



**SENATO DELLA REPUBBLICA
10° Commissione permanente
Industria, Commercio, Turismo
(Comitato ristretto)**

Professioni non organizzate in ordini o collegi

Disegno di Legge S. 3270

**Audizione del Presidente UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione
Dottor Piero Torretta**

27 giugno 2012

1. Note introduttive

Un doveroso ringraziamento a questa rispettabile Commissione, al Presidente Senatore Cursi, e a tutti Voi, Senatrici e Senatori, per aver dato all'UNI (*Ente Nazionale Italiano di Unificazione*), l'opportunità di poter presentare un proprio contributo all'interno delle audizioni relative all'esame del Disegno di Legge in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi.

Partecipa con me a questa audizione Ruggero Lensi, Direttore Relazioni esterne, sviluppo e innovazione UNI.

L'UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione - è un'associazione privata senza scopo di lucro fondata nel 1921, i cui soci (oltre 7000), sono imprese, liberi professionisti, associazioni economiche, sindacati dei lavoratori, istituti scientifici, università, rappresentanze di consumatori e della Pubblica Amministrazione.

UNI svolge attività normativa in tutti i settori **industriali, commerciali e del terziario** ed il suo ruolo, quale Organismo nazionale italiano di normazione, è stato riconosciuto dalla Direttiva Europea 83/189/CEE del marzo 1983, recepita dal Governo Italiano con la Legge n. 317 del 21 giugno 1986.

UNI partecipa (*in rappresentanza dell'Italia*) all'attività normativa degli organismi comunitari ed internazionali di normazione: CEN (*Comité Européen de Normalisation*) e ISO (*International Organization for Standardization*).

L'attività della normazione è da sempre profondamente legata alle trasformazioni del sistema produttivo ed allo sviluppo economico e sociale.

Nato per rispondere alle esigenze dell'industria di stabilire "tipi unificati" per garantire l'interoperabilità di pezzi, strumenti e macchine, al fine di controllare i tempi ed i costi di produzione, la normazione tecnica (standardization) ha nel tempo adeguato il proprio ruolo estendendo la propria attività alle sempre nuove esigenze del mercato e della società.

A titolo esemplificativo ricordo l'utilità e l'efficacia della normazione in materie come: il formato della carta, la sicurezza dei giocattoli, i dati delle carte di credito, i consumi energetici, la sicurezza degli impianti domestici, la sicurezza sul lavoro, la responsabilità sociale delle organizzazioni

UNI, nel suo ruolo, è punto di incontro fra mondi diversi spesso su posizioni contrapposte, quali le imprese grandi e piccole, i lavoratori, i professionisti, i consumatori, la pubblica amministrazione, gli enti locali, l'università ed il mondo della ricerca, la società civile. Soggetti tutti che attraverso un processo democratico e volontario definiscono in modo trasparente e consensuale una regolamentazione convenzionale, patteggiata e condivisa, il cui vantaggio è esteso (in un processo win-win) a di tutti i soggetti delle filiere economiche e sociali.

Il ruolo socio-economico dell'UNI e del sistema della normazione, per le modalità di indagine del bisogno, elaborazione e formazione del consenso sulle regole dei prodotti, processi e servizi, può essere sintetizzato nel:

- promuovere la sicurezza (safety e security), la qualità della vita, la conservazione dell'ambiente e la diffusione della conoscenza;

- migliorare l'efficacia ed efficienza del sistema economico e sociale attraverso gli Standard di prodotti processi e servizi, ed i relativi metodi di prova e di controllo.

Un ruolo che si realizza con la elaborazione di norme tecniche che rispettano i seguenti principi cardine:

1. *Volontarietà: costituire un riferimento che le parti interessate si impongono spontaneamente;*
2. *Democraticità: dare la possibilità di partecipare ai lavori a tutte le parti economico/sociali interessate;*
3. *Trasparenza: seguire un iter di elaborazione ed approvazione riconosciuto e garantito ;*
4. *Consensualità: essere approvate con il consenso di coloro che hanno partecipato ai lavori.*

Con la sua attività **super partes**, l'UNI è quindi momento di **sintesi e di convergenza** di tutti gli interessi dei soggetti coinvolti (*a diverso titolo*) nel processo di normazione, ognuno dei quali apporta i propri bisogni, le proprie conoscenze e competenze.

