutela del cliente/cittadino e alla promozione dello sviluppo socio-economico, nell'ambito di un più ampio sistema di *governance* del territorio. Ciò deve essere fatto in collaborazione anche con gli organismi di rappresentanza⁴.

Possibili obiettivi ed ambiti di intervento

- *Adottare standard comuni per le certificazioni delle competenze e delle carriere dei professionisti*⁵ e degli altri operatori interessati, che assicurino certificabilità e trasparenza alle competenze acquisite in modo formale e non formale, alle qualifiche e alle figure professionali⁶. La professionalità è infatti data da un insieme di elementi accettati e condivisi a livello collettivo, ma non sempre riconoscibili in breve tempo. La certificazione delle professionalità attesta che una persona, valutata secondo regole prestabilite, possiede i requisiti necessari per operare, con competenza e professionalità, in un determinato settore di attività. I decreti ministeriali e gli Accordi Stato-Regioni intervenuti tra il 2000 e il 2005⁷ in materia di standard relativi alle figure professionali e alla trasparenza delle competenze forniscono al riguardo una base importante per intervenire in modo efficace, a partire dalle professioni che già da ora sono oggetto di riconoscimento regionale.
- *Regolare l'esercizio professionale a livello regionale*, soprattutto per le professioni non ordinistiche e non regolamentate⁸, per le nuove professioni e per le professionalità tipiche del territorio: tale regolazione dovrebbe essere vista soprattutto in relazione alla promozione dell'innalzamento del valore e della qualità delle prestazioni professionali e dei servizi, a

⁴ Le libere associazioni, nei paesi del nord Europa ad esempio, hanno un ruolo che è molto vicino a quello degli organismi di certificazione dei Sistemi Qualità ed Accreditamento; essi controllano i requisiti dei candidati che fanno richiesta di iscrizione e di quelli già associati per verificarne la permanenza nel tempo secondo regole prestabilite dalle associazioni stesse.

⁵ Ad esempio, l'Ordine dei Periti Industriali ha istituito il "Regolamento della formazione continua del Perito Industriale per l'eccellenza nell'esercizio della libera professione" approvato dal Consiglio nazionale nel dicembre del 2003. L'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano ha introdotto la figura dell'*Ingegnere di qualità* certificato. La scelta è volontaria in quanto ci si sottopone alla verifica delle competenze compilando un curriculum e facendo un esame.

⁶ In questa prospettiva va valutata da un lato la possibilità di collegare tali standard anche a forme di "certificazione di parte terza" e/o dispositivi di *rating professionale* (con apposite graduatorie), come avviene già in altri paesi europei, soprattutto a difesa dei consumatori.

Dall'altro lato, l'opportunità di costituire una apposita *Authority delle professioni* che dovrebbe avere competenza sia su ordini e collegi sia sulle associazioni professionali in modo da "governarne realmente le interazioni" e da essere garanzia di reale equilibrio. In tal senso essa potrebbe altresì essere utilizzata per risolvere, in via semplificata, le controversie tra ordini e ordini e tra questi e le associazioni. Naturalmente la struttura di tale organismo dovrebbe, in coerenza con la competenza concorrente attribuita alle Regioni, vedere il loro effettivo coinvolgimento in termini istituzionali.

⁷ Si veda in particolare il Documento approvato dalla Commissione degli Assessori all'istruzione, formazione, lavoro, innovazione e ricerca in data 26.7.2005 concernente il progetto interregionale "descrizione e certificazione delle competenze e famiglie professionali".

⁸ Una competenza regionale per il riconoscimento di queste professioni è presente anche nel d.lgs n.30 del 2006, di fissazione dei "principi fondamentali" in materia di professioni. Dal livello regionale potrebbero poi essere previste delle forme di raccordo a livello nazionale ai fini di verificare eventuali nuove necessità di regolazione normativa.

tutela dei cittadini clienti. La istituzionalizzazione di rappresentanze del mondo professionale a livello regionale permetterebbe inoltre di poter disporre di rappresentanze qualificate per il confronto con le politiche di competenza delle Regioni⁹. Va da sé che gli accordi e la concertazione non devono trascurare le coerenze e le compatibilità con il quadro nazionale ed europeo¹⁰.

- *Definire la creazione di una Consulta Nazionale delle professioni e dei mestieri, da collocare in raccordo con il CNEL. Tale organismo, oltre alla principale funzione consultiva, dovrebbe costituire anche un ambito di verifica e validazione delle qualifiche e delle priorità formative.*

1.3 Per una politica di sviluppo del capitale sociale territoriale

Si è visto che ciò che più conta oggi nella competizione globale non è tanto la disponibilità di materie prime quanto la disponibilità di capitale umano, di idee, di capacità innovativa, forza che consente di fare cose nuove secondo le tecnologie più avanzate e in tempi sempre più rapidi.

Il motore di questa forza non sono le macchine, ma le persone. Sono esse, e il know how culturale accumulato grazie ad esse nei secoli, a costituire la base più importante del capitale sociale di un territorio.

Tali persone - brillanti, preparate, istruite, creative - non stanno tuttavia ferme, ma si muovono e lo fanno in maniera crescente¹¹. Ciò vale non solo per le nuove professioni, ma anche per quelle tipiche e tradizionali, che in molti casi sono destinate a scomparire, se non adeguatamente valorizzate.

In una simile ottica, la questione della formazione permanente e la creazione di reti professionali innovative¹² a livello territoriale restano un caposaldo essenziale. Per adeguare il sistema professionali a questa esigenza, diventa allora importante il ruolo delle Regioni, che hanno già competenza esclusiva in materia di formazione professionale.

Possibili obiettivi ed ambiti di intervento

- *Valorizzare il ruolo delle professioni, delle arti e dei mestieri come forza trainante lo sviluppo socio economico locale. Un ambito particolare di intervento diventa da un lato quello di formare e riconoscere i talenti, soprattutto attraverso le politiche della formazione superiore (universitaria e non), dall'altro quello relativo alla capacità di attrarre i talenti¹³ a*

⁹ In tale quadro ad esempio l'istituzione dei registri per gli operatori va pertanto letta come prassi che mira a salvaguardare la concorrenza e valorizza l'esercizio di arti, mestieri e professioni, pur all'interno di un rapporto fiduciario tra la Regione, come istituzione del territorio, e la cittadinanza.

¹⁰ Anche mediante gli strumenti del Libretto Formativo e dell'Europass.

¹¹ E' per questo che la mobilità del capitale umano è un fattore così importante per la competizione globale.

¹² Su questo aspetto, oggi molto enfatizzato nei progetti di *e-society*, si vedano gli importanti contributi di Rullani già citati e il lavoro dell'americano M. C. TAYLOR, *Il momento della complessità*, Codice edizioni, Torino, 2005, in cui l'autore propone una nuova architettura istituzionale locale di *e-education*: "Noi cerchiamo di mantenere aperta questa architettura a rete trasformando i muri che da sempre hanno fatto dei college e delle università dei luoghi separati, in schermi permeabili capaci di alimentare una pluralità di scambi tra le cosiddette torri d'avorio e il mondo reale ... Se il mondo collegato in rete è una nuova frontiera, si differenzia da tutte quelle che abbiamo conosciuto in passato. Anziché esplorare uno spazio già presente, dobbiamo creare un ambiente dalla complessità virtualmente inimmaginabile" (p.344).

¹³ I Rettori delle migliori università statunitensi hanno denunciato dopo l'11 settembre 2001 un calo di domande da parte degli studenti stranieri di circa il 30%. Se questo fenomeno suona come un campanello d'allarme per gli Stati Uniti esso rappresenta però un'opportunità per gli altri paesi. E infatti Canada, Australia ed una serie di paesi del nord Europa

livello territoriale, creando condizioni competitive anche in realtà geografiche considerate periferiche alle grandi aree urbane.

- *Sviluppare l'aggiornamento e la formazione continua dei professionisti e degli altri operatori*, in cooperazione con gli Ordini e le altre associazioni di rappresentanza.

A tale scopo le Regioni dovrebbero regolare o concorrere alla definizione:

- di percorsi ricorrenti di formazione e aggiornamento a carattere obbligatorio o non, come già avviene ad esempio per molte realtà ordinistiche, con riguardo sia ai nuovi profili professionali, sia ai mestieri tipici locali,

- dei soggetti e delle forme di certificazione dell'aggiornamento,

- delle modalità di finanziamento della formazione continua, anche in relazione al ruolo dei nuovi Fondi interprofessionali.

- *Sostenere l'iniziativa imprenditoriale delle nuove professioni e mestieri*: qui diventa essenziale potenziare le risorse dedicate e il ruolo degli incentivi alla creazione di impresa e all'innovazione. Il ruolo delle Regioni deve essere infatti quello di promozione delle professioni e della iniziativa professionale nel quadro dello sviluppo locale. In questo contesto una attenzione particolare dovrebbe essere data alle politiche di genere, dato il ruolo critico che la componente femminile ha sul mercato del lavoro italiano, non solo in termini negativi di accesso, ma soprattutto di apporto professionale e creativo. Da tale punto di vista può risultare molto utile un'attività di *benchmarking* e di scambio di buone pratiche.

1.4 Verso un accordo quadro Stato – Regioni

In relazione ai vari cambiamenti evidenziati nella prima parte del documento e a queste linee esemplificative di azione, si propone infine l'elaborazione di uno schema di *Accordo quadro programmatico in materia di professioni, arti e mestieri*, da adottarsi in seno alla Conferenza Stato Regioni e nel quale inserire le linee di integrazione tra le iniziative di competenza statale e quelle di competenza regionale, con distinzione tra materia riservata e materia concorrente.

PARTE SECONDA

come Svezia e Finlandia stanno affinando le loro politiche di attrazione ed emergendo come nuovi poli di innovazione non solo tecnologica ma anche culturale e artistica. Il Global Creativity Index (Tinagli e Florida, 2005), un indice che analizza 45 paesi in tutto il mondo lungo le tre dimensioni di talento, tecnologia e tolleranza, vede tutti i paesi scandinavi nelle prime dieci posizioni. Le classifiche internazionali degli ultimi anni sembrano tutte concordi nel decretare invece un declino di innovazione e competitività del nostro Paese. Nel Global Creativity Index l'Italia si colloca al ventiseiesimo posto (su 45 paesi), superata non solo da tutti i paesi del centro e nord Europa, ma anche da paesi mediterranei come la Spagna o dell'est Europa con l'Estonia (che sta perseguendo politiche molto aggressive in tema di innovazione tecnologica).

2. Nuovi scenari dell'evoluzione dei mestieri e delle professioni nelle società post-industriali

L'attuale quadro delle caratteristiche e peculiarità del mercato del lavoro italiano, al centro del quale la questione del lavoro e dell'occupazione è quantomai cruciale, si accompagna già da diversi anni ad una profonda riflessione che investe il mondo professionale. Il settore delle professioni, ma anche quello delle arti e dei mestieri, infatti, rappresenta oggi una realtà economica e sociale rilevante, soprattutto per gli enormi potenziali che racchiude in termini di innovatività e competitività, in uno scenario di globalizzazione e mobilità del lavoro.

Per questi ed altri fattori, la tematica delle professioni è stata considerata uno dei capisaldi degli interventi sul mercato del lavoro, sia sul versante nazionale e regionale, sia nel più ampio contesto comunitario.

Si tratta di uno scenario molto complesso¹⁴ sul piano empirico ed istituzionale, che richiede un inquadramento preliminare di tipo interpretativo.

2.1 La nuova “società della conoscenza” e il ruolo dei *knowledge workers*

La realtà del mondo delle professioni va intesa oggi in relazione al vasto insieme dei lavoratori che svolgono la loro attività - in forma autonoma o associata - con livelli riconosciuti di competenza tecnica e/o intellettuale.

L'evoluzione del mercato del lavoro nella “società della conoscenza” verso forme di nuovo “professionalismo”, sia nei termini di lavoro autonomo che di lavoro atipico, sta cambiando profondamente i modelli culturali e organizzativi dell'accesso e dello sviluppo professionale, facendo scoprire un potenziale spesso ignorato e rendendo obsolete molte delle tradizionali politiche delle risorse umane e dello sviluppo economico.

In particolare appare come fonte di crescenti contraddizioni non solo la divaricazione tra professioni regolamentate (ordinistiche e non), ma anche il progressivo cedimento o trasformazione dei “mestieri”, intesi come occupazioni basate su un saper fare pratico e trasmissibile, al “professionalismo”, basato su un corpus sistematico di conoscenze non trasmissibili in modo diretto, ma accessibili solo con forme complesse di socializzazione professionale e/o secondo modalità cognitive autonome.

Fino ad alcuni anni fa infatti il *professionalismo* veniva inteso soprattutto come un fenomeno sociologico; ora esso sta assumendo un carattere prevalentemente economico, in relazione al fatto che la conoscenza scientifica viene vista sempre più come un mezzo essenziale di produzione e parte essenziale del *capitale intellettuale e sociale* di un paese¹⁵. Nello stesso tempo si può dire che le professioni influenzano l'allocazione delle capacità lavorative sul progresso scientifico e sulla crescita economica¹⁶.

La professione intellettuale è infatti il lavoro che trasforma le conoscenze in valore, ma la conoscenza è in permanente evoluzione. Di conseguenza, l'offerta professionale si deve adeguare

¹⁴ cfr. M.C. Taylor, *Il momento della complessità*, Codice edizioni, Torino, 2005, in particolare l'ultimo capitolo (*Coda*).

¹⁵ E' stato Thomas A. Stewart a parlare per primo di *capitale intellettuale* facendo capire che il vero capitale oggi non è altro che l'insieme dei saperi chiave ai vari livelli, scientifico, tecnico, gestionale. Si può dunque pensare che il professionalismo sia il vero fondamento del capitalismo attuale. I professionisti sono nei fatti i detentori e applicatori dei più importanti saperi.

Il sociologo Eliot Freidson ha pubblicato (1994) il primo trattato sistematico sul *professionalismo*, inteso come principio differente da quello del mercato e della burocrazia, poiché dotato della logica dell'Etica, una terza logica attuata dai lavoratori della conoscenza organizzati, nel tempo post-industriale-globalizzato. Secondo Freidson nel tempo della globalizzazione, le organizzazioni dei *knowledge workers*, con regole etiche, e in base a proprie specifiche conoscenze, attraverso la loro diffusa rete planetaria, possono infatti offrire, alle istituzioni e al mondo delle imprese obiettivi compatibili con gli interessi generali dei cittadini.

¹⁶ Cfr. Carillo M.R., Zazzaro A., *Innovazione, ricerca della rendita e prestigio sociale: verso una teoria dinamica delle professioni*, paper, 2002

continuamente per mantenere competitività di prestazione e nascono sempre nuove professioni mentre quelle esistenti si trasformano.

Nelle economie “post-industriali”¹⁷ e nella *knowledge society*, l'*intelligenza* rappresenta il principale motore del cambiamento. In tale contesto, i “lavoratori della conoscenza” e il mondo delle professioni costituiscono un attore essenziale per la sfida della competitività e dell'innovazione.

Per questo, un primo aspetto da richiamare riguarda non solo la realtà delle *professioni come istituzioni sociali complesse*, ma soprattutto il *rapporto tra il processo di professionalizzazione e il processo innovativo-creativo* in corso. Proprio tale intreccio può aiutare a spiegare molte apparenti contraddizioni oggi emergenti, in particolare come mai il mondo professionale possa essere sia fonte di innovazione e di nuova conoscenza, (quando ad esempio esso diffonde una nuova tecnologia o metodica), sia causa di resistenza e condizionamento del potere politico ed economico, quando ad esempio le professioni accentuano il proprio potere monopolistico contribuendo di fatto a bloccare la mobilità sociale di altri gruppi concorrenti.

I contributi interpretativi recenti più interessanti di tale dinamica evolutiva possono essere fatti risalire a E. Friedson e a R. Florida.

Secondo Friedson, il professionalismo è portatore di una propria logica (denominata *terza logica*), diversa da quella del mercato e della burocrazia; a differenza degli altri lavoratori, il professionista riesce infatti a controllare direttamente il proprio lavoro ed è appunto *l'indipendenza etica* ciò che costituisce l'anima del professionalismo.

Secondo Florida invece, occorre considerare a fondo l'ascesa di una nuova *classe creativa*¹⁸ che costituisce ormai in alcuni paesi avanzati quasi un terzo della forza lavoro, ma che richiede particolari condizioni organizzative, culturali e territoriali per espandersi. In tale prospettiva, la «professionalità» e la creatività costituiscono ormai un vero *marchio* dell'epoca contemporanea che si sposa con le esigenze di libertà e qualità, ed è alla base dei progetti di mobilità professionale e geografica di molti individui (specie dei giovani). In questo quadro, la dimensione, insieme interattiva e creativa del lavoro, costituisce l'elemento di congiunzione con il tradizionale patrimonio del mondo delle professioni e ne spiega il nuovo potenziale ruolo e attualità.

Come avviene questo processo di innovazione?

Secondo Rullani (2005), l'innovazione è un processo differenziale che sta alla base del vantaggio competitivo. Essa si nutre di due tipi di risorse fondamentali:

- *conoscenze originali* (intese come conoscenze distintive accumulate per esperienza da persone, imprese o territori)
- *conoscenze esclusive* (cioè quelle non facilmente imitabili da parte di potenziali concorrenti, o perché protette sul piano legale o perché troppo costose da condividere).

Le conoscenze originali ed esclusive sono le componenti chiave dell' “*intelligenza terziaria*”, cioè della capacità di integrare in situazioni complesse il sapere astratto con le conoscenze contestuali o tacite presenti nelle persone nelle organizzazioni o nella società locali. Essa è sintesi di intelligenza personale, organizzativa e relazionale e come tale difficilmente traducibile e moltiplicabile fuori dal proprio contesto.

Tale intelligenza è collegabile sicuramente ai processi di terziarizzazione dell'economia che hanno contribuito ad evidenziare la trasformazione immateriale delle conoscenze e delle relazioni: il suo sviluppo costituisce il miglior antidoto ai rischi di declino dei sistemi industriali, nella misura in cui essa integra una valenza economica ed una valenza antropologica.

Proprio il riferimento al “fattore umano” segna la specificità di questo passaggio in atto alla “seconda modernità”, la “modernità riflessiva”, una realtà non più ispirata alla artificialità, alla

¹⁷ cfr. Rullani et alii, *Intelligenza terziaria motore dell'economia. Alla ricerca dell'Italia che innova*, F. Angeli Milano, 2005

¹⁸ Cfr. Florida R., *L'ascesa della nuova classe creativa. Stile di vita, valori e professioni*, Mondadori, Milano, 2003

macchinismo, all'automazione, ma più orientata all'immaterialità, alla valorizzazione del capitale relazionale, delle forme personali e comunitarie, territoriali.

I nuovi (e vecchi) "lavoratori della conoscenza" (Bell, 1973) sono appunto i protagonisti di questa trasformazione che porta a:

- aumentare le condizioni di personalizzazione di erogazione dei beni e servizi;
- industrializzare i servizi tradizionali;
- sviluppare nuovi servizi connettivi volti a mantenere l'efficienza delle reti tecnologiche, personali e comunitarie, sociali e locali.

E' evidente che in questo mondo del lavoro che si trasforma con ritmi straordinari, anche l'organizzazione delle professioni e dei servizi professionali non può più essere retta ormai da regole pensate nella prima metà del Novecento.

2.2 Il nuovo capitalismo globale e la concezione del lavoro

Un secondo elemento di scenario da considerare riguarda la trasformazione del lavoro nella globalizzazione. Qui appare utile tra gli altri il riferimento da un lato agli studi del sociologo Z. Barman sulla "modernità liquida" sempre più priva di punti di riferimento stabili e dall'altro dell'americano Richard Sennett¹⁹ sui mutamenti culturali in atto nella società globalizzata.

Secondo Sennett il nuovo capitalismo pone una grossa sfida alla concezione del lavoro di tipo "artigianale" o professionale. Esso infatti spinge ad adottare sempre più logiche di breve termine, a ignorare le tradizioni del passato, a sacrificare i progetti di autorealizzazione rendendo diffusa la percezione della propria inutilità. Il modello ideale è quello del lavoratore a chiamata o del consulente *mordi e fuggi*. L'attacco è rivolto alla concezione "artigianale" del lavoro, come "opera ben fatta in sé" e riconoscibile secondo regole consolidate e apprese in molto tempo: proprio il fattore tempo caratterizza il rischio permanente di obsolescenza delle abilità acquisite e la proiezione verso un ordine sociale basato su individui disponibili ad abbandonare le esperienze passate, a concentrarsi sulle proprie abilità potenziali, secondo criteri di una nuova meritocrazia consumistica pronta a mettere da parte ogni forma di garanzia sociale.

