

# IL FUTURO DELLE PROFESSIONI NELLA ECONOMIA 4.0 TRA (NUOVE) REGOLE E RAPPRESENTANZA



ISBN 978-88-31940-01-6



9 788831 940016



CONFCOMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA  
PROFESSIONI

ADAPT  
[www.adapt.it](http://www.adapt.it)

**ADAPT University Press** nasce con l'obiettivo di comunicare e diffondere oltre i confini della Università i risultati della ricerca e la progettualità di ADAPT, l'Associazione per gli studi sul lavoro fondata nel 2000 da Marco Biagi ([www.adapt.it](http://www.adapt.it)). In questo senso ADAPT University Press opera alla stregua di una piattaforma aperta e indipendente di confronto e progettazione sui temi del lavoro e delle relazioni industriali sia in chiave di raccolta di finanziamenti per borse di studio e contratti di ricerca sia per sviluppare e condividere nuove idee attraverso studi e analisi che contribuiscano a costruire il futuro del lavoro attraverso una migliore e più costante collaborazione tra Università, imprese, professionisti, operatori del mercato del lavoro e parti sociali.

ISBN 978-88-31940-01-6

---

Copyright © ADAPT University Press, 2018

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità openaccess sono acquistabili online sul sito di [www.amazon.it](http://www.amazon.it) o attraverso il sito [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: [anp@adapt.it](mailto:anp@adapt.it).

Per essere informato sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguici su Twitter [@ADAPT\\_Press](https://twitter.com/ADAPT_Press).





# IL FUTURO DELLE PROFESSIONI NELLA ECONOMIA 4.0 TRA (NUOVE) REGOLE E RAPPRESENTANZA



*Il futuro delle Professioni nella Economia 4.0  
tra (nuove) regole e rappresentanza*

A cura di Michele Tiraboschi

@ 2018 ADAPT University Press

ISBN 978-88-31940-01-6

ADAPT è una associazione senza fini di lucro fondata da Marco Biagi nel 2000 per promuovere, in una ottica internazionale e comparata, studi e ricerche di lavoro. Il nostro obiettivo è promuovere un modo nuovo di “fare Università”, costruendo stabili relazioni e avviando interscambi tra sedi della alta formazione, mondo associativo, istituzioni, sindacati e imprese.

CONFCOMMERCIO PROFESSIONI è la Federazione che riunisce le associazioni di rappresentanza delle professioni in Confcommercio, favorendone il radicamento territoriale attraverso le organizzazioni locali del sistema. Promuove altresì la formazione permanente e la qualificazione professionale dei professionisti associati ed offre servizi a supporto delle loro attività, rappresentandone le istanze a livello istituzionale.

**Hanno contribuito alla redazione del *Rapporto*:**

Lilli Casano	<i>ADAPT senior researcher</i>
Federica Capponi	<i>Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT – Università degli Studi di Bergamo</i>
Emanuele Dagnino	<i>ADAPT researcher</i>
Giovanna Pistore	<i>ADAPT researcher</i>
Diogo Silva	<i>Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro ADAPT – Università degli Studi di Bergamo</i>
Michele Tiraboschi	<i>Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Coordinatore scientifico di ADAPT</i>







# INDICE

<i>Prefazione</i> .....	XIII
<i>Executive summary</i> .....	XVII

## PARTE I

### **IL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI PROFESSIONI NON ORGANIZZATE IN ORDINI E COLLEGI**

POSIZIONE DEL PROBLEMA.....	3
CAPITOLO 1 – <i>La disciplina contrattuale del lavoro autonomo a livello europeo e internazionale. Il caso di Spagna, Francia, Regno Unito, Germania e Stati Uniti</i> .....	5
1. Spagna .....	6
2. Francia.....	8
3. Regno Unito.....	9
4. Germania .....	10
5. Stati Uniti.....	10
CAPITOLO 2 – <i>Focus sul caso italiano. Il contratto d'opera nell'ordinamento italiano e le nuove clausole per la tutela del professionista. Quale canale di comunicazione tra la l. n. 4/2013 e la l. n. 81/2017?</i> .....	13
CAPITOLO 3 – <i>Il corrispettivo dei lavoratori autonomi tra tutela della professionalità e principio di libera concorrenza. Alcune considerazioni sul compenso equo</i> .....	19

CAPITOLO 4 – <i>Analisi delle modalità per realizzare un sistema di iscrizione alle Camere di commercio per i professionisti non ordinistici</i> .....	23
--	----