La *mission* dell'UNI e di tutto il sistema della normazione tecnica comunitaria ed internazionale ha l'obiettivo di essere uno strumento per **incrementare il coordinamento** tra la legislazione cogente e l'attività di normazione tecnica volontaria, con particolare attenzione ai temi d'interesse delle **piccole e micro imprese e dei consumatori**.

L'audizione di oggi offre ad UNI l'opportunità di presentare l'attività svolta negli ultimi anni in materia della qualificazione delle professioni non regolamentate, attività che si affianca al Disegno di Legge S. 3270 in discussione al Senato.

L'auspicio è che tali lavori possano contribuire alla definizione dei requisiti tecnici di qualità delle attività professionali, all'interno del rapporto tra cittadini, professionisti, istituzioni.

2. Libera circolazione delle persone

L'Accordo istitutivo del WTO (*l'Organizzazione Mondiale del Commercio*), ratificato in Italia con Legge n.747/1994, ha segnato l'avvio della globalizzazione dei mercati e ha introdotto con il cosiddetto TBT (*l'allegato sulle barriere tecniche*), il concetto di base che le regole obbligatorie e le norme tecniche volontarie **non devono costituire ostacoli** al libero scambio di merci e di servizi.

A tale scopo, si è consolidata l'idea che le norme internazionali ISO, di cui UNI è il rappresentante italiano, **costituiscono un elemento fondamentale** nelle relazioni commerciali mondiali, uno stimolo, un incentivo al miglioramento ed all'innovazione.

La qualificazione delle professioni è da anni al centro delle attenzioni del sistema economico, politico e sociale dell'Unione Europea.

L'evoluzione delle attività economiche, il trasferimento delle conoscenze e delle competenze all'interno del mercato unico europeo, in assenza di strumenti terminologici che consentano di caratterizzare in modo univoco le molteplici attività professionali (*solo poche sono riconosciute in modo coincidente in tutti i Paesi del mercato europeo*), pongono all'Europa il problema del **"mutuo riconoscimento"** e, prima ancora, della **"riconoscibilità"** delle professioni, a vantaggio dell'evoluzione della società dei servizi, del

trasferimento delle competenze, della tutela dei lavoratori (*la mobilità dei lavoratori è uno degli strumenti della politica della "integrazione più forte" di cui parla il rapporto del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy*).

E' come se avessimo voluto costruire un sistema di libera circolazione delle merci senza aver prima chiarito che cosa sia un paio di occhiali o una piastrella di ceramica, e quali caratteristiche debbano possedere per garantire l'utilizzatore.

L'univocità terminologica, dimensionale, prestazionale è da sempre la funzione primaria della normazione dei prodotti.

A tale aspetto si riferisce la necessità, ribadita dal nuovo Regolamento sulla Normazione Europea, di un Ente di Normazione Unico per ogni Nazione e di un Ente Unico a livello Europeo ed Internazionale. (*ruolo che in Italia viene svolto da UNI*).

Con i servizi e le professioni cambia l'oggetto, ma il principio, la metodologia e la finalità sono gli stessi.

Il compito ed il ruolo della normazione, per un corretto ed equilibrato funzionamento dei mercati, è stato ripreso più volte dal Consiglio e dal Parlamento Europeo, sia per la sua funzione di **standardizzazione** quale garanzia del mercato, sia per il **contributo alla competitività e innovazione** del "sistema Europa".

La competitività si misura sullo *standard* e l'innovazione è ciò che lo migliora.

Antonio Tajani, Vicepresidente della Commissione Europea e responsabile per l'industria e l'imprenditoria, ha a tale proposito affermato:

"Per assicurare la propria riuscita l'Europa deve reagire alle sfide determinate dalla rapida innovazione, dalla sostenibilità, dalla convergenza delle tecnologie e dall'accesa concorrenza globale. Un sistema dinamico europeo di normazione è essenziale per dare impulso alla qualità e all'innovazione e rafforzare il ruolo dell'Europa quale attore economico mondiale".

Per questa ragione, a livello comunitario, già dal 1983 l'Unione Europea ha regolamentato l'ambito di operatività degli enti di normazione allo scopo di evitare il crearsi di barriere alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

La Direttiva 83/189/EC (*nota come procedura d'informazione*), recepita nell'ordinamento italiano nella Legge n. 317/86 (*oggi è in discussione al Parlamento dell'UE per la sua trasformazione in Regolamento Comunitario*), ha sancito il principio che il termine "**norma**" è riservato esclusivamente ai documenti prodotti dagli organismi di normazione riconosciuti, in Italia l'UNI (*CEI per il settore elettrico*).