La tradizionale abilità "artigianale", che si esprime nel sistema delle qualifiche e delle competenze, non si trova a suo agio nelle istituzioni del capitalismo flessibile in quanto esse pretendono che si sappia fare subito molte cose e in rapida successione: ciò impedisce di dedicare tempo al consolidamento delle competenze, come avviene nei modelli di praticantato caratteristici sia della storia dei mestieri che della realtà delle professioni. "Il nuovo mondo del lavoro è troppo mobile perché il desiderio di far bene una cosa per se stessa possa svilupparsi nel corso degli anni o decenni nell'esperienza del singolo individuo" (Sennett, cit., p.143).

Queste riflessioni illuminano un versante di segno opposto dei processi in atto, che possono far comprendere le spinte poderose ad un certo tipo (omologante) di industrializzazione dei servizi, rispetto al "lavoro ben fatto" e alle dinamiche relazionali ed etiche della tradizione dei mestieri e delle professioni.

Non è facile tuttavia mettere insieme tutte le trasformazioni che hanno interessato il lavoro negli ultimi anni. E' evidente che a partire dalla fine degli anni '70 si è assistito ad una forte apertura delle forme di lavoro verso modalità flessibili, meno standardizzate, tendenzialmente lontane dal modello fordista, modello che invece aveva caratterizzato il periodo di sviluppo economico dagli anni '50 in poi. Il paradigma della flessibilità ha avuto modo di imporsi negli ultimi anni come risposta ad un crescente processo di competizione internazionale, che ha accompagnato una maggiore integrazione dei mercati a livello continentale e internazionale (quella che oggi chiamiamo globalizzazione). Allo stesso modo in cui al capitale viene impressa una maggiore velocità di trasferimento grazie all'innovazione tecnologica e all'uso delle reti di comunicazione, al lavoro viene richiesta una

¹⁹ Cfr. R. Sennett, *La cultura del nuovo capitalismo*, Il Mulino, 2006

progressiva adattabilità alle mutate condizioni di produzione; per i lavoratori ciò ha coinciso con una necessaria responsabilizzazione nei confronti del proprio ruolo all'interno delle organizzazioni e delle imprese e per le persone in cerca di occupazione ciò ha portato ad una più chiara definizione dei comportamenti nel mercato e ad una maggiore capacità di iniziativa nella risoluzione dei problemi collegati alla propria condizione professionale.

2.3 Il nuovo mercato del lavoro e le professioni

Un terzo elemento da richiamare può essere esplorato sul versante dei mutamenti dei mercati professionali nella duplice direzione dell'emergenza di nuovi mestieri e professioni, e di nuove forme di rapporti di lavoro "oltre il lavoro dipendente" (lavoro atipico e lavoro autonomo).

E' noto che una prestazione da lavoro autonomo è quella che impegna a svolgere in prima persona un'opera o un servizio senza vincolo di subordinazione. Nell'universo del lavoro autonomo, inteso come tutte le attività svolte al di fuori del tradizionale lavoro dipendente, rientrano le attività artigianali, le attività d'impresa²⁰, le attività del commercio, le libere professioni (regolamentate e non regolamentate)²¹.

Il campo delle libere professioni in particolare ha subito, negli anni, un notevole sviluppo, accelerato dalla terziarizzazione del mercato. La nascita e il consolidamento di un nuovo professionalismo determina la comparsa di un grande numero di forme professionali "incorporanti abilità specifiche di nuovo tipo» (G.P. Prandstraller,1994). Le vecchie professioni (come ad esempio quelle di avvocato, medico, notaio) si sono modificate e differenziate a tal punto che ne sono sorte, per gemmazione interna, di nuove, in virtù della specializzazione delle conoscenze, dell'adeguamento del *credential system*.

Le "nuove professioni" hanno risposto in parte ai bisogni nascenti dalla società, in parte all'espressione del consolidarsi e del sistematizzarsi di nuovi ambiti di sapere dovuti all'affermarsi delle scienze, in parte, ancora, all'esistenza di prescrizioni normative che hanno indotto la formazione di nuove specialità professionali alle quali devolvere funzioni di controllo e consulenza.

Per avere un'idea più chiara del fenomeno delle professioni intellettuali è necessario mettere a confronto diversi piani di lettura: quello storico, quello sociologico, quello economico-organizzativo e quello giuridico. Ci soffermiamo sui primi tre, in quanto la dimensione giuridica viene sviluppata nella parte seconda del presente documento.

²⁰ E' anche vero che si è diffusa negli ultimi anni – anche in Italia - una percezione positiva nei confronti del lavoro svolto in forma autonoma e nei confronti della figura dell'imprenditore, superando in questo modo una sorta di pregiudizio ideologico che invece aveva condizionato la lettura dei fenomeni sul mercato del lavoro fino a quel momento. Flessibilità e nuovo appeal dell'attività in proprio si sono così saldate creando un nuovo quadro di riferimento nelle scelte degli individui rispetto al proprio destino lavorativo.

In questo contesto le politiche del lavoro (che diventano "attive" proprio a partire dagli anni '80) tendono ad assecondare questi nuovi orientamenti, dando sostanza e impulso alla moltiplicazione delle forme contrattuali e alla riduzione dell'incidenza di fattori di rigidità presenti nelle tradizionali forme contrattuali rispetto al tempo di lavoro, all'organizzazione della prestazione, alle modalità retributive.

²¹ In Italia le libere professioni regolamentate sono:

- professioni tecniche: agronomi e forestali, architetti, geologi, geometri, ingegneri, periti agrari, periti industriali
- professioni giuridico-legali: avvocati, notai, attuari
- professioni amministrative-economiche: commercialisti, consulenti del lavoro, ragionieri, agenti di cambio, spedizionieri doganali
- professioni mediche e socio-sanitarie: biologi, chimici, tecnici di radiologia, veterinari, medici, odontoiatri, ostetriche, farmacisti, infermieri, assistenti sociali
- altre professioni: giornalisti e pubblicitari.

a) Sul piano strettamente storico, si può dire che il processo di professionalizzazione risale all'epoca medievale. In epoca classica infatti la vita attiva corrispondeva a schiavitù della necessità; il disprezzo per il lavoro si coniugava con le esigenze di astensione da tutto ciò che non fosse attività politica. Il *labor* è promosso dalla Chiesa: per i monaci benedettini la preghiera e il lavoro scandivano il passare del tempo. L'esercizio delle arti liberali venne inteso come via alla sapienza e alla vita eterna. Le opere *liberalia* erano identificate invece col lavoro intellettuale, che caratterizzava, in modo trasversale, le classi sociali elevate. Lo stesso intellettuale si considerava come un artigiano che esercitava un'arte. Le arti liberali erano organizzate come quelle meccaniche. È comunque in epoca rinascimentale che il lavoro nel suo insieme riemerge come fattore creativo e la distinzione tra arti liberali e manuali si va assottigliando, affermandone la piena parità. Le differenze si registreranno successivamente, fino all'abbattimento delle corporazioni da parte della Rivoluzione francese.

Dopo un non breve periodo in cui le libere professioni sono state considerate improduttive, la riabilitazione avviene attraverso la nozione di necessità e utilità della professione. La divisione sociale del lavoro induce ad affidarsi ai consulenti "perché gl'ignoranti clienti non sanno esaminare le loro carte" (L.A. Muratori, 1743). Le opere e i servizi intellettuali sono considerati sempre più «beni» e «servizi» suscettibili di valutazione economica, perché "chi vive del proprio lavoro dal lavoro stesso deve trarre il compenso".

Dopo la rivoluzione francese, in tutta Europa (fatta eccezione per l'Inghilterra) i ceti professionali, oscillando tra statalismo e autonomia, premono sul livello politico affinché si creasse un'area istituzionalizzata dell'agire professionale diretta al riconoscimento del loro monopolio professionale.

In Italia, secondo molti storici, la nascita dello stato unitario coincide con la fase di avvio del moderno professionalismo. Il processo di nazionalizzazione della borghesia professionale, fortemente voluto dalla politica liberale, si concretizza nel superamento del localismo attraverso la sottoposizione a regole comuni di riconoscimento e disciplina della propria attività stabilite dalla legge. Essa serve a creare le basi di una semantica comune tra le diverse professioni e tale modello si impone a tutte le attività professionali, benchè in tempi diversi, fino a trovare la sua manifestazione più piena nell'Ordine professionale, inteso come luogo in cui si realizza la istituzionalizzazione delle professioni.

b) Sul piano sociologico, le libere professioni sono state studiate a lungo in quanto occupazioni «speciali», ossia caratterizzate da alcuni attributi che le distinguerebbero dalle altre occupazioni o come una zona non ancora toccata dalla logica individualistica del capitalismo (Tousijn 1987). L'analisi funzionalista concepisce le libere professioni come un gruppo di occupazioni orientate al servizio e che applicano un corpo sistematico di conoscenze a problemi strettamente connessi con valori centrali per la sopravvivenza e l'equilibrio della società nel suo insieme. Poiché il nucleo della professione si colloca nella relazione di ruolo tra cliente e professionista, il focus della professionalizzazione si identifica nello sviluppo di forme istituzionali di controllo e garanzia di quella relazione, ciò che le comuni forme di controllo sociale – il mercato e la gerarchia – non sarebbero in grado di realizzare. Molte ricerche hanno così posto l'accento sulle caratteristiche intrinseche, sugli attributi delle libere professioni, ruotanti intorno all'esistenza di un corpus teorico di tipo sistematico-astratto e all'adesione a un "ideale di servizio".

Più recentemente alcuni contributi tipici del filone delle teorie "tecnocratiche" hanno individuato nella crescita, assoluta e relativa, delle libere professioni uno dei fenomeni qualificanti la transizione ad una società postindustriale.

L'interpretazione prevalente resta tuttavia quella della monopolizzazione. L'idea sottostante alla teoria della monopolizzazione è che le «professioni» sono gruppi occupazionali organizzati che agiscono con successo sul mercato e/o nell'arena politica al fine di conseguire monopoli, spesso legalmente garantiti, del diritto di fornire servizi e, attraverso un uso intensivo e strategico di credenziali, del diritto di decidere chi può accedere alle occupazioni che forniscono quei servizi.

Esse, secondo Tousijn (1987), possono essere considerate una forma specifica di corporativismo che sembra agire prevalentemente dal lato dell'input del sistema politico, ossia come strumento di intermediazione degli interessi, piuttosto che dal lato dell'output, cioè in sede di formazione e implementazione delle politiche pubbliche.

Il processo di professionalizzazione sarebbe allora costituito da una successione logica e temporale di una serie di fasi:

-la formazione di una base cognitiva,

- la nascita di associazioni professionali locali e nazionali,
- il sorgere di scuole specialistiche e
- il riconoscimento di forme di protezione statale.

Il tutto interpretabile come un «progetto professionale» diretto alla conquista del controllo del mercato professionale e all'innalzamento dello status collettivo dei membri della professione, benché il grado di realizzazione del progetto vari grandemente tra una professione e l'altra (Tousijn 1987,1994)²².

Sul piano organizzativo ed economico, è infine possibile isolare nelle fasi più recenti alcuni i fattori significativi di trasformazione delle professioni, come ad esempio quelli segnalati per l'Italia da Mantini (2005).

Il primo è costituito dalla *globalizzazione dei saperi e dei mercati* che implica la necessità di privilegiare i lavori *skill intensive* e lo scambio di conoscenze attraverso la Rete, e che determina anche un'accentuata trasformazione delle tecnologie e dei linguaggi usati nonché una differente organizzazione del lavoro (società e reti interdisciplinari dei saperi).

Il secondo fattore è costituito dai *processi di outsourcing* praticati dalle aziende con cui si scorporano servizi rilevanti, prima interni all'organizzazione aziendale ed ora invece affidati a servizi professionali esterni.

Il terzo fattore è costituito dal *mutamento dei modelli di consumo delle famiglie*, sempre più orientate sui servizi alla persona più per sull'acquisto di beni. Una gran parte di questi viene soddisfatta tramite prestazioni professionali e incrementato lo sviluppo di nuove professioni (assistenza, medicina, fitness, consulenze, corsi di lingua, servizi informatici, turistici, di sicurezza ecc.).

Il quarto fattore di mutamento dell'assetto tradizionale delle professioni è determinato dalla crescente autonomia dei progetti formativi delle Università e dai *processi di armonizzazione dei mercati formativi e del lavoro*. La proliferazione delle lauree triennali «europee», in particolare, rompe lo schema binario «una laurea, una carriera» consentendo di accedere a più professioni, secondo il principio degli «albi in concorrenza».

2.4 Il ruolo delle istituzioni comunitarie e il mercato delle professioni

²² Se confrontiamo queste interpretazioni con lo scenario sopra richiamato soprattutto in considerazione dell'evoluzione del contesto economico e sociale (in parte riconducibile a fenomeni di carattere sopranazionale) risulta piuttosto evidente come l'attuale regolamentazione delle libere professioni non appaia più funzionale alle esigenze stesse di sviluppo delle attività professionali.

Disciplina dei servizi e qualifiche professionali sono in questi giorni nell'occhio del ciclone di un vorticoso dibattito politico a Bruxelles e nelle altre capitali europee. In particolare, sulla proposta di "direttiva Bolkestein" per la liberalizzazione dei servizi su scala europea, la Commissione europea guidata da José Manuel Barroso ha preannunciato una sensibile correzione di tiro, in risposta alla levata di scudi di Francia e Germania, ma anche dell'Europarlamento, e in particolare del gruppo socialista europeo, e di varie organizzazioni sindacali. A livello europeo è noto che anche la Corte di giustizia europea riconosce il fatto che le professioni richiedano talvolta regole particolari per rispettare le norme etiche che governano il rapporto tra professionista e utente.

Dall'altra, il rapido sviluppo del mercato interno e l'affermarsi della libera circolazione in Europa, tenderà a favorire i professionisti che provengono da Paesi caratterizzati da normative meno pervasive. Dunque, si imporrebbe di semplificare la regolamentazione e guadagnare in competitività.

Un ulteriore fattore di evoluzione è dato dal ruolo delle istituzioni del nuovo spazio europeo. Il recente dibattito sul futuro dell'Europa ha dimostrato che la fondazione di una nuova comunità politica e sociale richiede la condivisione di valori e principi, senza la quale non si può avere una identità forte. Le vicende riguardanti la Costituzione europea evidenziano la necessità di un nuovo approccio, che muova dalla identificazione dei valori comuni per costituire un quadro di riferimento condiviso per la definizione delle strategie politiche dell'Europa unita.

In questa prospettiva, anche il ruolo di quelle attività economiche che risultano idonee a incidere su interessi e valori della collettività va ripensato. La politica sin qui perseguita dall'Unione europea è stata quella di ridefinire tali attività secondo il principio della concorrenza attraverso il loro assoggettamento alle regole di mercato.

In Europa operano circa 15 milioni di "professionisti".

L'Unione europea considera i servizi professionali un settore chiave dell'economia ed ha assunto in questi anni, nell'ambito della strategia di Lisbona, direttive ed orientamenti volti a stimolare una maggiore modernizzazione e internazionalizzazione del settore. L'azione è duplice: per un verso è volta a sollecitare gli Stati membri e gli organismi rappresentativi dei professionisti a riconsiderare l'elevato livello di regolamentazione per abbattere i vincoli ingiustificati alla concorrenza, favorendo in tal modo lo sviluppo, la qualità e l'occupazione del settore; per l'altro mira a favorire la mobilità dei professionisti e dei servizi tra i paesi membri, anche attraverso il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, per completare la costruzione del mercato unico europeo.

In particolare, la direttiva "Riconoscimento delle qualifiche professionali", approvata dal Parlamento europeo nel giugno 2005, disciplina sia la libertà di prestazione occasionale che la libertà di stabilimento, prevedendo il principio delle regole del paese ospitante.

Per quanto riguarda il riconoscimento delle professioni non regolamentate, la Commissione europea ha varato nel luglio 2005 un documento per la definizione di un Quadro europeo delle Qualifiche (EQF), finalizzato a favorire la mobilità e il riconoscimento reciproco delle figure professionali nazionali e settoriali, favorendo in tal modo anche l'apprendimento permanente²³. In attuazione delle decisioni del Consiglio europeo del marzo del 2005, che ha varato la nuova strategia di Lisbona, la Commissione europea ha ribadito più volte l'esigenza di rivisitare le regole del settore quale fattore fondamentale per la crescita e la competitività dei mercati e per la migliore occupazione, invitando gli Stati membri ad affrontare la questione già all'interno dei programmi nazionali attraverso un verifica della compatibilità delle normative nazionali con la normativa comunitaria, al fine di eliminare gli ostacoli alla mobilità e di aprire maggiormente il mercato interno alla concorrenza.

In particolare, la Commissione invita a verificare se le regole adottate per l'accesso e l'esercizio delle professioni siano *necessarie* per l'interesse generale, *proporzionate* rispetto all'obiettivo e *giustificate* (in quanto l'obiettivo perseguito non può essere efficacemente perseguito con misure meno restrittive della concorrenza).

Da parte loro le associazioni di rappresentanza europee hanno elaborato la "Dichiarazione di Madrid delle professioni intellettuali" e delineato i principi per uno "Statuto europeo delle professioni intellettuali" (2004). Lo Statuto proposto è basato:

- a) sulla identificazione di competenze che, a tutela della collettività, richiedano per il loro esercizio il possesso di capacità e saperi: sia quando l'attività è svolta personalmente sia quando è resa, ove compatibile, nell'ambito di strutture imprenditoriali o amministrative;
- b) sul rigoroso accertamento delle capacità e saperi dei soggetti che esercitano tali attività;

²³ Tale documento definisce otto livelli di riferimento, che comprendono tutto il percorso di istruzione-formazione, dal livello iniziale al dottorato di ricerca. Inoltre, particolare rilievo assume la definizione comune del termine "qualifica" e delle caratteristiche del sistema di certificazione, di cui gli Stati membri dovranno tener conto nella definizione dei sistemi nazionali di istruzione-formazione.

- c) sulla sottoposizione dei professionisti a norme deontologiche atte a regolarne, in modo concorrenziale, l'attività nel rispetto degli interessi generali.

Nella proposta di Statuto sono indicati anche una serie di provvedimenti diretti a potenziare il ruolo del professionista nello sviluppo sociale e nell'attuazione delle politiche occupazionali.

Molto meno si è discusso invece in Italia sulle regole per i servizi professionali che dovrebbero essere diversificate, secondo la Commissione europea, in relazione alle diverse tipologie di utenze. Questa indicazione nasce a conclusione di approfondite indagini sui diversi mercati dei servizi professionali, e suggerisce di definire più gradi di tutela, distinguendo tra singoli individui – cui riconoscere il grado più elevato - e imprese e pubbliche amministrazioni, per le quali potrebbe essere sufficiente un grado di tutela più limitato o anche nessuna tutela

Va considerata, infine, l'ampia portata delle prospettive che si apriranno nella nuova fase di programmazione dei Fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013.

L'esito di tale investimento non può che indurre a riflessioni ed approfondimenti seri, sotto il duplice aspetto dell'ampliamento del mercato del lavoro, che impone strategie di governo dei processi di mobilità geografica e professionale, e sul versante del rafforzamento locale del tessuto economico e sociale.

Le Regioni e Province autonome si pongono oggi, pertanto, come interlocutori attenti a queste ed altre istanze che provengono non solamente dal contesto nazionale e da quello comunitario, ma in primo luogo dal proprio territorio: è in questo senso che merita di essere articolata la riflessione.

PARTE TERZA

3. L'ambito di esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, circa la materia delle "professioni" alla giurisprudenza della Corte costituzionale

Ai fini dell'identificazione dell'ambito di esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, circa la materia delle "professioni" - così come declinato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale - è opportuno muovere dalla prima ricognizione dei "*principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti in materia di professioni*", che è stata operata dal d.lgs 2 febbraio 2006, n. 30²⁴ in attuazione della delega prevista dalla legge 5 giugno 2003, n. 131²⁵.

Con tale delega il Governo era stato abilitato a procedere alla ricognizione nelle materie che l'art. 117, comma 3, Cost.²⁶ riconduce nell'ambito della legislazione concorrente; ciò in quanto in tali materie "*la determinazione dei principi fondamentali*", sulla base dei quali le Regioni possono esercitare la loro competenza, "*è riservata allo Stato*".

3.1. Il decreto La Loggia

Il decreto legislativo n. 30/2006 è composto di tre capi - che complessivamente prevedono sette articoli²⁷ - e stabilisce che i principi fondamentali, ivi individuati, si applichino "*a tutte le professioni*".

²⁴ Nel prosieguo, decreto La Loggia.

²⁵ La legge n. 131/2003 reca "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

²⁶ Così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che reca "*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*".