## PARTE II

### **NUOVE FORME DI RAPPRESENTANZA E NUOVE TUTELE PER IL LAVORO AUTONOMO PROFESSIONALE**

CAPITOLO 1 – <i>Le prospettive evolutive della rappresentanza dei professionisti alla luce della evoluzione normativa in atto</i> .....	29
1. Premessa.....	29
2. Le associazioni di rappresentanza delle professioni non organizzate in ordini o collegi <i>ex lege</i> n. 4/2013 .....	31
3. Gli ordini professionali .....	37
4. Il ruolo della rappresentanza del lavoro autonomo nella l. n. 81/2017 .....	39
5. Conclusioni .....	41
CAPITOLO 2 – <i>La tutela previdenziale del lavoro autonomo</i> .....	43
1. Il quadro generale a livello comunitario e internazionale .....	43
1.1. Breve premessa .....	43
1.2. Il quadro comunitario e internazionale .....	44
2. Focus sul caso italiano.....	49
2.1. L'inquadramento previdenziale dei professionisti senza Cassa. La Gestione separata .....	49
2.2. Le prestazioni previdenziali per i lavoratori autonomi .	54
2.3. Le prestazioni della previdenza complementare.....	71
CAPITOLO 3 – <i>Le tutele “di nuova generazione”: riconoscimento dei requisiti professionali, sistema delle attestazioni, formazione</i> .....	75
1. Premessa.....	75

2.	Il riconoscimento dei requisiti professionali .....	77
2.1.	Il quadro comunitario.....	78
2.2.	I sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali in Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania .....	82
2.3.	Stato dell'arte e criticità del sistema di riconoscimento e certificazione delle competenze dei professionisti in Italia, tra l. n. 4/2013 e d.lgs. n. 13/2013 .....	92
3.	Il sistema delle attestazioni di qualità .....	99
3.1.	I sistemi di attestazione della qualità in Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania .....	100
3.2.	I sistemi di attestazione della qualità dei servizi professionali in Italia.....	102
3.3.	Il ruolo degli standard internazionali di qualità dei servizi professionali.....	105
4.	La formazione.....	106
4.1.	Formazione professionale continua, orientamento, riqualificazione e ricollocazione dei professionisti in Italia .....	109
CAPITOLO 4 – <i>La reputazione nel mondo del lavoro 4.0: stato dell'arte ed effetti sulle professioni</i> .....		115
1.	Reputazione e ruolo nel mercato .....	116
2.	Le nuove tecnologie e la reputazione (professionale).....	119
2.1.	Lavoro autonomo e social media: tra <i>web reputation</i> e <i>personal branding</i> .....	119
2.2.	Piattaforme, sistemi reputazionali e mercato dei professionisti.....	121
3.	Reputazione online e certificazione delle competenze .....	127
<i>Bibliografia</i> .....		129



## Prefazione

Avvertivamo da tempo in *Confcommercio Professioni* la necessità di approfondire con analisi di spessore, i temi e le questioni del lavoro autonomo professionale per interpretare al meglio il nostro ruolo di rappresentanza, con l'obiettivo di dare risposte adeguate ad una platea di lavoratori professionali che sta cambiando profondamente e che ancora deve costruire ed affermare una propria identità associativa. Registriamo infatti una progressiva crescita del terziario di mercato e della domanda di servizi professionali ad alto contenuto cognitivo, sempre più espressione di professionalità e di autonomia, che ci portano oggi a parlare, nel pieno della Quarta rivoluzione industriale, di professionisti 4.0.

La realtà è che tutto il lavoro sta cambiando e ci troviamo dinnanzi all'urgenza di dare risposte a professionisti e imprese che puntano su valore e competenze a prescindere dallo specifico rapporto giuridico instaurato. Per fare ciò, occorre, tuttavia, iniziare a capire non solo i nuovi fenomeni ma anche cosa sia stato fatto e cosa resti da fare sul piano normativo per interpretare e governare le trasformazioni in atto. Per questo motivo, abbiamo commissionato ad ADAPT, il centro studi sul lavoro fondato nel 2000 da Marco Biagi, l'estensione di un Rapporto volto a ricostruire in modo moderno, e con specifica attenzione al ruolo della rappresentanza, il quadro normativo di riferimento, in Italia e nel mondo occidentale, in materia di professioni con particolare attenzione a quelle non regolamentate o non organizzate in ordini e collegi.