In questo ambito, dopo la strategia di Lisbona del 2000 con cui l'Unione Europea ha rafforzato il principio di un mercato del lavoro, aperto e accessibili a tutti, si colloca la Direttiva 2005/36/EC sul riconoscimento delle qualifiche professionali (*recepita in Italia con D. Lgs. n. 206/2007*) che definisce con chiarezza cosa sono le qualifiche, i titoli di formazione e gli attestati di competenza.

La successiva Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio del 2008 consente di **confrontare i livelli di qualifica derivanti da sistemi nazionali diversi sulla base degli 8 livelli EQF** (*European Qualification Framework*), definendo la qualifica come il risultato di

un processo di valutazione e convalida e introducendo i concetti di **conoscenza, abilità e competenza**.

Il 13 agosto 2008 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i Regolamenti e le Decisioni che costituiscono il nuovo inquadramento comunitario in materia di libera circolazione di beni e servizi.

Il Regolamento n. 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio tratta la materia della sorveglianza del mercato, dell'accreditamento degli Organismi di valutazione della conformità e fornisce un quadro per la vigilanza del mercato per garantire che essi soddisfino requisiti che offrano un grado elevato di protezione di interessi pubblici.

3. Normazione volontaria per la qualificazione professionale

In parallelo all'evoluzione del quadro legislativo europeo, negli ultimi anni a livello ISO, CEN e UNI, sono nate numerose iniziative di qualificazione di attività professionali, alcune direttamente collegate ad aspetti tecnologici già oggetto di normazione, quali i processi di saldatura, altre relative a professioni per nuovi bisogni, come gli istruttori di *diving*.

Nell'ambito delle prestazioni professionali sono già decine i casi negli ultimi anni in cui si è ricorso al sistema della normazione per qualificare professioni (*sia al servizio diretto del consumatore sia all'impresa*).

A livello internazionale, si ricorda la ISO 22222 sul pianificatore finanziario personale (*professione legata allo sviluppo di massa delle operazioni finanziarie dei consumatori*) già oggetto di un'audizione UNI da parte di questa Commissione.

Così come la norma europea EN 473 sull'addetto alle prove non distruttive. Un chiaro esempio, oggi sempre più sentito, di attività industriali che basano la qualità e la sicurezza del processo sulla professionalità dell'operatore (*una esigenza molto sentita sia per le nuove tecnologie, ma anche per i processi tradizionali a cui sono legati qualità e sicurezza degli utenti*). O ancora la norma UNI 11166 sul consulente di direzione, attività di riconoscimento professionale interamente condotta a livello nazionale, "esportata" nella redazione nell'analoga norma europea EN 16114 sotto la leadership dell'UNI.

L'esperienza metodologica acquisita a livello nazionale ha quindi consentito all'Italia di promuovere lo sviluppo di questa tematica a livello europeo.

Nell'ottobre 2006 è stato costituito in CEN, sotto il coordinamento di UNI, un tavolo di indirizzo sulla qualificazione delle professioni e del personale, con lo scopo principale di sviluppare il contributo al processo di qualificazione del personale.

L'esito dei lavori è stata la pubblicazione, avvenuta il 21 aprile 2010, della CEN Guide 14 "*Linee guida di indirizzo per le attività di normazione sulla qualificazione delle professioni e del personale*". Il documento riguarda la conduzione di attività europee di normazione in materia di professioni, ma costituisce un importante riferimento anche per l'elaborazione di progetti di norma a livello nazionale, tanto che UNI, nel giugno 2010, ne ha disposto l'adozione in italiano e la sua diffusione al mercato (*la Guida CEN 14 è richiamata nel DDL S. 3270*).

Sulla base delle molteplici sollecitazioni del mercato, nel settembre 2010, l'UNI ha sviluppato una metodologia con i rappresentanti di numerose realtà professionali (*quali naturopati, laureati in scienze motorie, tributaristi, esperti di infortunistica stradale*,

informatici, fotografi, operatori di pubbliche relazioni, ed altri ancora), che ha consentito di avviare un'approfondita analisi delle singole caratterizzazioni quale attività pre-normativa. Il dibattito ha enfatizzato **la volontà** nell'intraprendere la strada della normazione tecnica quale strumento di autoregolamentazione del mercato delle professioni, **la complementarità** esistente tra norme e leggi, **la necessità** di un coinvolgimento il più ampio possibile di tutte le parti interessate, con particolare attenzione per gli utenti.