²⁷ Il primo capo del decreto è intitolato "*Disposizioni generali*" ed è composto da un solo articolo ("*Ambito di applicazione*"). Il secondo - "*Principi fondamentali*" - è il più corposo e prevede quattro articoli,

L'enunciato è posto all'art. 7, che però da e prende atto dell'esistenza di ulteriori principi fondamentali "*riguardanti specificamente le singole professioni*", relativamente ai quali il decreto si limita a prescrivere che "*restano fermi*".

La portata del decreto è ulteriormente circoscritta dall'art. 1, comma 4, che esclude dal suo "*ambito di applicazione*" i profili ordinamentali relativi alla formazione universitaria, ai titoli e all'abilitazione professionale nonché all'organizzazione di ordini e collegi e degli albi, elenchi e registri professionali.

3.2. Il valore della delega e l'ambito applicativo del decreto

Per poter intendere il significato e la portata della ricognizione svolta dal decreto è necessario tener conto delle finalità della legge delega, quali risultano dalla sentenza 28 luglio 2004, n. 280, con la quale la Corte costituzionale è stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale della delega²⁸.

Il conferimento della delega trova origine nell'esigenza del legislatore di favorire la predisposizione di uno strumento "*per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali*" (art. 1, comma 4).

Tale obiettivo è stato giudicato favorevolmente dalla Corte costituzionale nei termini in cui "è soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali"²⁹.

Con una tale lettura dell'ambito della delega conferita dalla legge n. 131/2003 – espressamente qualificata come "minimale" dalla Corte³⁰ – è stata così esclusa la possibilità di adottare norme delegate sostanzialmente innovative rispetto alla disciplina vigente ed è, anzi, stata espressamente dichiarata l'incostituzionalità dei commi 5 e 6 dell'art. 4 che disponevano che, nei decreti legislativi, potessero essere "*individuare le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato*"³¹.

In questa prospettiva, è quindi da ritenersi che a quanto previsto nel decreto legislativo non possa essere riconosciuto il valore vincolante proprio degli atti aventi forza di legge³². Ne consegue che - anche ai fini della ricerca qui condotta - il decreto si risolve nella enunciazione di formule a carattere orientativo, per di più connotate da intrinseca transitorietà, in funzione dell'esercizio della potestà legislativa concorrente.

rispettivamente dedicati alla "*Libertà professionale*", alla "*Tutela della concorrenza e del mercato*", all' "*Accesso delle professioni*", alla "*Regolazione delle attività professionali*". Il terzo capo prevede le "*Disposizioni finali*" e si articola in due articoli, il sesto rubricato "*Regioni a statuto speciale*" e il settimo "*Norme di rinvio*".

²⁸ Cfr. C.Cost., 28 luglio 2004, n. 280.

²⁹ C.Cost., 28 luglio 2004, n. 280.

³⁰ C.Cost., 28 luglio 2004, n. 280.

³¹ C.Cost., 28 luglio 2004, n. 280, secondo cui "è pertanto evidente che con la lettura 'minimale' della delega, così come configurata dal comma 4, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'art. 76 della Costituzione".

³² Secondo la Corte "la delega legislativa in esame può quindi essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici ... per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia" (C.Cost., 28 luglio 2004, n. 280).

Si deve, al contempo, osservare che la funzione orientativa affidata al decreto è stata gravemente compromessa dall'opzione del legislatore delegato di escludere dall' "*ambito applicativo*" del decreto i profili ordinamentali indicati dal 4° comma dell'art. 1.

Vero è che la formula testuale adottata non consente di comprendere la ragione ultima di tale esclusione, e cioè a dirsi se quest'ultima è motivata dal convincimento che tali profili siano estranei alla legislazione concorrente³³ ovvero se la scelta risponda ad esigenze di politica legislativa per cui all'individuazione dei relativi principi potrà essere dedicato un futuro decreto³⁴.

A ciò si aggiunga che il dettato testuale è fortemente ambiguo poiché, ove si dovesse aderire ad una interpretazione letterale, l'enunciato del 4° comma – che vuole che "*nell'ambito di applicazione del presente decreto non rientrano*" i profili ordinamentali successivamente elencati - dovrebbe portare a ritenere l'estraneità dei profili medesimi ai principi fondamentali così come individuati dal decreto.

Un risultato, quest'ultimo, smentito dallo stesso articolato che ritorna su tali profili quando, ad esempio, all'art. 7 individua i principi circa l'accesso all'esercizio professionale (comma 1), riservando alla legge statale la disciplina dei requisiti e delle condizioni per l'accesso alla professione (comma 2) e riconoscendo la valenza su tutto il territorio nazionale dei titoli rilasciati dalle Regioni (comma 3)³⁵.

Il che porta a ritenere che, con infelice tecnica redazionale, attraverso il 4° comma dell'art. 1 il Governo abbia piuttosto inteso escludere la trattazione dei principi specifici relativi alle materie ivi indicate, così come d'altro canto già fatto per i principi fondamentali proprie delle singole professioni.

3.3 Ambito applicativo del decreto e iniziativa legislativa delle Regioni

Vale ora considerare le implicazioni dell'indicata opzione legislativa sull'ambito applicativo del decreto.

Non pare dubbio che la mancata indicazione dei principi fondamentali da parte dello Stato non precluda l'esercizio della potestà legislativa regionale.

Sul punto la Corte costituzionale è chiara nel precisare che la riserva a favore dello Stato "non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore"³⁶.

³³ In tale direzione cfr. Cons.Stato, sez. cons.-ad.gen., parere 13 marzo 2006, n. 20/2006, secondo cui "al di là delle innegabili difficoltà interpretative ... deve comunque convenirsi che la disciplina dei titoli di studio richiesti per l'esercizio delle professioni intellettuali, sia pure indirettamente attraverso la esclusione dell'ambito di applicazione del decreto legislativo, viene ricondotta nella materia dell'esame di abilitazione e quindi attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato".

³⁴ L'art. 1, comma 4, della legge n. 131/2003 prevede un termine triennale dalla entrata in vigore della legge medesima per l'esercizio della delega.

³⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. cons., parere 23 gennaio 2006, n. 50.

³⁶ C. Cost., 26 giugno 2002, n. 282, che - a proposito della legge n. 26/2001 con cui la regione Marche aveva sospeso alcune pratiche terapeutiche - ha così precisato la portata del richiamo dei principi fondamentali: "non può ingannare la circostanza che non si rinvenivano norme di legge statale esplicitamente volte a disciplinare l'ammissibilità delle pratiche in esame, o delle pratiche terapeutiche in generale. Anzi l'assenza di siffatte statuizioni legislative concorre a definire la portata dei principi che reggono la materia, e che, nella specie, non possono non ricollegarsi anzitutto allo stesso sistema costituzionale". Cfr., altresì, C.Cost., 12 dicembre 2003, n. 353; C.Cost., 30 settembre 2005, n. 355. Per l'affermazione del principio con riferimento ad altre materie ex art. 117, comma 3, Cost. cfr., per tutte, C. Cost., 25 marzo 2005, n. 120.

Il mancato esercizio della delega, quindi, non inibisce l'iniziativa regionale in quanto l'art. 117 Cost. ordina la legislazione concorrente sul criterio di riparto – e non di condivisione – delle competenze: allo Stato i principi fondamentali, alle Regioni la disciplina positiva.

Vero è, però, che l'iniziativa legislativa è consentita esclusivamente nel presupposto che dalla normativa vigente possano trarsi i principi fondamentali della materia, in difetto dovendo ritenersi preclusa³⁷.

In questa prospettiva, poiché a seguito del mutamento del Titolo V della Costituzione si è formata una prima giurisprudenza della Corte costituzionale circa la ripartizione tra Stato e Regioni della potestà legislativa in materia di professioni, l'esame della stessa può fornire interessanti indicazioni per valutare, in prima approssimazione, se o in che termini le Regioni possano attualmente legiferare nelle materie escluse dall'ambito di applicazione del decreto. Così è opportuno richiamare le posizioni della giurisprudenza, civile e amministrativa, che per la loro rilevanza possono offrire un utile spunto per la ricostruzione del sistema.

3.4 Ambito applicativo del decreto: la portata

Va immediatamente segnalato che l'eterogeneità dei profili indicati nell'art. 1, comma 4, del decreto La Loggia non consente di affrontare la questione in modo unitario.

Muovendo dalla più recenti decisioni della Corte costituzionale, è dato ritenere che per quanto riguarda *“l'ordinamento e l'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali”* la competenza sia demandata in via esclusiva allo Stato.

Si legge nella sentenza n. 405/2005 che *“la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività. Dalla dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia *“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*, che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia *“professioni”* di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione”³⁸.*

A identiche conclusioni si può pervenire circa *“gli albi, i registri, gli elenchi o i titoli previsti a tutela dell'affidamento del pubblico”*, poiché anche di recente, nella sentenza n. 424/2005, la Corte costituzionale ha ritenuto che *“la potestà legislativa delle regioni in materia di ‘professioni’ deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quali limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenza n. 319 del 2005)”³⁹.*

Alla competenza dello Stato ma, questa volta, nell'ambito della legislazione concorrente dovrebbe invece essere riconducibile *“la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richieste per l'esercizio professionale”* nonché *“la rilevanza civile e penale dei titoli*

³⁷ Cfr., altresì, Cons.Stato, sez. cons. - ad gen., parere 11 gennaio 2002.

³⁸ C.Cost. 24 ottobre 2005, n. 405, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 50 del 2004 con cui la Toscana aveva istituito la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali.

³⁹ C. Cost., 25 novembre 2005, n. 424.

professionali e il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni, di quelli conseguiti all'estero".

Su queste materie allo Stato dovrebbe spettare il compito di dettare i principi fondamentali nel rispetto dei quali potrà essere emanata da parte delle Regioni la disciplina positiva.

A tale conclusione si perviene in ragione delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 319/2005 con cui ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Abruzzo istitutiva di corsi abilitanti alla professione di massaggiatore-capo bagnino: "va parimenti riaffermato che, in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell'ampia legislazione statale già in vigore, analiticamente richiamata dalla ricordata sentenza n. 353 del 2003, si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale. Questo principio si pone quindi come un limite invalicabile dalla potestà legislativa regionale"⁴⁰. Ciò in quanto dalla normativa statale "non si trae spunto che possa consentire iniziative legislative regionali"⁴¹.

Vero è, però, che il Consiglio di Stato nella adunanza generale del 16 marzo 2006 – riconsiderando le conclusioni cui era pervenuta la sezione consultiva nel parere n. 50/2006⁴² - ha ricondotto in ragione dell'art. 33, comma 5, Cost. – che prescrive l'esame di Stato per l'esercizio professionale – la disciplina degli esami di Stato nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato; a identiche conclusioni è pervenuto anche circa "la disciplina dei titoli di studio richiesti per l'esercizio delle professioni intellettuali" per la quale è stato, altresì, tenuto conto della "novità costituita dalla intervenuta emanazione, nelle more dell'esame in corso, del decreto legislativo n. 30 del 2006" che - come si è già avuto occasione di rilevare - esclude espressamente la materia dall'ambito applicativo del decreto⁴³.

3.5 L'art. 1, comma 3, del decreto

Venendo ora ai profili dispositivi del decreto, l'art. 1 - nel definire l'ambito applicativo del provvedimento - presenta quello che può essere considerato il principio cardine sul quale si declina la ripartizione della potestà legislativa concorrente.

Al comma 3 si legge che "*la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale*"⁴⁴.

⁴⁰ C.Cost. 26 luglio 2005, n. 319, che a tale conclusione è arrivata sulla considerazione che "al di là della denominazione data ai corsi, la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della professione ... e l'attribuzione alla regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale ... dimostrano che (la legge, Ndr.) si propone ... la finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico". Cfr., altresì, C.Cost., 30 settembre 2005.

⁴¹ C. Cost., 25 novembre 2005, n. 424.

⁴² Cfr. Consiglio di Stato, sez. consult., parere 23 gennaio 2006, n. 50, secondo cui la "definizione dei ... titoli di studio trascende (la materia dell'esame di Stato, N.d.r.) attendendo, prima ancora ed essenzialmente, alla individuazione dei principi fondamentali che regolano l'accesso alle professioni nel rispetto del criterio della più ampia possibile libertà ed in stretta connessione con la definizione dei contenuti delle singole attività professionali".

⁴³ Cfr. Cons. Stato, sez. consult. - ad.gen., parere 13 marzo 2006, n. 20/2006.

⁴⁴ Di altrettanto rilievo è il principio indicato al comma 2 dell'art. 1 secondo cui le Regioni esercitano la loro potestà legislativa "*nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo secondo*", ma lo stesso riproduce quanto stabilito dalla Costituzione all'art. 117, comma 3.

Trova così esplicita evidenza normativa il principio in ragione del quale la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità delle leggi con cui le Regioni, attraverso l'istituzione di registri di professionisti ovvero di associazioni di professionisti, avevano inteso promuovere il riconoscimento pubblico di quelle attività che, emerse nella prassi, sono state poi in dottrina denominate come professioni c.d. non protette.

La Corte - si è visto - aveva escluso la legittimità costituzionale delle leggi regionali in ragione del fatto che da parte delle Regioni la potestà legislativa poteva essere esercitata con riferimento esclusivo alle professioni individuate dallo Stato.

Vero è che, nel decreto, rimane inespreso il principio - ben chiaro, invece, nella giurisprudenza della Corte - che costituisce l'antecedente, logico ancora prima che giuridico, di quanto enunciato al comma 3 dell'art. 1, e cioè a dirsi che la individuazione delle professioni è riservata alla competenza dello Stato⁴⁵.

Il rilievo merita di essere attentamente considerato in quanto il riferimento svolto dal comma 3 dell'art. 1 alla "*normativa statale*" - e non alla sola legge - vale *de iure condito* - ove la disciplina delle professioni ha spesso fonte regolamentare - ma non *de iure condendo* in quanto il Consiglio di Stato è stato deciso nel ritenere che la disciplina delle professioni costituisca una riserva di legge in quanto il comma 6 dell'art. 117 Cost. esclude che la materia concorrente possa essere disciplinata dallo Stato con fonte regolamentare⁴⁶.

Ne consegue che il quadro di riferimento per l'esercizio della potestà legislativa regionale in futuro potrà essere costituito solo dagli atti aventi forza di legge.

Tali considerazioni risultano in linea con la posizione recentemente assunta dal Consiglio di Stato nel parere reso nell'adunanza generale della sezione consultiva del 16 marzo 2006, che ha consentito il ricorso alla fonte regolamentare per la disciplina dell'esame di Stato e dei titoli di studio richiesti per l'accesso - in virtù della riconduzione, in ragione dell'art. 33, comma 5, Cost. della materia nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato - ma nel presupposto della sua riconducibilità nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. C. Cost., 30 settembre 2005, n. 355, secondo cui "pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente - e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, dl codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni - può trarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte con riferimento alle professioni sanitarie, che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale".

⁴⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. cons.- ad.gen., parere 11 aprile 2002, n. 67/2002 secondo cui "il potere statale di intervento in relazione alle professioni sanitarie, va pertanto esercitato non più con regolamento, ma in via legislativa, tale essendo il livello prescritto dall'art. 117 della Costituzione". Il Consiglio di Stato era stato chiamato a esprimere parere in ordine all'individuazione, con regolamento, della nuova professione sanitaria di odontotecnico da parte del ministero della Salute ex art. 6, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Cfr., altresì, il successivo parere del 22 aprile 2002, n. 1195/2002 (*ined.*), relativo alla professione sanitaria dell'ottico. La posizione è stata ancora di recente ribadita con il già citato parere della adunanza generale della sezione consultiva n.50/2006.

⁴⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. cons.- ad.gen., parere 16 marzo 2006, n. 50/2006 che ha rilevato che "per altro dall'ascrivibilità della materia in tale ambito di competenza discende ovviamente la permanenza in capo al Governo della potestà regolamentare, ma non anche automaticamente l'idoneità della fonte regolamentare, e ancor più di un regolamento di delegificazione, a disciplinare integralmente quella stessa materia. Rimane dunque da esaminare in modo più approfondito tale ulteriore, delicata questione alla luce dei principi che regolano i rapporti tra i vari livelli di normazione, primaria e secondaria, aspetto non marginale dei rapporti tra Parlamento e Governo, nonché della stessa portata della norma primaria autorizzatoria della potestà regolamentare. La necessità, nella specie, di conformarsi alle '*norme generali regolatrici della materia*' poste dalla normativa primaria discende dalle previsioni dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988".

Ciò detto, va tuttavia osservato che la mancata definizione della nozione di “*professione*” compromette il valore orientativo del decreto posto che le Regioni non sono messe nelle condizioni di apprezzare la loro competenza circa le attività non ordinate dalla legge statale.

Se è vero, infatti, che ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost. le Regioni possono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato e che, secondo la Corte costituzionale, spetta sempre allo Stato individuare le attività professionali, è altresì vero che solo declinando tale nozione è dato di sapere se l’assenza della legge statale si risolva nella preclusione ovvero esaltazione della competenza regionale.

3.6 Professioni, professioni intellettuali e professioni protette.

*Nel nostro ordinamento manca, quindi, una disciplina generale⁴⁸ da cui trarre gli indici di diritto positivo per la ricostruzione della nozione di “*professione*”.*

*La ricerca dei criteri distintivi per la determinazione della stessa rimane sostanzialmente estranea agli indirizzi giurisprudenziali, civili e amministrativi; questi ultimi si sono – occasionalmente - occupati delle sole “*professioni intellettuali*”, limitandosi a dedurre la nozione dalla mera prestazione di opere intellettuali ovvero a fondarla normativamente sulla preparazione universitaria⁴⁹. Ad opera della Corte costituzionale è stata, tuttavia, elaborata la categoria delle “*professione protetta*”, con la sentenza n.17 del 1976⁵⁰.*

La Corte era stata chiamata a decidere in ordine a una questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge n. 1815/1939. Nel dichiarare infondata la questione, la Corte ha precisato che “*la vigente disciplina giuridica degli studi di assistenza e consulenza si riferisce al solo esercizio delle cosiddette professioni protette, ossia delle professioni intellettuali per cui la legge, a norma dell’art. 2229 cc., richiede la necessaria iscrizione in appositi albi o elenchi, sulla base di titoli d’abilitazione o autorizzazione e di altri requisiti legali, accertati di regola da ordini, collegi o associazioni professionali, sotto la vigilanza dello Stato*”.

L’art. 2229 cc. è stato individuato come l’indice di diritto positivo sul quale si fonda la distinzione tra professioni protette e professioni non protette e il criterio distintivo è rappresentato dall’assoggettamento o meno dell’esercizio professionale a un sistema di controlli, preventivo e successivo, di natura giuspubblicistica⁵¹.

Ciò detto, va tuttavia osservato che a tale regime non può essere riconosciuto in tutti i suoi profili di disciplina carattere inderogabile nei termini in cui, sempre ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, è stato chiarito che “*il legislatore può stabilire che in taluni casi si prescinda dall’esame di Stato (sentenza n.127 del 1985) quando vi sia stata in altro modo una verifica di idoneità tecnica e sussistano apprezzabili ragioni che giustifichino l’eccezione*”⁵².

Al contempo non si può fare a meno di osservare che l’accertamento in capo ad una attività dei profili di disciplina ai quali si riconduce la protezione non significa che tale attività debba essere qualificata come professione intellettuale. Il regime di protezione non può di per sé assumere

⁴⁸ Cfr. C.Cost. n. 355/2005.

⁴⁹ Cfr., per tutti, Cass., 18 giugno 1965, n. 1266; Cons. Stato, IV sez., 8 ottobre 1996, n. 1087.

⁵⁰ Cfr. C.Cost. 22 gennaio 1976, n. 17.

⁵¹ Si noti che l’art. 2229 cc. si limita a risolvere il sistema di protezione nella “*iscrizione in appositi albi o elenchi*” tenuti da organismi di categoria, nulla dicendo quanto all’esame di Stato. Quest’ultimo è, invece, collegato al “*principio di professionalità specifica*” che si fonda, sempre secondo l’indirizzo della Corte costituzionale, sull’art. 33, comma 5, Cost.

⁵² C. Cost., (18 gennaio) 21 gennaio 1999, n. 5.

rilevanza a fini qualificativi, posto che lo stesso è ben noto all'ordinamento di diverse attività economiche, anche imprenditoriali⁵³.

In questo quadro, un ulteriore spunto ricostruttivo è offerto dalle considerazioni svolte dal Consiglio di Stato sull'art. 33, comma 5, Cost. Entrando nel merito della prescrizione dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che "la norma dell'art. 33, Cost. reca in sé un principio di professionalità specifica. Essa, cioè, richiede che l'esercizio di attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite ed ad un correlato sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze, per tutelare l'affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori fondamentali della persona: salute, sicurezza, diritti di difesa, etc."⁵⁴

Da quanto sopra emerge come tre e concorrenti siano i criteri selettivi per l'identificazione delle professioni (intellettuali) protette: (i) sulla base di una fonte normativa che la disciplina, (ii) l'attività – sia essa diretta all'erogazione di un servizio, opera o atto giuridico - deve implicare il possesso di un livello qualificato di conoscenze (iii) sottoposto a un regime di controlli.