Con ADAPT abbiamo condiviso l'obiettivo di fornire una visione e un inquadramento del fenomeno che fosse onnicomprensivo: la disciplina contrattuale, la rappresentanza, la previdenza, le compe-

tenze, i sistemi di certificazione e i sistemi reputazionali. Con un focus sulle due leggi principali che, con impianto e ispirazioni profondamente diverse, regolamentano oggi in Italia il lavoro autonomo professionale: la l. n. 4/2013 e la l. n. 81/2017. In particolare, la l. n. 4/2013 ha aperto la strada ad un modello di rappresentanza e di professione e professionalità che è, rispettivamente, nuovo e più moderno. Con questa legge, che va ora messa in raccordo con la più recente disciplina emersa nel processo di riforma avviato col c.d. *Jobs Act degli autonomi*, si è compiuto un primo passo, da sviluppare e migliorare, per rafforzare e qualificare la presenza sul mercato delle professioni non organizzate in ordini o collegi, in coerenza con le esigenze di concorrenza e di tutela del consumatore. Essa può, quindi, essere un punto di riferimento per l'attività associativa che vuole coniugare la rappresentanza del lavoro autonomo autentico e la valorizzazione delle competenze.

Il lavoro autonomo professionale va, tuttavia, letto anche dall'altro lato della medaglia: le tutele, per cui fino ad ora sono mancati punti di riferimento certi. A questo proposito, si avverte l'esigenza di predisporre ulteriori soluzioni normative di protezione espressamente dedicate ai nuovi bisogni dei professionisti per affrontare i cambiamenti in atto. La l. n. 81/2017, per prima, cerca di dare risposte organiche a queste esigenze dei professionisti, messi a dura prova nel tempo dalla crisi economica, dal mutato contesto competitivo e dalle novità legislative.

In questa prospettiva il Rapporto mette in evidenza, in primo luogo, le tutele previdenziali esistenti per il lavoro autonomo con particolare attenzione, per gli aspetti pensionistici, ai professionisti senza Cassa iscritti alla Gestione separata Inps. Da una ricostruzione sistematica dei tanti frammenti normativi si evince, in particolare, la mancanza di tutele per la riduzione o la sospensione dell'attività lavorativa, aprendo un'importante riflessione sulla opportunità di introdurre forme di sostegno economico, comunque onerose, o preferire soluzioni già avviate con riferimento al sistema delle politiche attive per il lavoro. Se davvero si desse seguito, con



convinzione, al percorso avviato dalla l. n. 81/2017, potenziando i centri per l'impiego e coinvolgendo le associazioni di rappresentanza, probabilmente si riuscirebbe ad organizzare un sistema utile per la riqualificazione e ricollocazione professionale.

Non ci sfugge, comunque, che la soluzione per un problema di impoverimento, anche economico, dei professionisti tradizionali e nuovi non sia soltanto nell'introduzione di tutele occupazionali, ma si trovi nel tentativo di recuperare il ruolo ed anche il prestigio del professionista nella società.

Da quest'ultimo punto di vista, ci è sembrato opportuno dare spazio ad un approfondimento degli studi economici relativi al ruolo della reputazione nel mercato, soprattutto con riferimento all'interazione con le nuove tecnologie e con i social media, nella consapevolezza che la reputazione ormai incida sulle possibilità di lavoro e sulla determinazione dei compensi.

Questi fenomeni vanno studiati ed approfonditi per seguirne l'evoluzione, evitare distorsioni e interpretarli in senso proattivo, guidandone lo sviluppo in modo corretto e coerente con le vere esigenze del professionista che innanzitutto va supportato perché riesca ad adeguarsi al mercato e alle competenze richieste.

Riteniamo che dalla lettura del Rapporto si possano, perciò, trarre non solo utili spunti di riflessione ma anche alcune conclusioni che portano a riconoscere alle associazioni di rappresentanza un ruolo determinante per chi abbia a cuore il tentativo di ridisegnare la figura del professionista in senso moderno, con nuove protezioni e soprattutto una rinnovata centralità nei mercati del lavoro post industriali.

Consapevoli delle tante criticità esistenti, ma anche delle nuove opportunità offerte dai cambiamenti del quadro normativo come nei mercati di riferimento, ci sentiamo investiti, come rappresentanza del mondo dei professionisti di nuova generazione, della re-

sponsabilità di portare un cambiamento culturale per rafforzare le capacità di operare dei nostri associati e contribuire a collocare il nostro Paese tra i protagonisti del nuovo scenario economico.

Anna Rita Fioroni  
*Presidente Confcommercio Professioni*

## Executive summary

**«In the future, everyone will be self-employed – but society is failing to adapt»**

Il tema del lavoro autonomo, oggi, è cruciale.