Nell'aprile 2011, per questa ragione, presso UNI è stata costituita la Commissione Tecnica "Attività professionali non regolamentate", la cui operatività risponde alle indicazioni fornite dalla "*Direttiva per la normazione relativa alle attività professionali non regolamentate*", con la quale si regolamentano le fasi pre-normative, le modalità di attribuzione delle competenze e di costituzione di nuovi Gruppi di Lavoro. In particolare si definiscono la modalità di coinvolgimento delle parti interessate e le relative regole di voto per la definizione del consenso.

Nelle sue articolazioni la Commissione Tecnica UNI garantisce quindi un adeguato bilanciamento delle rappresentanze, prevedendo la partecipazione di soggetti del mondo delle attività professionali non regolamentate (*siano esse autonome o coordinate attraverso le confederazioni nazionali delle imprese*), le organizzazioni rappresentanti delle PMI e dei sindacati dei lavoratori; le organizzazioni dei consumatori (*con presenza diretta o attraverso la rappresentanza designata dal CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti*), le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro, le associazioni ambientali e ancora, per le opportune sinergie tra normazione volontaria e legislazione cogente, dei rappresentati degli enti regolatori e la Pubblica Amministrazione centrale e regionale.

Tale modalità garantisce la condivisione del contenuto delle norme elaborate dalla Commissione Tecnica UNI, che **non è frutto di un'elaborazione della struttura interna dell'Ente ma il risultato del trasferimento di conoscenza e di competenza di tutte le parti interessate della filiera**, in primo luogo delle associazioni professionali.

Le prime attività professionali individuate nell'ambito dei lavori della Commissione sono i chinesiologi, i comunicatori, i fotografi, i naturopati, gli osteopati, i patrocinatori stragiudiziali, i tributaristi, i counselor, i traduttori e interpreti, per i quali l'attività dei gruppi di lavoro è in avanzata fase di lavoro.

4. Considerazioni sul DDL S. 3270

Da tempo, nel sistema comunitario, vige un principio detto "*nuovo approccio*" che pone al centro della regolamentazione tecnica (*di prodotto, di processo, dei servizi*), l'autoregolamentazione del mercato che ruota intorno agli enti di normazione nazionale (UNI per l'Italia) e comunitario (CEN per l'Europa).

Un principio che ha fatto fatica ad affermarsi nel nostro Paese, dove storicamente si privilegia il ricorso alla normativa cogente (*attuata per il tramite della rappresentanza politica*), rispetto all'autoregolamentazione del mercato (*attuata con la partecipazione diretta del cittadino*) equilibrata dai principi della volontarietà, trasparenza, democraticità e consensualità.

Oggi però il mondo è cambiato, con esigenze sempre maggiori e sempre più crescenti difficoltà nel riconoscersi nel processo di delega.

E' indispensabile aprirsi al mercato alle sue conoscenze, alle sue competenze (*frutto del costante adeguamento alle mutevoli esigenze del mercato e al progresso scientifico e tecnologico*) per le quali non serve un quadro rigido e statico (*tipico della legislazione cogente*), ma serve un sistema di discipline flessibile, consapevole, condiviso, consensuale, che sia da **stimolo alla crescita ed allo sviluppo delle competenze secondo le tendenze del mercato e di garanzia al consumatore utente con la certificazione terza delle competenze.**

Se n'è accorto il legislatore europeo che, per garantire la coincidenza tra libero mercato e qualità, ha emanato nel 2008 i nuovi Regolamenti per la "**sorveglianza del mercato**", ribadendo che la verifica dei livelli qualitativi dei prodotti, ma anche dei processi, dei servizi, delle persone e delle organizzazioni, passa attraverso la conformità a specifiche tecniche, certe, trasparenti e condivise (*definite secondo le procedure della normazione tecnica*) e certificate da soggetti accreditati dall'ente unico nazionale – In Italia ACCREDIA.

Con il Disegno di Legge S. 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*" anche il legislatore italiano introduce di fatto un sistema equivalente al Nuovo Approccio (*che integra le funzioni di indirizzo del legislatore nazionale con il ruolo della normazione volontaria*), una metodologia in uso da oltre 25 anni nell'Unione, con risultati di efficacia ed efficienza riconosciuti dallo stesso Parlamento Europeo. La stessa efficacia ed efficienza che il mercato delle professioni e degli utenti si attende, condividendo questa iniziativa di trasparenza e garanzia.