In costanza di tali presupposti è da ritenersi che le Regioni possano esercitare l'azione legislativa nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dal sistema.

3.6.1 Professioni intellettuali e professioni non protette

Rimane da valutare la portata e il significato della categoria delle "professioni (intellettuali) non protette", che emerge nella sentenza n. 17/1976 della Corte costituzionale.

A tale categoria sono state, di volta in volta, ricondotti: gli agenti di pubblicità, gli esperti di ricerche di mercato, gli esperti di pubbliche relazioni, gli esperti di riorganizzazione aziendale, gli insegnanti, gli inventori, gli autori e gli artisti, etc.⁵⁵

Tali attività trovano il loro comune denominatore nel fatto che le prestazioni nelle quali si sostanziano (i) non hanno fonte nella legge, (ii) non rientrano tra quelle riservate alle professioni protette e (iii) possono - sia per quanto concerne il regime di esercizio che lo statuto soggettivo dell'esercente - essere svolte liberamente.

L'analisi della giurisprudenza evidenzia, tuttavia, come rimanga affatto indefinita la ragione per cui una determinata prestazione dovrebbe essere ricondotta tra quelle prettamente "professionali" posto

⁵³ V., a mero titolo esemplificativo, art. 9 della legge 3 maggio 1985, n. 204 - recante "Disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio" - che riserva tale attività agli iscritti ai ruoli presso le Camere di commercio, prevedendo in difetto una sanzione amministrativa. La compatibilità del ruolo con la direttiva 86/653/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1986 "relativa al coordinamento dei diritti degli stati membri concernenti gli agenti di commercio indipendenti" - in un primo momento messa in discussione dalla Corte di Cassazione 18 maggio 1999, n. 4817 - è stata affermata dalla C.Giust., 6 marzo 2003, causa c-486/01: "la direttiva deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale la quale subordini all'iscrizione dell'agente commerciale in un albo previsto a tale scopo l'iscrizione dello stesso agente nel registro delle imprese, a condizione che la mancanza di quest'ultima iscrizione non pregiudichi la validità di un contratto di agenzia concluso dall'agente con il suo preponente o che le conseguenze della mancata iscrizione non ledano altrimenti la tutela che la detta direttiva accorda agli agenti commerciali nei rapporti con i loro preponenti".

⁵⁴ Cons. Stato, parere n.448/2001, cit, p.1. Cfr. C.Cost. (18 gennaio) 21 gennaio 1999, n. 5; C.Cost., (12 luglio) 21 luglio 1995, n. 345; C.Cost. (12 ottobre) 26 ottobre 2000, n. 441; C.Cost., (18 giugno) 26 giugno 1990, n. 29.

⁵⁵ Per una loro ricognizione, cfr. CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *Rapporto di monitoraggio delle Professioni non Regolamentate*.

che il criterio distintivo viene identificato nella natura intellettuale della prestazione⁵⁶, senza tener conto che tale criterio è insufficiente a distinguere il professionista intellettuale dal prestatore d'opera intellettuale, a cui - nel titolo III del libro V del codice civile – fanno espresso riferimento gli artt. 2230, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236 e 2237 cc.

Ora se si guarda agli artt. 2229, 2231 e 2238 cc. – che si occupano dell' "esercizio professionale" – è agevole constatare che i primi due ne discorrono – rinviandone, però, la determinazione alla legge speciale - in funzione dell'assoggettamento dell'attività professionale al regime di protezione; mentre l'art. 2238 cc. – postulando, ma non declinandone la rilevanza giuridica – disciplina l'esercizio sociale nel suo rapporto con l'impresa.

Ne deriva che, sul piano normativo, il valore e il significato delle professioni intellettuali si manifesta - più che con riferimento alla natura (intellettuale) della prestazione ovvero lo statuto dell'esercente - con riferimento all'esigenza di assoggettare talune prestazioni, che implicano una competenza intellettuale, a un regime giuspubblicistico di controlli.

E' in funzione del regime di protezione che, nel codice civile, assume rilevanza giuridica la professione intellettuale; il che rende necessario ricercare un criterio distintivo per la identificazione delle "professioni non protette" coerente con il sistema.

A questo riguardo, va immediatamente osservato che se è vero che le attività ai sensi dell'art. 2229 cc. sono definite in funzione della protezione pubblica, è altresì vero che pregiudiziale allo stesso è la definizione delle posizioni di competenza che identificano la professione, quale espressione unitaria di atti, servizi e opere che, incidendo su interessi ultra individuali, sono sottratti alla libertà di iniziativa economica.

Anche se nell'art. 2229 cc. i due momenti coincidono, essi sono concettualmente e giuridicamente, distinti e autonomi, come appare dalla lettura della giurisprudenza costituzionale⁵⁶ che proprio attraverso l'identificazione della categoria delle professioni protette, dimostra che il secondo - e cioè il regime di protezione - è prettamente occasionale. Per cui se non vi può essere protezione senza professione normativamente determinata, ben può concepirsi una professione regolamentata senza protezione.

A questo punto si può trarre una prima conclusione: se è vero che, nel nostro ordinamento, le professioni intellettuali trovano la loro determinazione in una definizione legislativa, è in questa prospettiva che la categoria delle professioni non protette, elaborata in sede giurisprudenziale, può trovare compiuto significato.

Essa serve a descrivere e indicare quelle attività (implicanti una competenza intellettuale) che trovano identità e autonomia in ragione di norme attributive poste in sede di legislazione speciale, ma che non sono soggette alla disciplina dell'art. 2229 cc. Si tratta di norme rinvenibili al di fuori del codice civile, in sede di legislazione speciale, che – senza assoggettarne l'esercizio a un correlato sistema di controlli – attribuiscono posizioni di competenza a soggetti che, attraverso il perfezionamento di un corso di studi, hanno acquisito un adeguato livello di preparazione e conoscenza nelle materie attinenti l'attività svolta.

Si pensi ai "soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali" di cui all'art. 7 del decreto ministeriale 3 agosto 2000, n. 294⁵⁷, ai quali l'art. 17, comma 1, lettera d), della legge n. 109/1994

⁵⁶ Cfr. Cons. Stato, IV sez. , 8 ottobre 1996, n. 1087, che – prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 328/2001 - ha ricondotto nell'area delle professioni non protette l'urbanista sull'assunto che "la pianificazione urbanistica ... rientra nella categoria del lavoro intellettuale svolto in via autonoma e quindi in forma professionale", ma senza tenere conto che la pianificazione può configurare anche un servizio erogato da imprese. Cfr., altresì, la risalente Cass., 11 aprile 1983, n. 2542, che indica tra le professioni non protette i sindaci "in quanto la loro attività è limitata a quei compiti di controllo, di vigilanza, di accertamento contabile ispettivo (art. 2403 cc.) che concreta l'espletamento di un'opera meramente intellettuale, tramite l'applicazione di cognizioni tecniche, contabili e legali negli atti controllo". Cfr. App.Firenze 7 maggio 1975.

⁵⁷ Il decreto n. 294/2000 del Ministero dei beni a attività culturali – che reca "Regolamento concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esercenti il lavoro di restauro e manutenzione dei

ha attribuito la competenza in materia di progettazione e direzione lavori, relativa agli interventi inerenti al restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici⁵⁸. Si pensi, altresì, ai revisori contabili ai quali il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 88⁵⁹, richiede - ai fini dell'ammissione all'esame per l'abilitazione all'esercizio delle relative competenze - il possesso di laurea in materie economiche, aziendali o giuridiche e la cui iscrizione presso il relativo registro non è assistita dalla istituzione di organi di governo della categoria.

E' con riferimento a queste categorie che la nozione di "professione non protetta" può trovare compiuto significato coerentemente con la disposizione dell'art. 1, comma 3, del decreto La Loggia secondo cui "*la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale*". E' quindi anche con riferimento a questa categoria che le Regioni possono esercitare il loro potere legislativo nel rispetto dei principi fondamentali di settore.

3.6.2 *La legge 24 gennaio 2006, n. 43, e l'individuazione delle nuove professioni nell'ambito sanitario*

Un'ultima notazione riguarda la riforma delle professioni sanitarie operata con la legge 24 gennaio 2006, n. 43⁶⁰.

La riforma è stata approvata dal Parlamento successivamente al decreto La Loggia e si discosta dall'opzione legislativa - espressa nell'art. 1, comma 3, del decreto medesimo - che tradizionalmente riserva alla legge dello Stato l'individuazione delle professioni.

La soluzione di continuità è rappresentata dall'art. 5.

La disposizione prevede che "*l'individuazione delle nuove professioni sanitarie ... avviene ... per iniziativa dello Stato o delle regioni*" (comma 1); che tale individuazione "*è effettuata mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincia autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 18 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri*" (comma 2); "*gli accordi di cui al comma 2 individuano il titolo professionale e l'ambito di ciascuna professione*" (comma 4).

Non è certo questa la sede per entrare nel merito della legittimità costituzionale della soluzione affermata nella legge, ma è indubbio che la scelta di affidare l'istituzione delle nuove professioni agli accordi sanciti nella Conferenza permanente⁶¹ innova il contesto normativo - che ha nell'art. 2229 c.c. la sua norma cardine - dal quale la Corte costituzionale e il Consiglio di Stato hanno tratto il principio per cui spetta alla legge dello Stato l'individuazione delle nuove professioni.

beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici" - è stato modificato e integrato dal decreto 24 ottobre 2001, n. 420.

⁵⁸ Tali competenze sono state, di recente, integrate e specificate dagli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30, recante "*Modificazioni alla disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali*".

⁵⁹ IL d.lgs. n. 88/1992 reca "*Attuazione della direttiva 84/253/CEE relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili*".

⁶⁰ La legge n. 43/2006 reca "*Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali*".

⁶¹ L'art. 5 prevede, altresì, che l'individuazione delle nuove professioni "*è subordinata ad un parere tecnico-scientifico, espresso da apposite commissioni, operanti nell'ambito del Consiglio superiore di sanità*", alle quali partecipano esperti designati dal ministero della Salute e dalla Conferenza Stato-Regioni nonché da rappresentanti degli Ordini (comma 3); e che "*la definizione delle funzioni caratterizzanti le nuove professioni avviene evitando parcellizzazioni e sovrapposizioni con le professioni già riconosciute o con le specializzazioni delle stesse*" (comma 5).

Anche se il ricorso allo strumento negoziale è (a tutt'oggi) previsto per le sole professioni sanitarie, non si può qui fare a meno di concludere che il quadro dei principi declinato dal decreto La Loggia rischia di essere superato dall'evoluzione della legislazione di settore, se è vero che la normativa sanitaria ha già costituito per la Corte costituzionale l'indice dal quale trarre principi di carattere generale in materia di professioni⁶².

3.7 Legislazione concorrente e materie riservate allo Stato ex art. 117, 2° comma, Cost. Prime conclusioni

Sull'assunto che le Regioni hanno competenza a dettare la disciplina positiva sia della categoria delle professioni protette che quella delle professioni non protette/regolamentate, si tratta ora di individuare la latitudine dei "principi fondamentali" al cui rispetto è vincolata tale competenza⁶³.

Va immediatamente ricordato come tutto il sistema di riparto delle competenze declinato dall'art. 117 Cost. debba sottoporre, ai sensi del 1° comma, ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"⁶⁴.

Ciò porta a ritenere che la determinazione dei principi fondamentali in materia di professioni da parte dello Stato va incontro a due limiti.

Il primo ha carattere esterno ed è destinato a condizionare il contenuto del potere legislativo: esso è dato dal diritto comunitario, inteso in senso lato ossia sia con riferimento alle disposizioni che disciplinano la materia – si pensi alla recentissima Direttiva 2005/36/Ce del 30 settembre 2005 sul riconoscimento delle qualifiche professionali - che ai principi generali dell'ordinamento.

Il secondo ha carattere interno ed è dato dalla decisione di sistema che - a fronte del principio posto dal 4° comma dell'art. 117 Cost. secondo cui le Regioni sono competenti "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" - indica al 2° comma le materie di competenza esclusiva dello Stato⁶⁵.

Al riguardo è agevole constatare come la materia delle professioni sia strettamente connessa a diverse materie che il 2° comma dell'art. 117 Cost. riserva allo Stato. Si pensi alla tutela della concorrenza; all'ordinamento ed organizzazione degli enti pubblici nazionali; all'ordinamento civile e penale; alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tali materie e competenze possono e si sovrappongono a quella delle professioni, con il risultato dell'avocazione dei relativi profili ordinamentali nella sfera della competenza esclusiva dello Stato.

A tale avocazione corrisponde l'espansione del potere dello Stato, che non si identifica più con l'ambito dei principi fondamentali ma – nelle materie tipicamente previste - si può estendere alla stessa disciplina positiva.

⁶² Cfr. C. Cost., 26 giugno 2002, n. 282.

⁶³ Coerentemente con le premesse, la ricostruzione è qui svolta con riferimento alle professioni intellettuali, ma la stessa mantiene la sua validità ai sensi dell'art. 117 Cost. anche con riferimento alle professioni.

⁶⁴ Cfr. C. Cost., 24 ottobre – 3 novembre 2005, n. 406.

⁶⁵ Il metodo è stato indicato dalla Corte costituzionale quando è stata chiamata a valutare la legittimità della legge regionale delle Marche n. 26/2001 che disponeva la sospensione di pratiche terapeutiche: "la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale" (C. Cost., 26 giugno 2002, n. 282).

Un interessante spunto ricostruttivo ai fini della comprensione di questo riparto a geometria variabile è offerto dalla già citata sentenza n. 405/2005, con cui la Corte ha censurato la legge n. 50/2004 con la quale la Regione Toscana aveva istituito i coordinamenti regionali degli ordini e collegi professionali. La Corte ha ritenuto che “ad essere implicata sia la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, che l’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia “professioni” di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione”⁶⁶.

Qui la materia professioni si interfaccia con quella degli enti pubblici nazionali, con il risultato che la disciplina degli enti di governo delle categoria viene attratta nella sfera della competenza esclusiva dello Stato.

Sempre per giudizio della Corte costituzionale, va tuttavia escluso che tale attrazione comporti di necessità lo svuotamento di ogni competenza regionale.

A questo riguardo giova richiamare nuovamente la sentenza n. 282/2002 che ha dichiarato l’illegittimità della legge sulle pratiche terapeutiche della Regione Marche.

Nel respingere tale eccezione, il Governo aveva lamentato – tra le altre eccezioni - la invasione di aree della legislazione statale esclusiva, in particolare quella dell’ “ordinamento civile” in quanto la sospensione delle pratiche terapeutiche avrebbe alterato indirettamente le regole della responsabilità civile degli operatori sanitari.

Nell’escludere la fondatezza dell’eccezione, la Corte ha chiarito che “si deve escludere che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell’area dell’ “ordinamento civile”, riservata al legislatore statale. Altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell’area, altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l’incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale”.

La connessione tra il 2° e il 3° comma dell’art. 117 Cost. declina, quindi, un sistema nel quale spetta alla legge regionale, se del caso, specificare con riferimento ai profili propri dell’esercizio professionale la disciplina dello Stato.

Si tratta di uno spazio che deve essere apprezzato con riferimento agli interessi e valori che vengono ad emergere nel caso di specie e, in particolare, alla loro frazionabilità alla stregua del principio per cui rientra “nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”⁶⁷.

Per comprendere la portata di tale indicazione valga qui ricordare come con la sentenza 4-12 aprile 2005, n. 147, la Corte ha riconosciuto la legittimità della legge n. 350/2003 con cui la Regione Piemonte ha vietato al medico veterinario di svolgere attività professionale nell’ambito territoriale dell’azienda sanitaria di appartenenza e ha impedito allo stesso di essere titolare di una struttura ambulatoriale provata.

Nella sentenza, la Corte ha ricordato “la previsione della legge statale, secondo la quale l’attività professionale del veterinario non debba porsi ‘in contrasto con gli interessi ed i fini istituzionali dell’unità sanitaria locale”, sostenendo che la stessa “è all’origine delle limitazioni poste dalla legge regionale in questione allo svolgimento dell’attività libero-professionale dei veterinari, nonché di una differenziata disciplina nei diversi settori di attività libero-professionale”.

Ciò detto, va però osservato che la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha ancora offerto spunti ricostruttivi definitivi ai fini della identificazione della latitudine dei “principi fondamentali” riservati allo Stato.

⁶⁶ C.Cost. 24 ottobre 2005, n. 405.

⁶⁷ C.Cost., 30 settembre 2005, n. 355.

Ne deriva che, al momento, l'unico indice circa il significato e il valore della nozione è fornito dall'interpretazione sottesa al decreto La Loggia; una interpretazione, quest'ultima, che sembra tuttavia ispirata a criteri ingiustificatamente restrittivi e del tutto insoddisfacenti in quanto trascura di considerare norme-principio - come, ad esempio, quelle relative al regime di esercizio, individuale e associato (societario), dell'attività professionale - alle quali non si può non riconoscere valore fondante dell'ordinamento professionale.

3.8 La tutela della concorrenza

Sempre con riferimento all'art. 117, comma 2, Cost., nel decreto La Loggia si rinviene un esplicito riferimento alla "*disciplina statale*" all'art. 3, comma 1, là dove si stabilisce che "*l'esercizio della professione*" si deve svolgere nel rispetto della disposizioni a tutela della concorrenza. La disposizione enuncia il principio del primato della disciplina della tutela della concorrenza che - giova ricordare - il secondo comma dell'art. 117 Cost. rimette alla legislazione esclusiva dello Stato⁶⁸.

Il contesto teorico nel quale si colloca la disposizione - quello, assai intricato e dibattuto, dei termini di applicabilità dei principi comunitari della concorrenza all'ordinamento professionale - impone di identificare la ragione della disposizione stessa nella volontà del legislatore delegato di enunciare il principio per cui anche le professioni - e non solo l'impresa ex art. 2082 c.c. - sono soggette alla disciplina sulla concorrenza.

A tale conclusione porta anche la considerazione del secondo comma, ove si da conto del fatto che "*l'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all'attività di impresa ai fini della concorrenza*"⁶⁹.

In vero tale ultima disposizione si conclude facendo "*salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali*", quasi che queste ultime non debbano essere ricondotte alla nozione comunitaria di impresa. Per poter valutare il significato di tale salvaguardia è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che quando al primo comma dell'art. 3 viene enunciato il primato della disciplina statale della tutela della concorrenza si legge che è "*ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali nonché della pubblicità professionale*".

La lettura congiunta del primo e secondo comma dell'art. 3 evidenzia il tentativo di dar conto della specificità del regime al quale sono soggette nell'ordinamento interno le professioni, ma lo stesso ha comportato la dura presa di posizione della Autorità garante della concorrenza e del mercato che - nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 - ha espresso un parere critico sul merito dell'opzione legislativa rilevando che il decreto "individua tra i principi fondamentali la tutela della concorrenza e del mercato, fornendone tuttavia una interpretazione che ne stravolge il significato" nei termini in cui non tiene conto del fatto che il diritto comunitario non conosce deroghe al principio per cui, ai fini *antitrust*, la attività professionale per la sua valenza economica è impresa⁷⁰.

In questo contesto vale ora richiamare le indicazioni fornite dalla giurisprudenza, comunitaria e interna, circa il significato e la portata delle regole di concorrenza al fine di comprendere i profili sottratti alla competenza regionale.

⁶⁸ Il principio è affermato con riferimento all' "*esercizio*" dell'attività professionale e non alla sua disciplina. La formula è pertanto impropria: essa esprime con il linguaggio del legislatore che comanda ai professionisti il contenuto di un vincolo spettante al legislatore stesso, regionale e ancor prima statale.

⁶⁹ A tal fine la disposizione cita espressamente gli articoli 81, 82 e 86 del Trattato europeo.

⁷⁰ Cfr. AGCM, parere AS306, in *Bollettino* 26/2005.

Più specificamente giova ricordare come secondo la giurisprudenza, comunitaria ed amministrativa, gli ordini costituiscano delle associazioni di imprese e come tali sono soggetti alla legge n. 287/1990⁷¹. Tale conclusione investe non solo gli atti dagli stessi adottati ma anche la normativa che li regola, come dimostra anche di recente l'apertura di una istruttoria da parte della Autorità garante della concorrenza e del mercato relativa alle c.d. tariffe adottate dai medici veterinari e la pubblicità stabilita dalla legge 5 febbraio 1992, n. 175, così come modificata ed integrata dalla legge 26 febbraio 1999, n. 42, dalla legge 14 ottobre 1999, n. 362, e dal decreto 16 settembre 1994, n. 657 del ministero della Salute⁷².