La Quarta rivoluzione industriale sta progressivamente segnando la crisi del modello produttivo di stampo fordista- tayloristico del lavoro incentrato sulla contrapposizione tra lavoro dipendente (nelle fabbriche per un unico committente) e lavoro autonomo professionale (nel mercato e per una pluralità di committenti). Si tratta nondimeno di un modello che rappresenta la pietra angolare della recente riforma nota come *Jobs Act* nelle tre fasi che hanno caratterizzato la traduzione in legge del processo di modernizzazione del diritto del lavoro: riforma in cui mancano, in tutta evidenza, connessioni logiche e di sistema col Piano Impresa 4.0. Ciò pur a fronte di nuovi modelli di impresa che superano largamente la netta separazione tra i due mondi: la terziarizzazione dell'economia, infatti, sta determinando l'esternalizzazione di numerose prestazioni ad elevato contenuto cognitivo, con un conseguente incremento della domanda di servizi rivolta al mondo del lavoro autonomo professionale. D'altro canto, le nuove dinamiche occupazionali stanno facendo perdere significato alla separazione tra tipologie contrattuali, richiamando l'attenzione sulla categoria, onnicomprensiva, di *professione*, verso la quale risulta necessario predisporre un quadro integrato di tutele.

È importante non perdere tempo, leggendo i segnali di cambiamento nel presente per poter fornire adeguate risposte alle esigenze del futuro.

Sorge in modo indifferibile la necessità di capire quali siano le vie per intervenire con lungimiranza, segnando un salto qualitativo rispetto alle frammentarie esperienze del passato, nella predisposizione di un quadro legislativo coerente ed adeguato alle istanze del Professionista 4.0.

È senza dubbio una grande sfida, ma anche un'opportunità per inserirsi, proattivamente, in un cambiamento culturale in atto la cui urgenza non può più essere misconosciuta.

### **Vecchie categorie e nuovi bisogni**

Per affrontare le sfide del futuro è necessario conoscere l'esistente.

Così nel Rapporto si è proceduto, secondo un esercizio inedito che lo caratterizza rispetto ad altri contributi, alla ricognizione analitica con taglio tecnico dello stato dell'arte, per capire cosa sia stato fatto e cosa resti da fare.

Scopo della ricerca è fornire una visione del fenomeno che sia onnicomprensiva, abbracciando le molteplici sfaccettature del mondo in cui il professionista si esprime: la disciplina contrattuale, la rappresentanza, la previdenza, le competenze e i sistemi reputazionali.

Nel fare questo emerge un *leit-motiv* di fondo, ossia la mancanza di una netta posizione del Legislatore, diviso tra la concezione del professionista quale soggetto forte sul mercato e la sua tutela come contraente debole. Tale circostanza ben si spiega con il fatto che il lavoro autonomo costituisce un universo variegato, ed è difficile parlarne, proprio per la vastità delle forme in cui esso si rivela, che rende non agevole una definizione univoca di un paradigma condiviso.

Ne discende un'opera legislativa incerta, segnata da passi avanti e bruschi arretramenti.

Sono due le leggi principali attorno alle quali ruota il lavoro autonomo professionale, la l. n. 4/2013, ancora poco conosciuta e valorizzata, e la l. n. 81/2017. A queste norme si è aggiunto, recentemente, l'art. 19-*quaterdecies* del d.l. n. 148/2017, recante le norme in materia di equo compenso.

Si tratta di provvedimenti animati da diverse prospettive di fondo.

La l. n. 4/2013 rappresenta un modo di governare il mercato privo di logiche pubblicistiche, in un'ottica di tutela del consumatore, al fine di garantire la concorrenza puntando sulla identità personale, sulle competenze e su chi può aggregarle, validarle e certificarle.

In questa prospettiva le aree di intervento hanno coinvolto due importanti profili strettamente complementari: la rappresentanza del lavoro autonomo genuino e la certificazione delle competenze.

Per quanto concerne la rappresentanza, gli artt. 2 e 3 della legge hanno riconosciuto e disciplinato le associazioni professionali e le loro forme aggregative, per le quali viene prevista l'iscrizione ad un apposito elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico. Sono associazioni che si differenziano dagli ordini e collegi per il loro operare non sulla concorrenza, ma nella concorrenza, quali garanti della trasparenza del mercato e della qualità delle prestazioni offerte. Il tema è escludere dal mercato chi non è professionista e non ha le competenze, la professionalità, l'autorevolezza, la reputazione per starci.

Si comprende quindi perché rappresentanza e competenze siano complementari: rappresentanza vuol dire *rappresentarsi*, non attraverso logiche corporative, ma assicurando la presenza sul mercato di un professionista dotato di un elevato livello di competenze.