In particolare, riteniamo di grande valore culturale e metodologico quanto riportato all'art.9, comma 1, dove si richiede alle associazioni professionali di collaborare all'elaborazione della normativa tecnica UNI, sia attraverso la partecipazione diretta ai lavori sia nella fase di inchiesta pubblica "al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza".

Va inoltre fatto rilevare che a differenza degli standard emanati dalle singole associazioni professionali, inevitabilmente auto-referenziali, le norme dell'UNI garantiscono la consensualità delle parti e, quindi, l'unicità della specificazione tecnica relativa ad una singola categoria di professionisti, anche in presenza di più associazioni per una stessa categoria, a tutela di chiarezza sul mercato.

Non solo, ma come indicato all'art. 9, comma 2, anche i professionisti non iscritti ad alcuna associazione possono essere riconosciuti per mezzo di certificazione di conformità alla norma tecnica dell'UNI, lasciando totale libertà dell'individuo di aderire volontariamente al sistema associativo ed alla qualificazione professionale, a garanzia dei principi del libero mercato.

Infine, per quanto concerne la determinazione di uno schema specifico per l'elaborazione di norme tecniche relative alle professioni è stato fondamentale tenere in considerazione, all'art. 6, comma 2, i principi illustrati nelle linee guida CEN 14 che si riferiscono ai criteri di definizione delle qualifiche per l'apprendimento europeo (EQF – *European Qualification Framework*), strutturato su 8 livelli sulla base dei risultati dell'apprendimento permanente, cioè sulle conoscenze, abilità e competenze.

5. Conclusioni

L'UNI, nel suo ruolo istituzionale ha il compito di elaborare e divulgare le norme tecniche assicurando il rispetto dei principi della **consensualità, democraticità, trasparenza e volontarietà**.

Le norme sono uno strumento dinamico per la regolazione del mercato ma, per poter svolgere compiutamente anche il ruolo di argine alla tentazione di un uso autoreferenziale di alcuni operatori (*finalizzato a limitare od escludere la concorrenza*), le norme devono essere integrate da una politica pubblica che ne promuova il ricorso, anche per le sue potenziali caratteristiche di "bene pubblico".

Preso atto dell'utilità di una disciplina tecnica che faciliti il riconoscimento delle professioni non organizzate in ordini o collegi, le norme sviluppate nell'ambito della Commissione UNI "*Attività professionali non regolamentate*" sono uno strumento che definisce uno status giuridico standard, sia a **tutela della competenza degli operatori** (*professionalità*), sia soprattutto a **tutela e garanzia del consumatore – utente** (*qualità della prestazione*).

In un paese che muore di regole (*numerose, farraginose, contraddittorie, corporative*) sino ad oggi non è stato mai affrontato il problema della disciplina delle attività (*intellettuali e manuali, ma sempre con un alto contenuto di conoscenza*) che interessano (*secondo il Censis*) più di 3,5 milioni di lavoratori che esercitano professioni non organizzate in ordini o collegi e che hanno un grande impatto sulla competitività del paese e sulla sicurezza e qualità della vita di tutti noi.

Sono diverse centinaia le professioni non riconosciute in Italia (*il CEN le raggruppa in 7 categorie: arti scienze e tecniche; comunicazione d'impresa; medicina non convenzionale; servizi all'impresa; sanitario; cura psichica; altre attività*).

Una grande variabilità.

Per tutti però si può applicare il medesimo modello di definizione dei requisiti, delle competenze, delle modalità di esercizio della attività, delle modalità di comunicazione verso l'utente, dell'obbligo dell'aggiornamento e della formazione continua ed infine della certificazione da parte di ente terzo accreditato.

Per molte, si può ragionevolmente immaginare che il "*riconoscimento*" possa passare da un modello di auto-regolamentazione volontaria (*che non deve però costituire un sistema di auto-referenzialità, bensì una libera iniziativa del mercato*) che sulla riscontrata necessità di chi fornisce i servizi e di chi ne usufruisce i benefici, **disponga i riferimenti per la valutazione della conformità e del confronto** (*la normazione*) e per il **monitoraggio ed il controllo** (*la certificazione*).

A questa finalità risponde il Disegno di Legge S. 3270 per il riconoscimento delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

UNI, condividendo quindi l'impostazione ed i contenuti del Disegno di Legge, è pronto a raccogliere questa esigenza **svolgendo il suo ruolo istituzionale e sociale a favore del sistema economico del Paese**.

Vi ringrazio per la cortese attenzione e rimango a disposizione per ogni richiesta di chiarimento.