La stessa Corte di Giustizia europea ha poi ritenuto che anche le regole deontologiche adottate dal sistema ordinistico sono soggette ai principi comunitari (decisione 19 febbraio 2002, *causa C-309/1999*), il che porta a ritenere che - almeno in via di principio - dovrebbe ritenersi estranea al potere legislativo regionale la generale disciplina dei profili ordinamentali circa il mercato dei c.d. servizi professionali (come ad es., pubblicità e tariffe).

E' opportuno, però, segnalare che proprio con riferimento a quello che costituisce un classico tema di confronto sui termini di applicabilità del regime concorrenziale all'attività professionale, ossia le tariffe, si registra una presa di posizione del Tar - sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, 3 marzo-20 giugno 2005, n. 243/2005 che ha riconosciuto la legittimità del regime tariffario in materia di lavori pubblici adottato dalla Provincia autonoma di Bolzano⁷³.

Sin qui l'analisi dei principi ordinatori dell'esercizio professionale; volgendo l'attenzione alla diversa prospettiva del quadro normativo che disciplina il contesto nel quale si esercita l'attività professionale, vale richiamare le conclusioni cui è pervenuta la Corte costituzionale circa la latitudine della competenza statale in materia di "tutela della concorrenza", quando è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che all'art. 24 impone procedure di evidenza pubblica agli enti locali per l'acquisito di beni e servizi.

Sull'assunto che quella in oggetto si configura come "una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materia, sotto altri profili, di competenza regionale" (sentenze nn. 14 e 272 del 2004), la Corte ha ritenuto che "l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. In particolare, come si legge nella citata sentenza n. 272 del 2004 (punto 3 del Considerato in diritto) la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale".

Sulla scia di tale indirizzo, è da ritenersi che potrebbe essere considerata legittima la limitazione della competenza regionali circa le modalità di affidamento all'esterno dei servizi professionali, con l'imposizione di procedure di evidenza pubblica.

3.9 L'art. 118 della Costituzione

Sempre venendo ai limiti della legislazione concorrente, è necessario richiamare la sentenza n. 3030/2003 della Corte costituzionale con la quale è stato indicato un importante criterio selettivo

⁷¹ Cfr., per tutti, C.Giust. eur., 18 giugno 1998, Commissione/Repubblica Italiana; sentenza del Tribunale di Primo grado del 30 marzo 1998, Consigli nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei Dottori commercialisti; Tar Lazio, 28 gennaio 2000, n. 466.

⁷² La legge è stata abrogata dall'art. 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 153.

⁷³ La sentenza è stata impugnata al Consiglio di Stato, ma le parti hanno raggiunto un accordo e quindi l'appello è stato ritirato.

circa la capacità ordinamentale delle funzioni amministrative che, in via di principio, l'art. 118 Cost. attribuisce a livello territoriale.

Muovendo dalla considerazione che secondo tale ultima disposizione le funzioni amministrative possono essere allocate a un livello di governo diverso “*per assicurarne l'esercizio unitario ... sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*”, la Corte costituzionale ha affermato che – *anche nelle materie di competenza concorrente* – lo Stato può stabilire quando le funzioni amministrative, per garantire l'unità dell'ordinamento, sono attratte a livello statale e, quindi, dettarne le regole di organizzazione.

Secondo la Corte, il sistema “impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base ai principi di lealtà”.

Tale previsione potrebbe potenzialmente essere in grado di incidere su quelle funzioni che le Regioni esercitano, ad esempio, in materia di organizzazione dei laboratori chimici.

Si noti che tale previsione è destinata a dialogare con la “*tutela della concorrenza*” che la Costituzione riserva allo Stato.

Nella sentenza 20-24 giugno 2005, n. 242 la Corte ha ritenuto che l'illegittimità dell'art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, con il quale è stato istituito un Fondo rotativo nazionale gestito da Sviluppo Italia per effettuare interventi temporanei di potenziamento di determinate imprese medio-grandi.

Ora secondo la Corte “nel caso di specie non si opera nell'ambito della ‘*tutela della concorrenza*’, neppure a volerla intendere in senso dinamico, dal momento che gli interventi previsti appaiono finalizzati semplicemente ad agevolare una maggiore capitalizzazione del sistema societario, ma con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati. Ciò non toglie, peraltro, che il legislatore statale possa considerare necessario che anche in materia affidate alla competenza regionale residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza’ di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. Dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione”. Così l'incostituzionalità è stata dichiarata per il fatto che la legge non ha coinvolto le Regioni nell'esercizio delle funzioni attratte in sussidiarietà allo Stato.

3.10 La competenza legislativa regionale residuale

L'esame della giurisprudenza costituzionale consente di individuare ulteriori spunti ricostruttivi con riferimento al rapporto tra competenza statale e competenza residuale delle Regioni.

A. Anzitutto la già richiamata sentenza n. 319/2005 consente di escludere che l'attribuzione della competenza residuale circa la “*formazione professionale*”⁷⁴ implichi il riconoscimento in capo alle Regioni del potere di disciplinare figure professionali. A proposito della legge n. 2/2004 della Regione Abruzzo la Corte ha rilevato che “la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della professione di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici e l'attribuzione alla Regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale ... dimostrano che (la legge) si propone ... la finalità – diversa e ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura

⁷⁴ Così come definita dalla sentenza n. 50/2005.

professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico”.

B. Con la sentenza 13-23 dicembre 2004, n. 414 è stata invece affermata – a proposito della legge finanziaria del 2003 - la legittimità costituzionale dell’intervento legislativo statale con il quale vengano introdotte le regole alle quali le Regioni devono uniformare i loro provvedimenti circa i contributi al sistema produttivo – e, quindi, ancorché non ricomprese nel caso di specie alle professioni - in ragione della considerazione che “si tratta di disposizioni con finalità di contenimento della spesa pubblica regionale e dirette, comunque, ad incidere sulla finanza regionale. Ora, il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l’art. 117, comma terzo, della Costituzione è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato”.

C. Nella sentenza n. 50 del 2004 a proposito dell’apprendistato la Corte ha chiarito che, nell’attuale assetto del mercato del lavoro, la disciplina dell’apprendistato si colloca all’incrocio tra la competenza esclusiva dello Stato (ordinamento civile), residuale delle Regioni (formazione professionale), concorrente di Stato e regioni (tutela del lavoro, istruzione), per cui – posto che la questione non può essere affrontata sulla base di criteri rigidi – la riserva alla competenza legislativa regionale della materia “*formazione professionale*” non esclude che la legge statale possa disciplinare l’apprendistato per i profili di stretta competenza (ad es., prevedendo in capo a soggetti privati la facoltà di istituire fondi operanti sull’intero territorio nazionale e declinando il regime della vigilanza).

D. Sempre a proposito della formazione professionale, la Corte con la sentenza 13 – 28 gennaio 2005, n. 51, ha affermato la piena competenza delle Regioni a definire le politiche economiche (anche di incentivazione e nei confronti dei privati) nelle materie di competenza residuale, risultando precluso allo Stato di vincolare l’erogazione dei finanziamenti (cfr., altresì, sentenza n. 77/2005).

PARTE QUARTA

4. L’attività di Regioni e Province autonome in materia di professioni: stato dell’arte tra competenze in materia di formazione professionale, valorizzazione delle risorse umane e innovazione nei sistemi di governo

Entro questo quadro, le Regioni e le Province autonome hanno avviato un’intensa attività normativa e progettuale volta alla qualificazione dei servizi professionali nel mercato del lavoro. Notevole importanza, in questo senso, rivestono anche le molteplici iniziative tese all’occupazione, nel duplice obiettivo di una crescita in termini di quantità e di qualità.

4.1 Panoramica sui provvedimenti regionali in materia di professioni

Da diversi anni, ormai, è sempre più acceso il dibattito intorno ad una disciplina nazionale organica delle professioni. Le spinte più marcate in questo senso arrivano, spesso, oltrechè dalle note vicende legate ad una riforma delle professioni intellettuali protette, anche dai contesti di evoluzione sociale ed economica che interessano il nostro Paese. Ciò è particolarmente avvertito a livello locale, in cui

il mercato del lavoro, dei beni e dei servizi, si presenta spesso con forme variegatae, perlopiù legate ai fabbisogni del territorio.

Entro questo quadro si è mossa l'attività delle Regioni e delle Province autonome, fortemente orientata alla disciplina delle professioni non regolamentate ed emergenti nelle tendenze di sviluppo dei mercati locali. A ben vedere tale fenomeno, avviato già da parecchi anni, ha trovato nell'ultimo periodo maggiore rilievo e si è rafforzato anche alla luce delle competenze attribuite alle Regioni e Province autonome dalla riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001. Negli ultimi anni, infatti, si è registrata una notevole spinta innovatrice nelle amministrazioni regionali, volta a regolamentare l'attività professionale in vari settori, sulla base di un mercato indirizzato volto a realizzare politiche mirate e di qualità per lo sviluppo socio-economico dei mercati del lavoro locali. La tematica delle professioni, pertanto, è stata al centro di continue riflessioni e oggetto di numerosi dibattiti perlopiù incentrati sulla sfera di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, come stabilito nell'art. 117 della Costituzione.

D'altra parte, un ambito importante, benché non esclusivo in questo senso, è legato al tema della formazione professionale, quest'ultima ricadente totalmente nella potestà legislativa regionale. L'attività delle amministrazioni del territorio, su questo versante si è spesso caratterizzata per un forte impulso alle iniziative volte alla valorizzazione del capitale umano e dell'occupabilità intesa come inserimento di qualità nel mercato del lavoro. A ben vedere, da una lettura delle numerose norme promulgate dopo la riforma costituzionale, si evince spesso la tendenza delle Regioni a raccordare la tematica delle professioni a quella della formazione professionale, intesa non solamente come formazione iniziale, ma anche e soprattutto come percorso mirato alla valorizzazione del potenziale professionale nell'ottica della qualificazione dei servizi.

4.2 L'analisi del contenzioso

Prima di passare all'analisi di contenuto dei provvedimenti regionali più recenti, occorre tuttavia ritornare a considerare la portata dell'ampio contenzioso in materia, che ha visto agire, negli ultimi anni, la Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato nelle more di una disciplina generale nazionale di riferimento. Le numerose sentenze pronunciate, sia in riferimento a leggi regionali che a norme nazionali, hanno reso vivace il dibattito intorno alla materia, tracciando alcune linee interpretative entro cui considerare la legittimità dell'intervento regionale, spesso sospeso tra la competenza esclusiva in materia di formazione professionale e quella concorrente in materia di professioni. In linea generale è valso il principio, affermato in più occasioni dalla Corte, che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Esulerebbe, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni, l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale.

D'altra parte, tuttavia, va notato come la sfera più interessante della normativa regionale, che peraltro è rimasta salva dalle pronunce della Corte Costituzionale, sia stata proprio quella della formazione per lo sviluppo professionale. Le leggi in materia di professioni di alcune Regioni hanno inteso in questo senso regolamentare alcuni aspetti dell'esercizio di prestazioni specialistiche largamente richieste nel mercato del lavoro, centrando l'attenzione sui profili di competenza delle stesse, senza tuttavia condizionarne l'accesso all'attività e quindi senza violare il principio della libertà di accesso alle professioni sancito dal d.lgs 30/2006 (decreto La Loggia). Analogamente, ad un simile ragionamento può essere ricondotto il parere del Consiglio di Stato, emesso nell'Adunanza Generale del 13 marzo 2006 e avente come oggetto lo schema di Regolamento del ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.) recante "Disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, delle prove

relative e del loro svolgimento”. In merito ad alcune norme introdotte nello schema di Regolamento, riguardanti modifiche e integrazioni al D.P.R. 328/2001, nel testo della relazione il Consiglio di Stato ha sottolineato la non praticabilità di un simile intervento da parte del M.I.U.R riferendosi, in particolare, alla previsione da parte del ministero stesso di introdurre requisiti di ammissione (compresi titoli di studio) agli esami di Stato, per molte professioni non disciplinate dal precedente D.P.R. 328/2001. Tali disposizioni, infatti, introducendo *ex novo* l’obbligo della laurea e del tirocinio, in via esclusiva, per l’abilitazione all’esercizio di professioni “tecniche”, in luogo di altri percorsi formativi, recavano notevoli ripercussioni sui sistemi regionali di istruzione e formazione. Le osservazioni del Consiglio di Stato, pertanto, anche sulla scorta di una nota della IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, hanno ribadito la necessità di non porre vincoli eccessivamente restrittivi per l’accesso a talune professioni tecnico-specialistiche (giornalista, geometra, perito industriale, perito agrario, agrotecnico e consulente del lavoro) salvaguardando in qualche modo la competenza regionale nell’offerta formativa “di filiera”, comprensiva dell’alta formazione per le specializzazioni tecnico-professionali più elevate.

D’altro canto, al di là di queste ed altre considerazioni generali che compongono il quadro degli orientamenti in materia di professioni, in mancanza di una chiara disciplina nazionale in materia, per ciò che concerne la produzione normativa regionale, come già accennato, appare comunque utile soffermare l’attenzione su qualche punto nodale. Si evidenzia, in primo luogo, come gli obiettivi dichiarati degli interventi legislativi di Regioni e Province autonome pongano sempre l’esplicita finalità di valorizzare l’attività degli operatori al fine di garantire sul territorio una qualificata offerta delle prestazioni e dei servizi derivanti dall’esercizio stesso delle attività. Come ben si comprende esaminando i testi degli articolati, infatti, nelle discipline trovano ampio spazio le indicazioni relative alla formazione degli operatori, da svolgersi secondo modalità e criteri stabiliti, all’interno dei sistemi accreditati nel territorio e riconosciuti dalle Regioni e Province autonome.

La politica formativa, in questo senso, riveste un valore fondamentale: rappresenta l’elemento di qualità della professione ed essendo territorialmente connotata permette alle amministrazioni del territorio di esercitare, anche in una prospettiva di evoluzione, un ruolo di indirizzo e di controllo attraverso un sistema di riconoscimento della qualità della prestazione. Nella maggior parte delle norme regionali che disciplinano le diverse figure professionali, in questo senso, è prevista l’istituzione di appositi registri degli operatori, a cui è possibile iscriversi solo dopo aver svolto una specifica formazione teorico-pratica. È il caso, ad esempio, di alcune recenti norme per la professione di amministratore di condominio e per gli operatori delle discipline bio-naturali per il benessere. Tali norme regionali, come detto, sono formulate nel pieno rispetto dei principi fondamentali in materia di professioni e pertanto non rendono l’iscrizione a questi registri condizione necessaria per lo svolgimento delle attività professionali.

Si richiamano qui di seguito, a titolo esemplificativo, due esempi che mostrano i limiti individuati dalla Corte Costituzionale per la regolamentazione regionale: sono le norme della Regione Liguria e della Regione Lombardia relative esercizio dell’attività di operatore di discipline bio-naturali per il benessere.

Nello specifico infatti si nota che:

<p>L.R. (Liguria) 18/2004 La legge è stata impugnata dalla Corte Costituzionale poiché l’iscrizione al registro regionale degli operatori delle discipline bionaturali è definita come vincolante</p>	<p>L.R. (Lombardia) 142/2005 La legge è legittima poiché prevede che la mancata iscrizione al registro regionale non preclude l’esercizio dell’attività di operatore in discipline bionaturali.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Oltre la cornice delineata, la tematica delle professioni si mostra largamente diffusa anche in buona parte degli atti amministrativi delle Regioni e Province autonome, a testimonianza di un’attenzione

all'argomento che assume varie forme. Si richiamano in questo senso alcuni Piani regionali per lo sviluppo delle attività produttive i quali, tra le misure di intervento, dedicano ampio spazio ad azioni rivolte al sostegno di progetti professionali nel lavoro autonomo. In particolare, le Regioni sostengono con appositi finanziamenti i progetti di attività professionali specialistiche, svolte sia in modalità singola che in forma associata. In taluni casi, inoltre, simili interventi di sostegno sono rivolti a lavoratori autonomi ed atipici, proprio al fine di promuovere le condizioni ottimali per lo sviluppo di un'occupazione di qualità. Un'altra tipologia di azione che spesso si riscontra nei documenti programmatori regionali e nella progettazione locale è quella rivolta al sostegno di attività libero-professionali. In questo ambito le Regioni e Province autonome favoriscono l'accesso di giovani laureati e diplomati alle professioni e lo sviluppo dell'associazionismo tra liberi professionisti. Vengono inoltre sostenute: la qualificazione delle attività professionali anche attraverso l'aggiornamento professionale; lo sviluppo di processi di qualità anche certificata nello svolgimento di attività libero professionali; il miglioramento dei servizi offerti alla clientela anche in collaborazione con le pubbliche amministrazioni. Le Regioni provvedono, in particolare, alla concessione di agevolazioni a giovani laureati e diplomati iscritti ad ordini o collegi che vogliono avviare un'attività professionale in forma singola o associata e a professionisti già attivi che intendono qualificare le loro competenze; all'attuazione di progetti di ricerca e sviluppo tecnologico, di creazione di reti telematiche, di certificazione della qualità, di integrazione e collaborazione tra ordini, collegi e associazioni di rappresentanza e per l'accesso al credito. In questo caso i beneficiari delle azioni sono i giovani diplomati e laureati aspiranti professionisti; i liberi professionisti singoli e associati iscritti ad ordini o collegi; gli ordini, i collegi e le associazioni di rappresentanza di liberi professionisti che propongono la realizzazione di iniziative ammesse a finanziamento.

La breve panoramica sul contenuto dei numerosi provvedimenti regionali e provinciali rivolti al sostegno professionale induce chiaramente a riflettere sulle motivazioni che fanno da contesto ad un simile campo di intervento. Tra le considerazioni che assumono maggiore rilievo nelle politiche regionali, trovano ampio spazio soprattutto quelle rivolte alle tendenze del mercato del lavoro. I sistemi territoriali, in questo senso, stanno attraversando una fase di trasformazione strutturale e produttiva che vede la crescita rilevante di nuove forme di impiego e di nuovi soggetti economici. D'altra parte, inoltre, non vanno sottovalutate le espressioni di lavoro che incorporano competenze specifiche e autonomia professionale, poiché esse rivestono un ruolo essenziale per la qualità del sistema produttivo e dei servizi, e al tempo stesso rappresentano un importante volano occupazionale.

Il mondo professionale, in un quadro complessivo, rappresenta dunque un nuovo ambito di intervento per la progettazione regionale, un bacino importante per lo sviluppo di nuove potenzialità e per la spinta all'innovazione.

Alla luce di quanto finora detto sembra risultare che un importante ruolo delle Regioni e Province autonome, nell'esercizio della propria competenza in materia di professioni, si espliciti come supporto alle istanze di territorialità connesse a pratiche professionali emergenti. Il tema della qualificazione professionale, pertanto, va assunto come dato fondamentale, che racchiude in sé sia il concetto di formazione iniziale, che il tema della crescita continua del capitale professionale. Le recenti dinamiche del mercato del lavoro, del resto, mostrano che la mobilità degli individui e della stessa occupazione rendono necessari continui aggiornamenti delle competenze e dei saperi. In quest'ottica le Regioni si pongono sempre di più come interlocutori mediani tra i bisogni espressi dal contesto locale e le insistenti istanze di riforma che provengono dal panorama nazionale e comunitario. Basti pensare, in questo senso, alle recenti sperimentazioni introdotte con il libretto formativo del cittadino, strumento chiave affidato alla gestione delle Regioni e Province autonome per la trasparenza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. In esso vengono tradotte le indicazioni europee relative al quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass) del 15 dicembre 2004, in una prospettiva di crescita continua e di riconoscimento delle

esperienze professionali acquisite in diversi contesti e in una logica di mobilità geografica e professionale. Un ulteriore ambito di sviluppo, attualmente oggetto di grande attenzione sia sul versante regionale che su quello nazionale, è quello che vede la costruzione del “repertorio delle professioni”, strumento ideato per rispondere alle crescenti necessità di acquisire informazioni sui contenuti lavorativi e comprendere lo sviluppo delle nuove professionalità nei diversi settori produttivi e avere un quadro di riferimento per le diverse filiere formative ai fini del loro riconoscimento in ambito nazionale nel rispetto degli standard professionali.

Un ragionamento complessivo sulla materia, pertanto, non può prescindere dal considerare gli ambiti di interconnessione tra la disciplina delle professioni e le politiche formative: i livelli territoriali, in questo senso, rappresentano il terreno giusto per pervenire ad un’armonizzazione tra le due politiche che, rafforzandosi a vicenda, possono contribuire allo sviluppo del potenziale umano.

4.3 Interventi innovativi di disciplina delle professioni e strumenti di governance

Un diverso ambito di riflessione a cui conduce l’analisi della normativa regionale in tema di professioni è quello della governance e delle strategie innovative per l’organizzazione amministrativa delle strutture collegate al settore delle professioni. Tutte le norme regionali, infatti, riconoscono la rilevanza sociale, economica e occupazionale delle professioni e il loro ruolo per la crescita della comunità.

Per perseguire tale obiettivo, pertanto, vengono evidenziati alcuni strumenti fondamentali:

- il sostegno e l’incentivo alle professioni;
- la qualità delle prestazioni professionali;
- la tutela degli utenti;
- i processi di mobilità, innovazione e competitività delle attività professionali.

In molti casi si tratta di interventi da sottolineare poiché rappresentano un nuovo ambito di *policy*, volto a dare sostegno al mondo professionale attraverso l’istituzione di strutture regionali competenti. In particolare viene disciplinata la costituzione di “Consulte regionali delle professioni”, organi specialistici per il raccordo e il coordinamento con il mondo professionale. La finalità è quella di poter valutare sul territorio stesso le specifiche problematiche professionali, coinvolgendo così direttamente le istituzioni locali. Tra le azioni maggiormente significative si richiamano da un lato, le iniziative volte a qualificare i liberi professionisti nell’esercizio delle loro prestazioni, dall’altro quelle tese a rafforzare i rapporti con la cittadinanza. La duplice finalità di tali strutture rispecchia, d’altro canto, la vocazione dell’agire della pubblica amministrazione regionale, impegnata a soddisfare sia le esigenze e gli interessi dei lavoratori che dei cittadini/utenti dei servizi.

L’istituzione delle Consulte, pertanto, rappresenta un elemento cardine per l’innovazione dei processi di governo del territorio, che ben si raccorda con il variegato e complesso sistema di strutture che operano nel campo delle professioni regolamentate e delle associazioni professionali. La caratteristica più rilevante, in tale ambito, può senza dubbio rilevarsi nel sistema organizzativo interno alle Consulte, composte da una rappresentanza interna in grado di esprimere i diversi bisogni presenti sul territorio. Il valore aggiunto di un simile approccio va pertanto letto in chiave di governance e soprattutto nell’impegno di Regioni e Province autonome di condurre ad una dimensione territoriale la riflessione sulle professioni. La consapevolezza di un ruolo propositivo nello sviluppo sociale ed economico del territorio è il principale impulso che muove le politiche regionali di supporto alle professioni; esse vanno dunque lette non in chiave di antitesi con l’organizzazione e la sfera di disciplina nazionale, ma piuttosto su un piano di complementarità e sussidiarietà tra istituzioni. Nel possibile scenario di riforma dovrà pertanto, necessariamente, essere

tenuto in considerazione questo fattore strategico, come elemento di innovazione per il rilancio e la competitività del mondo professionale.

Allegato 1

La situazione italiana e il nuovo mercato professionale: alcuni dati e tendenze

La situazione italiana conosce da tempo sul fronte occupazionale una forte trasformazione che da un lato ha relativizzato il peso del lavoro dipendente tradizionale, dall'altro ha accelerato la frammentazione del mondo professionale e dei rapporti contrattuali.

1. Lavoro dipendente, lavoro autonomo, lavoro atipico

Il mercato del lavoro nel nostro paese, a seguito della cosiddetta stagione della flessibilità e dell'adattabilità⁷⁵, evidenzia sul piano qualitativo alcuni trend marcati, tra cui:

- un aumento della mobilità professionale e il tendenziale abbandono della regola del posto fisso e del posto "a vita";
- una metabolizzazione del rischio e dell'incertezza da parte delle diverse componenti dell'offerta di lavoro, con l'allargamento del lavoro atipico;
- un avvicinamento delle diverse culture che fino ad oggi hanno permeato rispettivamente i comportamenti dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori indipendenti;
- una reale concorrenza, nelle scelte degli individui, fra lavoro svolto in forma autonoma e imprenditoriale e lavoro dipendente.

Guardando ai dati quantitativi si può osservare invece che:

- il lavoro dipendente sembra mantenere, nel corso degli anni, un ruolo ancora centrale nell'organizzazione del lavoro e della produzione, sia di beni industriali che di servizi. Ciò che cambia tuttavia sono le modalità in cui viene prestato ed anche i diversi ambiti di attività economica in cui viene a concentrarsi la forma di lavoro dipendente,
- cresce notevolmente la fascia del lavoro atipico, incoraggiata anche dalle nuove normative (es. legge 30/2003).

Il Censis stima che circa il 75% dei professionisti in Italia è a rapporto di lavoro dipendente o assimilabile; il 15,2% esercita in forma imprenditoriale, e solo l'11% è professionista autonomo in senso stretto. A questi vanno aggiunti, in termini occupazionale, circa un milione e mezzo di lavoratori dipendenti dagli studi professionali.

Per quanto attiene ai livelli di reddito, tra i professionisti autonomi, accanto a una fascia non maggioritaria di lavoro sicuro e ad alto reddito, vi è una larga maggioranza di lavoratori con livelli medio-alti di istruzione, con rapporti di lavoro atipici e precari, con redditi bassi e saltuari, che vivono in "zone grigie" dove i diritti individuali sono spesso deboli o assenti, per i quali la professionalità è soprattutto un investimento personale di vita e un elemento di identità sociale, ma che non trova strumenti per essere adeguatamente aggiornata, valorizzata e spendibile nel

⁷⁵ Emergono due strade possibili per aumentare la flessibilità, che differiscono per obiettivi e modalità realizzative. La prima, denominata "via bassa", consiste nel ricercare flessibilità puramente quantitativa, utilizzando quindi il lavoro temporaneo all'interno di modelli organizzativi tradizionali. La seconda, denominata "via alta", mira invece ad ottenere flessibilità non solo numerica, ma anche qualitativa, e quindi richiede l'adozione di modelli organizzativi evoluti. E' questa seconda strada verso la flessibilità che sembra permettere di coniugare meglio i rapporti di lavoro atipici e nuovi modelli organizzativi, progettando coerentemente tutte le leve di gestione delle risorse umane.

complesso e difficile mercato delle professioni. Di questo mondo fanno parte anche i tirocinanti e più in generale il vario mondo del praticantato.

A questo riguardo sono da segnalare i risultati dello studio qualitativo dell'IRES su un campione nazionale di lavoratori atipici (co.co.co. , di "partite IVA", ...) ⁷⁶ in cui appare con evidenza la dialettica tra affermazione di "libertà" (come ricerca di indipendenza e autonomia professionale) e richiesta di maggiori tutele e garanzie sul piano previdenziale (contro i rischi più estremi di precarizzazione). La cosa interessante è che la maggioranza di tali lavoratori non richiede tuttavia di essere inquadrati come lavoratore dipendente, interpretando a proprio modo quanto analizzato da molti sociologi ed economisti circa il "vivere sperimentalmente" e circa il passaggio "dalla precarietà al rischio" di impresa ⁷⁷, in termini di progetti di vita e professionali fondati sull'autonomia e l'intelligenza.

2. L'evoluzione delle professioni intellettuali

Le professioni intellettuali tradizionali e le nuove professioni emergenti costituiscono insieme il 20% del mercato del lavoro in Italia (4 milioni di addetti) e quasi altrettanto in termini di PIL.

Le trasformazioni più rilevanti sono, in un certo senso, quelle che riguardano le cosiddette nuove professioni: una varietà multiforme di figure e profili, alcuni ancora privi di una sufficiente omogeneità culturale e tecnica, altri con competenze a cavallo dei campi di azione delle professioni tradizionali (si pensi ai giuristi di impresa).

Vediamo brevemente qualche elemento relativo ai due comparti principali delle professioni ordinistiche e non ordinistiche.

2.1 LE PROFESSIONI ORDINISTICHE

Il trend degli Ordini professionali in Italia appare fortemente positivo: il numero degli iscritti è salito nel 2004 oltre quota 1,7 milioni, con una crescita del 9,5% negli ultimi cinque anni. Spiccano gli exploit di psicologi (più 42%), architetti (più 38%) e avvocati (più 29%).

Il fascino dell'Albo non è sul viale del tramonto, anzi aumenta con gli anni. Lo dicono le cifre: nel 2004, secondo le rilevazioni del Censis, gli iscritti agli Ordini e Collegi sono saliti a quota 1.732.880, in crescita dello 0,9% rispetto al 2003 e del 4% rispetto al 2002. La progressione è ancora più rilevante se considerata su scala quinquennale: dal 1999 l'esercito degli abilitati ha guadagnato 150mila effettivi, con un balzo del 9,5 per cento ⁷⁸.

⁷⁶ IRES, *Professionisti, ma a quali condizioni?*, paper, settembre 2005

⁷⁷ E. Rullani, *Cambio di rotta obbligatorio per la locomotiva Italia*, in "Politiche e reti per lo sviluppo", 18 (2006), pp. 40-41.

⁷⁸ Le professioni regolamentate in Italia hanno una rete nazionale di circa 1800 Ordini e Collegi in cui operano più di quattordicimila professionisti consiglieri. Molte tra le professioni italiane regolamentate, inoltre, hanno una propria rete europea e internazionale. L'insieme costituito dal CUP Nazionale, dai CUP territoriali, e dalle Casse di previdenza, formano una rete più ampia definita "la rete delle reti delle professioni regolamentate". I CUP sono nati a partire dagli anni Novanta come aggregazione di tutte le professioni riconosciute e con lo scopo di rappresentare le categorie professionali, difenderne la identità, promuoverne il riconoscimento e favorirne lo sviluppo.

Gli Ordini/Collegi hanno una organizzazione territoriale che prevede:

-I Consigli provinciali: con elezione diretta del Consiglio (è in fase di revisione la norma elettorale) mediamente ogni 2-3 anni a seconda delle professioni, con un numero di consiglieri dipendente da quello degli iscritti;

-Le federazioni regionali: non sono previste da tutte le categorie professionali; fra quelle che le hanno, alcune sono volontarie e non riconosciute;

-I consigli nazionali: i cui consiglieri vengono eletti su base nazionale con procedure che, cambiano da professione a professione, in generale piuttosto complesse che non riescono sempre a fare esprimere in consiglio rappresentanti legati al territorio.

Tra gli iscritti, quasi la metà fanno riferimento all'ambito sanitario (medici, infermieri, ostetriche), che mantiene uno stretto rapporto con lo Stato e, più in generale, con l'area pubblica, mentre l'altra metà opera prevalentemente nei servizi per il privato. La sola categoria dei medici chirurghi e odontoiatri ha superato le 365mila unità, pur con un trend di crescita non particolarmente elevato (più 1,6% nel quinquennio). Nella tabella 1 sono riportati gli ultimi dati disponibili.

Tabella 1 - Gli iscritti a Ordini e Collegi nel 2002/2004 e variazione percentuale

<i>PROFESSIONE</i>	<i>ISCRITTI 2002</i>	<i>ISCRITTI 2004</i>	<i>VAR % 02/04</i>
AGENTI DI CAMBIO	47	30	-19.1
AGRONOMI E FORESTALI	17.604	18.584	5.6
AGROTECNICI	14.937	14.873	-0.4
ARCHITETTI	100.165	111.063	10.9
ASSISTENTI SOCIALI	29.509	31.937	8.2
ATTUARI	702	774	10.3
BIOLOGI	40.083	40.841	1.9
CHIMICI	9.528	9.850	3.4
COMMERCIALISTI	50.488	52.615	4.2
CONSULENTI DEL LAVORO	19.897	20.726	7.9
FARMACISTI	65.235	48.429	-25.8
GEOLOGI	13.854	14.776	6,7
GEOMETRI	96.176	101.960	6.0
GIORNALISTI	69.322	75.079	8.3
INFERMIERI	322.074	336.994	7.9
INGEGNERI	153.009	165.148	7.9
MEDICI	350.000	365.014	4.1
NOTAI	4.584	4.765	3.9
OSTETRICHE	14.556	14.608	0.3
PERITI AGRARI	21.000	22.005	4.8
PERITI INDUSTRIALI	46.626	46.129	-1.1
PSICOLOGI	40.678	44.109	8.4
RAGIONIERI	39.619	40.301	1,7
SPEDIZIONIERI	2.344	2.467	5.2
TECNICI RADIOLOGIA	20.799	20.960	
VETERINARI	21.600	23.528	8.9
TOTALE	1.664.951	1.732.850	4.1

Fonte: *Italia Oggi*, 2005

L'escalation più robusta si deve agli psicologi (più 42,2%), ma colpisce soprattutto l'exploit delle professioni tecniche (più 38,8% gli architetti, più 23,1% gli ingegneri) e quello degli avvocati, saliti del 29,2%, oltre quota 100mila (vedi tabella 2).

La crescita, inoltre, sembra premiare sia Ordini (ad esempio architetti e ingegneri) per i quali è direttamente l'Università a gestire l'esame di Stato, sia Albi, come quello degli avvocati, che prevedono un filtro diverso.

Le spiegazioni più accreditate di questi trend fanno riferimento da un lato allo stretto collegamento con la domanda del mercato, e in particolare delle imprese, dall'altro alla caratteristica, propria di alcune professioni, di coniugare saperi specialistici con un ampio ventaglio di applicazioni.

Va tenuto presente tuttavia che molti iscritti non praticano, in realtà, la libera professione: dall'Istat si apprende che dichiarano di esercitarla poco meno di 1,1 milioni, con una forte concentrazione nelle aree metropolitane di Lombardia e Lazio, dove operano rispettivamente 259mila e 125mila persone. La distribuzione per regioni, oltre a queste due zone, premia anche la dorsale adriatica (Veneto ed Emilia - Romagna) e la Sicilia.

TABELLA 2- GLI ORDINI PROFESSIONALI CON IL MAGGIOR INCREMENTO IN ITALIA

L'hit parade degli ultimi cinque anni			
Gli Ordini con il maggiore incremento di iscritti (1999-2004)			
Categoria	Var. %	Var. ass.	Iscritti
Psicologi	42,2	13.080	44.109
Architetti	38,8	31.063	111.063
Avvocati e procuratori	29,2	23.794	105.307
Assistenti sociali	25,9	6.579	31.937
Ingegneri	23,1	30.963	165.148

Fonte: elaborazione Censis su dati degli Ordini e Collegi

2.1.2 Le professioni non ordinistiche e l'associazionismo professionale

I professionisti non riconosciuti sono quei lavoratori autonomi che svolgono una professione non protetta da Albi od Ordini. Sono prestatori d'opera, che stabiliscono un rapporto di lavoro sulla base del raggiungimento di un obiettivo richiesto dal committente, con un'attività prevalentemente propria e senza vincolo di subordinazione, decidendo i tempi, le modalità e i mezzi necessari per il compimento dell'incarico. L'universo dell'associazionismo professionale è tuttavia molto più composito e fortemente proiettato verso il futuro, con un duplice obiettivo: crescere assecondando le richieste del mercato e, al tempo stesso, conquistare un maggiore grado di legittimazione.

Di questo mondo, a differenza di quello degli Albi, non è agevole tracciare i confini né dal punto di vista dei contenuti, né da quello degli aderenti, dato il carattere volontario delle adesioni alle diverse sigle.

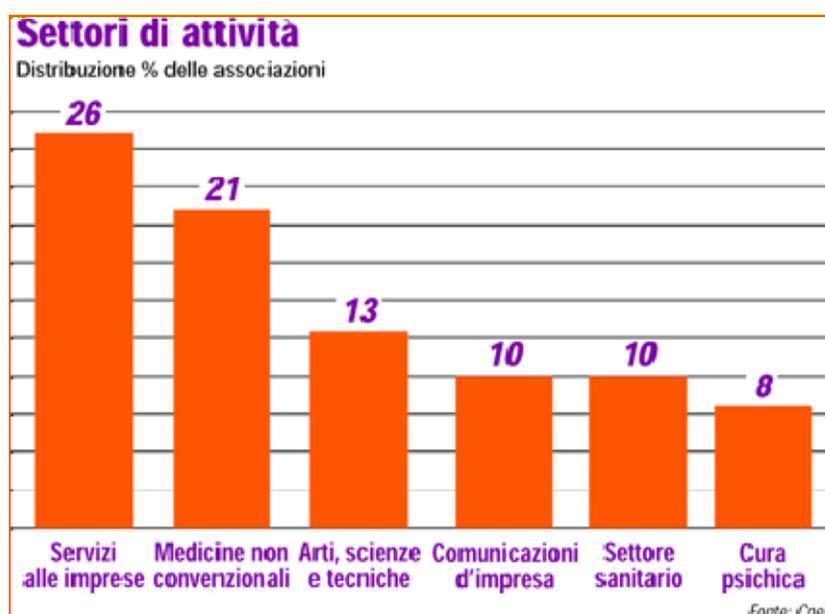
Un organico tentativo di classificazione è in atto da oltre un decennio da parte del CNEL, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che, oltre a una banca dati complessiva sulle aggregazioni professionali, sta ora completando un elenco delle associazioni non regolamentate in possesso di determinati requisiti, ad esempio relativi alla natura e struttura dell'organizzazione o al meccanismo di certificazione del numero di iscritti. Rientrano in questa definizione soprattutto le attività di più recente configurazione, diffuse nel settore dei servizi.

Il Cnel è arrivato a censire finora 196 associazioni, con un numero di iscritti di poco inferiore alle 130mila unità, cui corrisponderebbe quasi 1,5 milioni di professionisti attivi in quelle professioni. Ma sul totale di quanti esercitano attività non regolamentate non ci sono certezze: secondo il Censis, gli operatori sarebbero complessivamente oltre 3,8 milioni, dei quali 272mila iscritti al Colap, il coordinamento delle libere attività professionali.

I professionisti non regolamentati operano in settori in cui, a prescindere dal titolo di studio, è spesso richiesta una forte specializzazione, anche solo pratica⁷⁹. Si tratta, in alcuni casi, di associazioni di nicchia (ad esempio i gemmologi); in altri, di aggregazioni che rappresentano un numero ampio di professionisti (ad esempio gli esperti di informatica); fino a fenomeni di difficile classificazione. Tra gli iscritti, le donne rappresentano appena il 25%, ma si stima che la loro effettiva presenza sul mercato superi il 40 per cento.

L'area di competenza più rappresentate (vedi Tabella 3) è quella dei servizi all'impresa (dai risk manager all'ampio spettro della consulenza) con il 26% delle associazioni. Seguono le associazioni delle medicine non convenzionali, naturali o di origine orientale (21%); arti, scienze e tecniche (13%), mentre comunicazione d'impresa e settore sanitario si attestano, entrambi, al 10 per cento. Infine, l'area della cura psichica, all'8 per cento.

TABELLA 3 - I PRINCIPALI SETTORI DI ATTIVITÀ DELLE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI



Dagli anni Sessanta le associazioni hanno vissuto nel cono d'ombra del sistema di regolazione ordinistico, unico canale previsto nel nostro ordinamento come possibile sponda di riconoscimento pubblico. Meno di metà delle associazioni (il 43%) sottopone gli aspiranti a un esame di ammissione.

Negli ultimi anni, però, sotto la spinta dell'Unione europea e dei cambiamenti di mercato, le aggregazioni non regolamentate hanno acquisito una maggiore autonomia dal sistema istituzionale e hanno aperto una stagione, ancora in corso, destinata a mettere a frutto ciò che è stato accumulato nelle fasi precedenti.

In questo contesto, la certificabilità permanente delle conoscenze appare la frontiera innovativa nella quale si misurerà la tenuta dei diversi profili e la loro possibilità di affermazione. Oltre alla certificazione dei servizi vengono segnalati dal Censis come fattori strategici decisivi, la formazione permanente e l'attenzione per la qualità. Quest'ultima, secondo i ricercatori, si va

⁷⁹ Per l'esercizio delle professioni non riconosciute anche il nostro Paese ha recepito la Direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992 con il decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, introducendo l'*attestato di competenza* con il quale le associazioni professionali attestano il possesso dei requisiti dell'iscritto, svolgendo quindi la funzione di Enti di accreditamento.

concretizzando soprattutto in termini di efficienza e orientamento al cliente, come testimoniano, ad esempio, la pubblicizzazione degli elenchi a garanzia dell'utenza, l'istituzione di Camere arbitrali o di conciliazione e i controlli sull'attività degli iscritti

Quanto alla distribuzione geografica delle associazioni, il Nord assorbe il 50% del totale, il Centro circa il 40%, mentre appena l'11% si trova al Sud. La regione con più associazioni è la Lombardia (51), seguita dal Lazio (49).

Un altro dato significativo va sottolineato: i professionisti, oggi, sono sempre più lavoratori dipendenti e sempre meno titolari di studi. Perché le imprese di servizi sono sempre più centri di aggregazione di specialisti della conoscenza. *Dall'information technology* all'area tecnico-ingegneristica sino alle figure sanitarie, iscritti ad Ordini o associazioni, l'evoluzione del mondo professionale rischia di sfuggire ai tempi della politica.

Per quanto riguarda le competenze richieste, appare interessante citare tra gli altri il Rapporto Occupazione 2006 di Federcomin in cui si stima la richiesta di "skill innovativi" al 2010 nel settore ICT.

In questo settore c'è un'evoluzione dalla professione tipicamente tecnologica a una sempre più orientata alla multidisciplinarietà, e questo anche in forza dei fenomeni di convergenza. Chi lavora nel settore dovrà quindi essere in grado di gestire competenze di business, di processi, di normative. Dunque, non solo tecnologia tout court ma, anche competenze di processo e di settore⁸⁰.

3 Il ruolo dei servizi professionali nella crescita dell'economia e dell'occupazione

La strutturale perdita di competitività del nostro sistema produttivo sta allontanando l'Italia dagli standards dei paesi economicamente avanzati e rischia di emarginare il nostro paese anche nell'ambito dello stesso mercato europeo. Per questo appare sempre più urgente l'assunzione di strategie adeguate per sostenere il paese nella competizione globale facendo leva sulla qualità, a partire soprattutto dalla crescita dei "saperi" (ricerca, innovazione e formazione) e su un quadro di regolamentazione efficace dei mercati, che assicuri l'uguaglianza sostanziale delle opportunità, l'apertura di settori ingiustificatamente protetti, il rafforzamento delle autorità per la vigilanza del mercato e la tutela dei diritti dei consumatori.

La sostanza economica e culturale del professionalismo che abbiamo provato a sintetizzare nelle pagine precedenti non sembra tuttavia essere ancora ben compresa in Italia, se guardiamo al dibattito in corso.

Nell'attuale contesto globale, i servizi professionali, e più in generale i servizi ad alto contenuto di conoscenza, hanno un ruolo fondamentale per la crescita e per l'occupazione, perché rappresentano una componente necessaria alla produzione di beni finali e favoriscono la competitività anche degli altri settori. Inoltre, alcuni di essi costituiscono un insostituibile strumento di tutela di alcuni diritti fondamentali dei cittadini, a partire dal diritto alla salute e alla difesa in giudizio. La loro dimensione è in crescita, coinvolgendo sempre più nuovi settori e nuovi servizi, generati dai processi di ristrutturazione e di esternalizzazione dell'industria e dalla mondializzazione della produzione e dei commerci. Anche i servizi più tradizionali sono profondamente modificati e spesso integrati con altre attività, in stretta correlazione con i processi di innovazione tecnologica. Anche in Italia, il mercato richiede sempre più «servizi integrati»; i *clienti* internazionali, che si muovono nello scacchiere globale, hanno bisogno di organizzazioni professionali conosciute e presenti nei diversi paesi. Vi è la necessità non solo di *difendere* quote di mercato dalla presenza di studi stranieri ma, *ex adverso*, di conquistare segmenti e quote di mercato internazionali: in Cina,

⁸⁰ L'operatore di rete, ad esempio, deve avere competenze ingegneristiche di base, ma anche sul voip; il demand manager deve interagire tra business e area tecnica; all'addetto customer service verrà sempre più richiesta una forte capacità di ascolto, oltre che di vendita, e un'approfondita conoscenza di ciò che va ad offrire. Lo stesso vale per il tecnico di vendita, o il commerciale: per loro sarà importante non solo conoscere l'offerta, ma avere un approccio più 'consulenziale'.

nella nuova Europa dell'est, non solo con l'industria ma anche con le organizzazioni dei servizi professionali.

Ma occorre far crescere la *rete dei saperi*, le organizzazioni dei *knowledge workers*, con varie modalità e in particolare attraverso le società dei professionisti e tra i professionisti (nella sanità e nell'ingegneria già ci sono società di puro capitale).

In Italia, il settore dei servizi professionali rappresenta una quota pari a circa il 20% del PIL nazionale. Sotto il profilo occupazionale, esso rappresenta un universo di circa 5 milioni di persone (stime CNEL), appartenenti a professioni regolamentate e non, che prestano la loro attività soprattutto nel settore dei servizi, pubblici e privati, ma anche nelle imprese. In questo mondo ampio e variegato convivono professionisti autonomi, professionisti dipendenti, collaboratori dai tanti e diversi rapporti di lavoro.

Tuttavia, a differenza di altri paesi, la crescita del settore, pur trainata dal trend internazionale, è inferiore alla media europea (nel 2003 solo il 6,4% a fronte del 9% dell'Ue a 15 membri) ed appare in questi ultimi tempi in frenata. In ogni caso, tale crescita si è dimostrata inadeguata per rispondere, in qualità e quantità, alla domanda dei settori produttivi, essendo già da tempo il nostro paese un importatore netto di servizi professionali. La causa di tali ritardi è da attribuirsi soprattutto alle dimensioni e alle caratteristiche organizzative del settore anche sotto il profilo del tasso di innovazione tecnologica. Mentre in Italia il mercato dei servizi restava fermo, altri paesi hanno approvato nuove regole che hanno consentito di attrarre capitali, investire in formazione e professionalità, costituire servizi multiprofessionali e interdisciplinari più rispondenti alla nuova qualità della domanda delle imprese, che debbono competere in mercati globali⁸¹.

4 Alcune questioni aperte nel mondo delle professioni in Italia

Sul piano operativo nazionale, le principali questioni aperte da sottolineare appaiono soprattutto le seguenti:

- a) Accesso alle professioni. Esso è di norma caratterizzato da barriere diverse, che ostacolano l'ingresso delle giovani generazioni favorendo gli *outsiders*, rispetto agli *insiders*. In particolare va affrontata la questione del:
 - del numero chiuso, laddove previsto, che appare oggi in aperto contrasto con l'interesse pubblico ad un ampliamento dei servizi sul territorio, contribuendo anche al contenimento dei costi per i cittadini;
 - del tirocinio/praticantato che costituisce un passaggio obbligato per l'acquisizione di conoscenze pratiche relative all'esercizio della professione, ma che talora si traduce in una barriera all'accesso che rafforza la già alta selezione sociale. universitari, tra scuola e impresa, tra il mondo ordinistico e associativo e le istituzioni locali;
 - delle modalità dell'esame di Stato, ponendo alla base della verifica anche il livello delle competenze acquisite attraverso le esperienze professionali.

- b) Riconoscimento delle qualifiche e validazione dei titoli formativi o professionali. La direttiva relativa al "Riconoscimento delle qualifiche professionali" prevede un regime

⁸¹ In realtà questo specie di *melting pot* occupazionale italiano (anche se non solo italiano) chiama in causa altre dimensioni sul versante organizzativo e culturale che potrebbero essere oggetto di approfondimento, tra cui ci limitiamo a segnalare:

- il ruolo dei professionisti dentro le organizzazioni, con particolare riguardo ai tecnici ad alta qualificazione (studiati ad esempio da Butera),
- il rapporto tra professionisti e imprenditorialità, cioè tra profilo di lavoro autonomo e organizzazione d'impresa,
- il rapporto tra mestieri/professioni e le culture del lavoro, in forte e continua trasformazione, con le evidenti conseguenze in termini di identità e legittimazione sociale.

generale di riconoscimento dei titoli di formazione, rilasciati da Autorità competenti, indicate dagli Stati membri. Le modalità di conseguimento di tali titoli sono disciplinati in modo autonomo da ciascuno Stato. L'Ue raccomanda che i sistemi nazionali prevedano il riconoscimento e la validazione delle competenze professionali comunque acquisite, siano esse formali (in contesti di studio), non formali (in contesti di lavoro) o informali (in contesti sociali). Ciò dovrebbe permettere all'individuo la capitalizzazione continua del proprio patrimonio professionale, rendendolo spendibile sia per il conseguimento di ulteriori titoli di studio (riconoscimento di crediti formativi), sia per una migliore occupabilità nel mondo del lavoro. Tale sistema di validazione delle competenze, inoltre, è necessario per poter certificare la rispondenza delle competenze professionali individuali agli standard europei, eventualmente definiti anche tramite "piattaforme comuni", come previsto dalla direttiva. Analoghi principi sono previsti nel documento della Commissione relativo al *Quadro Europeo delle Qualifiche*. La maggior parte dei paesi europei più avanzati sta da tempo realizzando tale complesso e importante obiettivo. E' pertanto urgente sia elaborata una normativa che consenta la riconoscibilità del patrimonio professionale acquisito nelle diverse esperienze di vita e di lavoro, per poter competere alla pari con i professionisti degli altri paesi nel mercato europeo.

- c) Formazione continua e aggiornamento professionale. La formazione permanente è lo strumento fondamentale, raccomandato anche dall'Ue, per adeguare le competenze professionali ai rapidi mutamenti scientifici, tecnologici e sociali, assicurando in tal modo la qualità delle prestazioni. Il dibattito sollevato dai progetti di riforma delle professioni si è concentrato finora nel nostro paese sulle forme di regolazione giuridica o contrattuale di tipo centralizzato. L'Italia risulta infatti dopo la Grecia, il paese dove la regolamentazione complessiva è più pesante e restrittiva, e nel quale il processo di riforma è fermo da molti anni. Nessuno mette in dubbio che le questioni giuridiche siano decisive al riguardo, ma il confronto appare piuttosto assente o reticente di fronte alle interpretazioni delle nuove dinamiche dello sviluppo e del mercato del lavoro nel quadro della globalizzazione, come ad esempio l'emergenza di nuove professioni, la mobilità professionale geografica, i fenomeni di società multiservizi internazionali.

5 L'evoluzione delle professioni artistiche e dei mestieri tipici: nuove sfide ed opportunità

Accanto al mondo "professionistico", pur nella sue forme così composite, non bisogna trascurare un'altra importante realtà che ha un peso non trascurabile nelle varie realtà territoriali, concorrendo a definirne il profilo culturale e sociale.

Si tratta di una zona che si pone in transizione tra le tendenze di sviluppo organizzativo, di crescita dimensionale, di "aziendalizzazione" crescente dell'esercizio professionale e le tendenze di autonomia, indipendenza e libertà professionale caratterizzanti il lavoro umano, e spesso oggi ancora collegate ai mestieri artistici o tipici e tradizionali, al fare pratico e creativo.

La dimensione del lavoro costituisce infatti da sempre uno dei luoghi privilegiati per la rappresentazione concreta delle forme di cultura materiale e di cultura simbolica caratteristiche di una struttura politico-sociale. Nel lavoro si condensano le molteplici stratificazioni dei rapporti sociali (economici, politici, religiosi) attraverso i quali viene costruito non solo il mondo degli oggetti materiali e degli strumenti tecnici, ma anche e soprattutto il mondo degli oggetti simbolici in cui si trovano iscritti tanto i valori della società quanto quelli dell'individuo che vi appartiene. La centralità antropologica del lavoro si mostra come attività espressiva, cioè luogo di scambio per la costruzione culturale del mondo e dell'uomo, proprio nel suo essere crocevia delle interazioni tra

l'uomo e l'ambiente, tra i singoli individui reciprocamente, tra l'uomo e la struttura sociale. Nel suo senso proprio, il lavoro è dunque forma di vita ed esperienza del mondo.

Non è questa la sede per un approfondimento di tale realtà; basti solo considerare al riguardo che la "grande trasformazione" modernizzatrice del lavoro contemporaneo, la sua intellettualizzazione non ha fatto scomparire tale ambito professionale (spesso all'origine dell'industrializzazione e dello sviluppo territoriale), ma al contrario ne sta ridefinendo l'evoluzione in termini di nuove opportunità integranti nuove competenze, nuovi atteggiamenti e comportamenti, nuove tecnologie e materiali⁸².

Una politica di ampio respiro per lo sviluppo delle risorse professionali non può pertanto ignorare questo mondo, anche a causa dei rischi che esso corre da parte del dilagante "consumerismo"⁸³.

Tutto il mondo del lavoro è in evoluzione, ma le novità in atto non sempre mandano segnali chiari e univoci. Il segno più vistoso viene dai luoghi stessi del lavoro, la cui dimensione e dislocazione si trasforma introducendo sorprendenti elementi di diversificazione, dopo un secolo di fortissima uniformazione. Da un lato si verifica una diffusione e dispersione spaziale e temporale del lavoro, per cui cresce il numero dei luoghi, cala la dimensione delle sedi e ovunque ci sono spezzoni di lavoro e persone che lavorano. Dall'altro lato si verifica un'accentuazione e un'accelerazione della natalità-mortalità d'impresa, per cui nascono molte più imprese che però durano di meno perché si chiudono, si cedono, si camuffano, si accoppiano e si fondono più spesso di prima. Anche la struttura dei mercati del lavoro si trasforma e si complica, introducendo elementi di diversificazione che vanno al di là dei fenomeni di segmentazione già conosciuti, e che sembrano prospettare fenomeni di "atomizzazione" e fenomeni di esclusione. Assistiamo a una crescente selettività della domanda, sia in termini di *flussi*, sia in termini di *requisiti*. Allo stesso tempo però assistiamo a una maggiore selettività dell'offerta, sia per motivi *oggettivi*, dovuti all'innalzamento dell'istruzione e alla lievitazione dei redditi, sia per motivi *soggettivi* dovuti alla maggiore riluttanza a spostarsi e alla maggiore attenzione allo *status*.

Si verifica allora un difficile *matching* fra domanda e offerta: per la diversa *influenza del contesto*, giacché la domanda tende a "territorializzare" gli *skill* professionali e le competenze richieste mentre l'offerta tende a "socializzare" gli stili di vita e i modelli di aspettativa; per il diverso *orientamento alle opportunità*, giacché per l'impresa contano la flessibilità e il *turnover* mentre per il lavoratore contano la stabilità e le garanzie; e per i diversi *ostacoli alle scelte* giacché l'impresa trova difficile fare previsioni, mentre il lavoratore trova difficile orientarsi. Dietro ai segnali che vengono dai luoghi di lavoro e dai mercati del lavoro stanno le novità più cospicue, le cui direttrici sono date da movimenti davvero profondi. Li possiamo compendiare dicendo che sta mutando la

⁸² Numerose sono state le trasformazioni del concetto e dei modelli di lavoro nella storia della cultura occidentale. Ancora una volta, sono il mondo greco e il mondo cristiano a fornire i due paradigmi classici, entrambi generalmente legati a una connotazione 'servile' del lavoro - per questioni di classe e di appartenenza nel mondo greco, per questioni etiche e antropologiche nel mondo cristiano. Malgrado ciò, in entrambi i paradigmi si trovano anche connotazioni virtuose che rimandano al lavoro come forma di costruzione culturale del mondo e dell'uomo, come nell'idea greca della politica come "vita attiva" e nella definizione tardomedievale dell'ozio come vizio capitale. Queste connotazioni virtuose saranno sempre più evidenti con il passaggio al mondo moderno - soprattutto nei paradigmi dell'economia politica classica e del liberalismo politico - in cui il lavoro viene a rappresentare la condizione di possibilità per la progressiva autonomia economico-sociale e per l'emancipazione politica dell'individuo moderno, diventando così espressione sostanziale della libertà e della cittadinanza democratica. Naturalmente la storia del lavoro inteso come "produzione del mondo e dell'uomo" non è né lineare, né univoca, perché l'aspetto 'servile' del lavoro tipico dei classici tende a rivivere, in forme diverse, anche nella modernità, proprio là dove i temi dell'alienazione e della divisione del lavoro mostrano il "volto di Medusa" del capitalismo e dell'individualismo moderno.

⁸³ Si ricordino al riguardo le già citate tesi di R. SENNETT a proposito del "nuovo capitalismo". "L'abilità artigianale - scrive Sennett - comporta una certa maestria e determinate conoscenze. Invece la nuova versione del talento non ha un contenuto specifico o determinato. Le imprese all'avanguardia e le organizzazioni flessibili hanno bisogno di persone in grado di acquisire nuove capacità e no lavorate alle vecchie competenze" (ibidem, p.86).

natura della prestazione, la qualità del lavoro, e stanno mutando i *termini della prestazione*, i rapporti di lavoro⁸⁴.

Questi processi rappresentano una forte sfida ai mestieri tipici e artistici.

Cambiamenti ormai abbastanza evidenti sono quelli che si possono riscontrare soprattutto nella qualità del lavoro: a) i contenuti si fanno meno manipolativi e più cognitivi; b) i compiti tendono a essere meno esecutivi e più cooperativi; c) le competenze richieste (ma anche le attitudini) sono in genere meno specializzate e più polivalenti.

Proprio la rapidità e la relativa imprevedibilità delle trasformazioni sui contenuti del lavoro conferiscono importanza crescente a fattori come la disponibilità di competenze di base e trasversali, l'adattabilità del patrimonio professionale a un contesto in continua evoluzione, l'autonomia del lavoratore e la capacità di assumersi responsabilità.

Al tempo stesso, permangono aree di lavoro povero, dove non si ravvisano significative possibilità di carriera o di sviluppo professionale, e i cambiamenti in atto nel mercato del lavoro vengono segnati dalla crescente mobilità fra lavori diversi, spesso associata a periodi di disoccupazione: una condizione che diverrà sempre più comune in futuro, quando grandi numeri di persone dovranno gestire una vita professionale caratterizzata dalla mobilità, con passaggi dal lavoro dipendente al lavoro autonomo e viceversa. L'area del lavoro autonomo sembra richiedere profili di imprenditorialità disegnati non solo dal sapere tecnologico e di maestria di un mestiere, ma anche e soprattutto da capacità di esplorazione dei mercati, di comunicazione, di tessitura delle relazioni economico-professionali, di calcolo economico in chiave strategica.

Sul piano territoriale infine, la globalizzazione dell'economia ha reso cruciale la questione di come governare il passaggio da traiettorie lavorative continue a traiettorie discontinue. Questi elementi di forte discontinuità si collocano fra l'altro in un quadro di progressivo invecchiamento della popolazione che, a livello locale, accentuerà fenomeni di *shortage* occupazionale soprattutto in alcuni ambiti d'attività, per cui sarà necessario ricorrere a politiche territoriali adeguate, sia per l'invecchiamento attivo della popolazione, sia per il governo dei flussi migratori.

Le aree a maggiore criticità sembrano oggi essere quelle dei giovani a bassa scolarizzazione, alle prese con percorsi di precarietà di ingresso al lavoro, dei lavoratori anziani esposti al rischio di obsolescenza professionale e di marginalizzazione, dei lavoratori dequalificati inseriti in contesti produttivi a professionalità bloccata e a rischio di erosione per effetto di innovazioni o delocalizzazione, dei lavoratori immigrati alle prese con problemi di integrazione sociale.

I lavoratori dei mestieri tipici e delle arti devono confrontarsi allora con contesti sempre più dinamici, complessi ed evolutivi che richiedono strategie di micro-imprenditorialità più robuste e maggiormente sostenute dal territorio. La variabile di genere, infine, attraversa tutte queste aree critiche, accentuandone spesso le componenti negative.

⁸⁴ Si vedano a questo riguardo, ad esempio:

- A. Giddens, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, 2000;
- J. Rifkin, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano 1995;
- R. Sennett, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano 2000.

Mentre, per il caso italiano, si possono citare soprattutto gli studi e le ricerche del sociologo Aris Accornero. Ad esempio: A. Accornero, *Il mondo della produzione*, Bologna 2002.

Allegato 2

Glossario Professioni (bozza)

Abilitazione all'esercizio della professione: titolo conseguibile col superamento di un esame statale di ammissione all'esercizio della stessa.

Albo professionale: un albo professionale è un registro in cui sono raccolti i nomi e i dati di tutte le persone abilitate ad esercitare una determinata professione. Le leggi statali, solitamente, impongono che vi sia l'obbligo, per poter svolgere determinate attività, di essere iscritti a uno specifico albo, in particolare là dove entrano in gioco la salute e la sicurezza dei cittadini. In Italia esistono una trentina di albi professionali a cui si accede, solitamente, mediante il possesso di uno specifico titolo di studio, unito a un eventuale periodo di praticantato, al superamento di un apposito esame di stato e al possesso di determinati requisiti morali, come avere la fedina penale immacolata. Gli iscritti a un albo sono riconosciuti come professionisti che svolgono attività ad elevato contenuto intellettuale e hanno spesso dei vantaggi anche sul piano previdenziale. L'iscrizione

all'albo è fondamentale soprattutto per chi intende svolgere la libera professione, in quanto consente di firmare progetti, perizie, consulenze, certificazioni, ecc.

In altri casi potrebbe essere sufficiente il solo superamento dell'esame di stato.

Per albo si intende propriamente l'elenco degli iscritti all'ordine. *(fonte: Wikipedia)*

Arte: l'arte, nel suo significato più ampio, comprende ogni attività umana - svolta singolarmente o collettivamente - che, poggiando su accorgimenti tecnici e norme comportamentali derivanti dallo studio e dall'esperienza, porta a forme creative di espressione estetica.

L'arte può essere considerata anche sotto l'aspetto di una professione di antica tradizione svolta nell'osservanza di alcuni canoni codificati nel tempo. In questo senso, le professioni artigianali - quelle cioè che afferiscono all'artigianato - discendono spesso dal Medioevo, quando furono in qualche modo sviluppate come attività specializzate e gli esercenti arti e mestieri vennero riuniti nelle corporazioni. Ogni *arte* aveva una sua tradizione, i cui concetti fondamentali venivano racchiusi nella *regola dell'arte*, cui ogni *artiere* doveva conformarsi. *(fonte: Wikipedia)*

Associazione di categoria: sono associazioni tra imprenditori con lo scopo di rappresentare e tutelare i rispettivi interessi e fornire servizi collettivi. Le associazioni si dividono in base al settore economico e alla forma societaria delle imprese che aderiscono. *(fonte: Wikipedia)*

Codice deontologico: il codice deontologico e le norme delle corporazioni sono l'ultima fonte del diritto, subordinata alla Costituzione e alle leggi dello Stato e di Regioni, Province e Comuni. *(fonte: Wikipedia)*

Concorrenza: situazione nella quale più professionisti competono sul medesimo mercato. *(fonte: Wikipedia)*

Consulente: è una persona che, avendo accertata esperienza e pratica in una materia, consiglia e assiste il proprio cliente nello svolgimento di atti, fornisce informazioni e pareri. Compito del consulente è, quindi, una volta acquisiti gli elementi che il cliente possiede già, di aggiungervi quei fattori della sua competenza, conoscenza e professionalità che possono promuoverne sviluppi nel senso desiderato; in tale contesto è sostanziale il rapporto di fiducia tra il committente e chi fornisce consulenza. Tale fiducia può fondarsi su un rapporto consolidato, sulla notorietà del consulente o sui titoli accademici e professionali che egli possiede. *(fonte: Wikipedia)*

Etica professionale: norme di comportamento che regolano i rapporti di correttezza professionale tra i professionisti.

Incarico professionale: atto/contratto col quale il Committente affida al Professionista l'attività professionale da svolgere in suo favore.

Incompatibilità tra incarico professionale e ruolo istituzionale (v. divieto di esercizio della libera professione ai dipendenti pubblici e privati): il regime a tempo pieno è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito, nonché con l'esercizio del commercio e dell'industria. Sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, enti pubblici, degli enti di ricerca e organismi a prevalente partecipazione statale (art. 11, lettera A, quinto comma, D.P.R. 382/1980), nonché le attività svolte per conto di Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale, purché prestate in quanto

esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali (art. 3, legge 118/1989).

Libera professione: la libera professione consiste nello svolgimento di un'attività lavorativa abituale a carattere prevalentemente intellettuale, svolta liberamente con autonomia e discrezionalità. (*fonte: legge quadro relativa alla disciplina delle libere professioni, l. 28/1991*)

Libero professionista: con il termine libero professionista si indica un lavoratore che, avendo una professionalità acquisita tramite percorsi di istruzione o per esperienza pregressa, fornisce la stessa a vari clienti senza avere datori di lavoro. In questo senso, quindi, il libero professionista è il capo di se stesso. I liberi professionisti, inoltre, possono essere iscritti agli albi professionali quando questi esistono o ad associazioni di categoria.

Per poter lavorare come liberi professionisti, in Italia occorre presentare all'Agenzia delle Entrate della propria provincia di residenza la richiesta di attribuzione della Partita Iva tramite la quale si verrà identificati per le procedure amministrative. Occorre poi iscriversi presso l'Inps al fondo pensionistico specializzato, se esiste, o a quello generico negli altri casi. Il libero professionista emette fattura (documento) ai propri clienti per le proprie prestazioni professionali e riceve fatture per i servizi di cui usufruisce. Per alcune prestazioni professionali, allegando la fattura alla dichiarazione dei redditi, è possibile detrarre fino al 20% della spesa. (*fonte: Wikipedia*)

Estratto da "http://it.wikipedia.org/wiki/Libero_professionista"

Mestiere: attività caratterizzata, oltre che dallo studio teorico, da molta esperienza sul campo. Attività specialmente manuale appresa con la pratica o un tirocinio più o meno lungo ed esercitata abitualmente per trarne il necessario guadagno. (*fonte: De Mauro*)

Onorario (parcella): compenso spettante al Professionista per le prestazioni professionali svolte a favore del Committente.

Opinamento della parcella: procedura di vidimazione dell'onorario del Professionista, prima della sua liquidazione da parte del Committente, gestita da apposita Commissione dell'Ordine di appartenenza per garantirne la congruità con le prestazioni professionali effettivamente rese.

Ordine professionale: il concetto di albo è in qualche modo legato al concetto di Ordine, ma non sempre i due termini possono essere usati come sinonimi. Per Ordine professionale si intende l'istituzione, ovvero un ente organizzato e istituito per legge, a cui lo Stato ha affidato il compito di tenere aggiornato l'albo e di tutelare la categoria professionale e il codice deontologico.

Gli Ordini hanno sempre una struttura ben definita, con un consiglio direttivo, un presidente, un segretario, un tesoriere (eletti fra gli iscritti) e appositi uffici. Spesso hanno anche una propria cassa di previdenza. Per albo si intende invece propriamente l'elenco degli iscritti all'ordine. Quindi le espressioni "iscritto all'albo" e "iscritto all'ordine" hanno lo stesso significato. Notare però che il legislatore ha posto il concetto di albo alla base del concetto di ordine, ovvero non può esistere un ordine senza albo, mentre può esistere un albo senza ordine.

Gli organismi degli ordini sono elettivi, ma rappresentano solo una parte della società civile (una categoria professionale) diversamente dai centri "produttori" del diritto.

Gli albi individuano una **tariffa minima e massima** per ogni prestazione che ogni iscritto è tenuto a rispettare, pena la radiazione. I prezzi, dunque, oscillano fra un minimo e una massima uguali in tutta Italia. Questa pratica è stata criticata come lesiva della libera concorrenza e del libero mercato; l'esame di abilitazione è considerato un ostacolo all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Rispetto alla legge n. 287/1990, tutto ciò si configura come intesa restrittiva della concorrenza nella fattispecie nominate in elencazione non tassativa, di "intesa orizzontale" e di "limitazione o

impedimento della produzione, degli sbocchi, degli accessi di mercato, dello sviluppo tecnico, degli investimenti".

Nel caso di abuso di posizione dominante rientra la fattispecie di "Applicazioni di condizioni diverse per prestazioni commerciali con altri contraenti" (pratiche discriminanti): può essere ravvisato in questa fattispecie il differente pagamento della prestazione dal professionista al contraente-tirocinante rispetto alla tariffa applicata per la stessa prestazione dal professionista al contraente-cliente (la fattura è un contratto di somministrazione di servizio).

Secondo gli Ordini, la tariffa minima è un modo per difendere la qualità e la professionalità degli iscritti.

Il giudizio degli Ordini sulla professionalità dei candidati non è sindacabile e chi non supera l'esame deve attendere la successiva sessione, eventualmente presentandosi in una sede diversa.

Viene criticata la distinzione fra **titolo di studio** e **titolo professionale**, per la quale lo Stato può non riconoscere dei titoli che rilascia. In particolare, è dibattuto il diritto di un ente statale autonomo quale è l'Ordine di non riconoscere titoli di studio rilasciati dall'Università, che è, invece, un organo statale alle dirette dipendenze di un ministero. Gli abbinamenti fra titoli professionali e titoli di studio sono una decisione autonoma degli Ordini e, al contempo, una materia disciplinata da decreti ministeriali che sono una fonte del diritto prevalente sulle decisioni degli Ordini. Quanti non sono iscritti all'albo non possono chiedere il pagamento a un debitore di una fattura emessa per una prestazione che la legge riserva agli iscritti.

Università e ordini professionali non sono obbligati a pubblicare on line un elenco dei laureati e degli abilitati alla professione. Ad eccezione di alcuni albi presenti in un'unica sede (es. Roma) in forma cartacea e informatizzata, per nessun titolo professionale e di studio universitario esiste a livello nazionale una banca dati informatizzata o un unico registro cartaceo di tutti i laureati e degli abilitati in una data professione.

Il professionista deve iscriversi nella sede dell'ordine della provincia in cui ha la residenza. Senza questo dato, eventuali accertamenti devono essere fatti in tutte le sedi locali di un Ordine professionale.

La garanzia della professionalità degli iscritti è un compito assunto dagli Ordini; ciò contrasta in parte con alcune leggi, come la tutela della privacy degli iscritti, per la quale è querelabile il personale che via telefonica fornisca informazioni su titoli e voti di laurea degli iscritti, a quanti hanno dei dubbi sulla professionalità.

Riforma degli Ordini del 22 dicembre 2005: la riforma del Miur discussa con gli Ordini di categoria, introduce un anno di praticantato obbligatorio gratuito per tutti, e l'obbligo della laurea per professioni come quelle di giornalista e geometra per le quali in passato era possibile accedere all'albo con il solo diploma.

Il testo del decreto recita (art.3): "Fatte salve le previsioni previste dall'art. 2041 del codice civile, al tirocinante non si applicano le norme sul contratto di lavoro dei dipendenti studi professionali". Il tirocinio non è un contratto, ma una convenzione che interessa l'università-studente, un ente promotore che è nella maggior parte dei casi un ente pubblico (Regione o Provincia) e un'azienda che dovrebbe essere la sede di lavoro del tirocinante. (*fonte: Wikipedia*)

Riforma della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di stato, ai sensi dell'art. 1, com. 18, della l. 14 gennaio 1999, n. 4 (Consiglio dei ministri 29 marzo 2006)

Accesso agli Albi in funzione delle classi di laurea introdotte dalla riforma universitaria del "3+2". Sancisce il tirocinio obbligatorio per tutte le professioni, certificato, più serio contro gli abusi, con la possibilità di introdurlo nei percorsi universitari. Resta il percorso binario solo per alcune professioni (*ndr*)

In Italia i principali Ordini professionali riconosciuti dalla legge sono:
Ordine dei medici

Ordine dei dottori commercialisti
Ordine degli avvocati
Ordine dei notai
Ordine degli ingegneri
Ordine degli architetti
Ordine dei giornalisti
Ordine degli infermieri (di prossima attuazione)
Ordine dei consulenti del lavoro
Consiglio nazionale dei Periti Industriali
Consiglio nazionale dei Geometri
(fonte: Wikipedia)

Perizia: indagine professionale che richiede particolari cognizioni di determinate scienze o arti
(fonte: art. 314 del Codice di Procedura Penale)

Professione: la professione è l'attività svolta dagli individui come lavoro (o, talvolta, come hobby) e che richiede la conoscenza specialistica teorica e pratica di materie dedicate. Giuridicamente la professione richiede tre requisiti: a) un titolo di studio b) un esame di ammissione all'esercizio della stessa c) l'iscrizione in appositi albi o collegi. Chi esercita in assenza di questi requisiti, commette il reato di esercizio abusivo di attività professionale che l'art. 348 c.p., punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da 103.29 euro a 516 euro (fonte: Wikipedia)

La **professione** è una modalità di esercitare responsabilmente un ruolo (o una serie di ruoli omologhi) in vista della gestione e dell'innovazione di processi definiti (professione come risorsa produttiva), modalità che richiede abilità e competenze che possano essere apprese ed esercitate da una specifica popolazione dotata di adeguati requisiti sulla base di corpi di teorie e tecniche, curriculum, regole deontologiche, standard formali amministrati da corpi sociali legittimati (professione come istituzione sociale).

Nel dettaglio. 1) *Ruolo che governa processi definiti:* Il nocciolo della professione è un ruolo in cui siano chiari risultati, modalità e relazioni di cui il detentore del ruolo è responsabile al fine del controllo e nell'innovazione di uno o più processi identificati. Nelle professioni tradizionali questi processi riguardavano funzioni di mantenimento/innovazione del sistema istituzionale (sanitarie, legali, militari...). Le professioni nuove hanno per oggetto processi economico/produttivi, di solito di consistente ampiezza.

2) *Evoluzione delle competenze/abilità ed evoluzione del ruolo:* L'esistenza di una professione implica una progressione nel ruolo o una sequenza di ruoli omologhi di livello crescente scanditi da serie di risultati via via più importanti e di una serie di metodologie via via più complesse. L'esistenza di una professione implica altresì che siano identificate le competenze/abilità necessarie per utilizzare la metodologia, tipica del ruolo e per garantire i risultati attesi. Infine una professione implica che competenze/abilità evolvano con lo studio e l'esperienza. Il ruolo richiede competenze: le competenze contribuiscono a costruire il ruolo reale esercitato.

3) *Corpo sistematico di teorie e tecniche:* La professione sopravvive al mutamento dei processi, delle tecniche, delle conoscenze teoriche fino a che permanga l'identità del corpo sistematico di conoscenze teoriche e tecniche cui e professioni fanno riferimento.

4) *Curriculum formativo:* La professione prevede un percorso di scuola e di esperienze pratiche per iniziare la professione (tirocinio), per esercitare la professione (licenza professionale), per essere valutati positivamente (standard).

5) *Codice di deontologia professionale:* Una professione implica un nome o titolo della professione, la sua riconoscibilità da parte del pubblico, l'esistenza di un codice deontologico professionale.

6) *Esistenza di un'autorità legittima che presenti teorie e tecniche e assegni titoli e licenze:*

L'esistenza di una professione presuppone l'esistenza di un gruppo sociale costituito formale o

informale che garantisca la conservazione e lo sviluppo del corpus di teorie e di tecniche. La professione prevede il riconoscimento di una “licenza” o “certificato” più o meno formali per esercitare i vari stadi della professione da parte di un’ autorità professionale pubblica o privata.

7) *Rappresentanza degli interessi*: Una professione prevede un sistema legittimato di rappresentanza degli interessi verso la clientela e i pubblici poteri.

Vi sono situazioni in cui sono presenti i requisiti 1 e 2 (che sono il contenuto formale della professione come “risorsa produttiva”) mentre sono “latenti” o potenziali le altre: chiamiamo queste “quasi professioni”. Vi sono situazioni in cui – oltre ai requisiti 1 e 2 – anche quelli 3 e 4 sono rispettati mentre le altre sono informali e “statu nascenti”: chiamiamo queste “professioni emergenti”. Quando siano presenti tutti e sette i requisiti siamo in presenza di professioni istituzionalizzate. Le forme di istituzionalizzazione poi possono naturalmente essere diverse a seconda del tipo di società, del tipo di professione ... (fonte: Federico Butera, in “Il castello e la rete”)

Per **professione** si può intendere: un’ occupazione basate su conoscenze e competenze specifiche, acquisite tramite percorsi formali di studio e di tirocinio, con un riconoscimento istituzionale, con una legittimazione sociale di tipo fiduciario verso il sistema cliente, collegati alla percezione di una condotta regolata da principi etici o deontologici. (fonte: Arduino Salatin)

Per **professionalismo** si può intendere un modello di prestazione basato su un corpus di competenze tecniche definite e su forme di autocontrollo del mercato del lavoro, tendenzialmente in alternativa al modello burocratico, a quello consumeristico (di mercato) e a quello manageriale. (fonte: Arduino Salatin)

Per **professionalizzazione** si può intendere il processo di costruzione di conoscenze, di saperi professionali e di identità ottenuto attraverso forme di socializzazione formalizzata (es. di tipo formativo) che devono risultare coerenti con i modelli professionali e i contesti sociali di riferimento. (fonte: Arduino Salatin)

Professionalità: spazio operativo riconosciuto a un soggetto all'interno di un'organizzazione che risulta da un mix di competenza, capacità e atteggiamenti. Si realizza su tre direttrici principali: il contributo tecnico specifico dell'attività professionale; l'operatività quotidiana; la managerialità e la leadership. (ndr)

Carattere professionale di un’ attività o di un’ occupazione. Capacità, competenza e serietà nell’ esercitare una professione (fonte: De Mauro)

Prestazione professionale: la prestazione professionale comporta l'espletamento di attività di natura prevalentemente intellettuale e richiede il possesso di particolari ed idonei requisiti di formazione culturale, scientifica e tecnica tali da consentire autonomia decisionale nella determinazione delle modalità di perseguimento dei risultati, nonché l'assunzione di responsabilità dirette e personali in relazione alle prestazioni professionali svolte. (fonte: Legge quadro relativa alla disciplina delle libere professioni, l. 28/1991)

Categorie professionali – Classificazione (art. 10) : ai fini previsti dalla presente legge, e in particolare per la costituzione di organismi di coordinamento tra professionisti operanti in settori affini, le categorie professionali sono classificate come segue:

A) Professioni giuridico-economiche, comprendenti fra l'altro gli avvocati e notai, i dottori commercialisti, i dottori in scienze politiche, gli attuari, i ragionieri e periti commerciali, i consulenti del lavoro;

B) Professioni tecnico-scientifiche, comprendenti fra l'altro gli ingegneri, gli architetti, i chimici, i geologi, i dottori agronomi, i dottori forestali, i geometri, i periti industriali, i periti agrari;

C) Professioni sanitarie, comprendenti fra l'altro i medici, gli odontoiatri, i farmacisti, i veterinari, i biologi, le ostetriche, gli infermieri professionali, gli assistenti sanitari, le vigilatrici di infanzia, gli psicologi;

D) Professioni socio culturali, comprendenti fra l'altro i giornalisti, i traduttori, gli interpreti, gli insegnanti e docenti, i sociologi. Nuove professioni verranno classificate per analogia in uno dei gruppi suddetti. (*fonte: Legge quadro relativa alla disciplina delle libere professioni, l. 28/1991*)

Professionisti non costituiti in Ordine o Collegio (art. 11): un Ordine o Collegio professionale deve essere costituito da almeno otto professionisti. Nell'ambito della stessa categoria può essere costituito un Ordine o Collegio professionale fra diverse professioni. In tal caso saranno tenuti albi distinti. I professionisti che non abbiano la possibilità di costituirsi in Ordine o Collegio sulla base della presente normativa, sono iscritti in un Albo speciale tenuto direttamente dalla Commissione Nazionale delle Libere Professioni, la quale determinerà ed applicherà per ciascuna professione i regolamenti e le procedure disciplinari, ossia la normativa professionale avendone individuata una specifica fra quelle adottate da Ordini o Collegi già istituiti nell'ambito della stessa categoria professionale. (*fonte: Legge quadro relativa alla disciplina delle libere professioni, l. 28/1991*)

Pubblicità: attività di carattere informativo delle prestazioni offerte dal Professionista, ma non ingannevole né comparativa, e comunque rispettosa del decoro dell'esercizio professionale, che prevede specifici e circoscritti limiti per determinate attività professionali da inserirsi nel codice deontologico (*fonte: Disegno Legge Mastella sul riordino delle professioni*)

Quota d'iscrizione all'Albo professionale: contributo annuale dovuto dagli iscritti per sopperire alle spese di funzionamento dell'Ordine professionale (*fonte: Leggi sull'ordinamento professionale*)

Tariffa: onorario stabilito dall'Ordine in rapporto alla tipologia di prestazione professionale.

Tirocinio professionale: ai fini dell'accesso alle professioni intellettuali, è altresì richiesto lo svolgimento, sotto il controllo e la responsabilità degli organismi rappresentativi delle singole professioni nel settore professionale interessato, di un periodo di pratica, le cui modalità e la cui durata, comunque non inferiore a 12 mesi, sono determinate dagli ordinamenti delle singole professioni. I singoli Ordini o Collegi potranno, anche parzialmente, considerare equivalente al tirocinio professionale lo svolgimento di funzioni professionali simili svolte presso la Pubblica Amministrazione o privati, determinandone le eventuali modalità integrative, la durata, e quanto altro necessario ai fini di cui al successivo art. 8. Il positivo svolgimento della pratica è comprovato da apposita certificazione rilasciata dal competente organo professionale. Ai fini dello svolgimento della pratica è istituito, con le modalità previste dai singoli ordinamenti, presso ogni Ordine o Collegio, il registro dei praticanti. (*fonte: Legge quadro relativa alla disciplina delle libere professioni, l. 28/1991*)

Visto di congruità della parcella: procedura di vidimazione dell'onorario del Professionista, prima della sua liquidazione da parte del Committente, gestita da apposita Commissione dell'Ordine di appartenenza per garantirne la congruità con le prestazioni professionali effettivamente rese. Tale procedura è obbligatoria nel caso di prestazioni relative ad interventi che beneficino di mutuo della Cassa Depositi e Prestiti.