La l. n. 4/2013 istituisce pertanto un sistema di certificazione su base volontaria, che si affianca a quello pubblico e generale già previsto dalla l. n. 92/2012 e implementato dal d.lgs. n. 13/2013.

Nel funzionamento di tale sistema un ruolo centrale viene attribuito proprio alle associazioni di rappresentanza, che possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione, partecipare alla stessa redazione della normativa tecnica UNI e rilasciare un'attestazione di qualità dei servizi offerti. La certificazione assume così valenza trasversale, quale mezzo di regolazione dei rapporti associativi interni e strumento finalizzato al regolare funzionamento del mercato, attraverso la presenza di professionisti in possesso di competenze coerenti con gli standard qualitativi della professione.

La l. n. 81/2017 si muove invece entro la visione del professionista come figura debole, da tutelare attraverso una speciale normativa di protezione.

Già sul piano contrattuale, mentre la l. n. 4/2013 agiva nelle logiche del Codice del consumo, la l. n. 81/2017 opera un'inversione di tendenza, prevedendo l'abusività delle clausole che conferiscano poteri sperequati a favore del committente e disponendo la applicabilità anche ai lavoratori autonomi delle disposizioni sull'abuso di dipendenza economica (art. 9, l. n. 192/1998).

L'atteggiamento di protezione si è tradotto anche nel successivo tentativo di governare le dinamiche reddituali, con la previsione di un equo compenso per il professionista. Agli aneliti di modernità della l. n. 4/2013, in cui il professionista rafforza la propria presenza sul mercato attraverso le competenze e l'opera delle associazioni di rappresentanza, si è contrapposta infatti la reazione per certi versi irrigidita della l. n. 81/2017 e del successivo d.l. n. 148/2017 che in alcuni tratti vi si sovrappone.

A ben vedere, la previsione nell'art. 19-*quaterdecies* del d.l. n. 148/2017 di un compenso proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro svolto dal professionista richiama in tutta evidenza categorie e reminiscenze proprie della subordinazione. Lo strenuo dibattito che ne ha accompagnato l'*iter* parlamentare – nel quale si

inserisce anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 4614/2017 –, le pressioni favorevoli di molte associazioni di rappresentanza cui si contrappongono le dissonanze dei *newcomers* e dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ne stigmatizzano l’effetto paralizzante della concorrenza, testimoniano la tensione tra le diverse anime del lavoro autonomo, ancora ben lungi dall’essere ricondotte ad unità.

Senza altro positiva, tuttavia, risulta la predisposizione nella l. n. 81/2017 di nuove tutele previdenziali anche se, da questo punto di vista, la disamina sistemica delle norme esistenti rivela la problematicità del testo legislativo, o forse l’incompiuta conoscenza del fenomeno.

Il sistema previdenziale, tradizionalmente, è stato plasmato sull’archetipo del lavoratore subordinato, iniziando solo in tempi recenti a prendere coscienza degli specifici bisogni del lavoro autonomo.

Mentre la l. n. 4/2013 tace sul punto – e d’altronde parlare di previdenza non era il suo scopo, risultando la stessa tema eterogeneo rispetto all’impianto di fondo – importanti passi avanti sono stati fatti con la l. n. 81/2017, attraverso la sospensione biennale dell’obbligo contributivo in caso di malattia o infortunio gravi, la corresponsione dell’indennità di maternità a prescindere dalla astensione dall’attività lavorativa e l’incremento del congedo parentale, nonché la previsione di una delega al Governo al fine di incrementare le prestazioni per gli iscritti alla Gestione separata.

È interessante notare come muti la prospettiva anche con riferimento alla rappresentanza: l’art. 17 della l. n. 81/2017 prevede l’istituzione di un tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo cui partecipino anche le associazioni di settore comparativamente più rappresentative del settore sul piano nazionale, istituendo quindi una sorta di concertazione ed introducendo an-

che nell'area del lavoro autonomo genuino delle categorie proprie del diritto sindacale.

Peraltro, l'analisi della rappresentanza del mondo autonomo ha rivelato la coesistenza di una pluralità di modelli, dato che alle istanze associative *ex art.* 18 Cost. si affiancano forme di matrice sindacale *ex art.* 39 Cost. Molte associazioni *ex lege* n. 4/2013, inoltre, risultano di dubbia o ristretta rappresentatività, non essendo possibile a volte rinvenire dati associativi certi. Ciò testimonia, di nuovo, la frammentazione insita al lavoro autonomo e la mancanza di un quadro di riferimento sociale comune e condiviso.

## **Il Professionista nel mondo che cambia**

Occorre quindi uno sforzo onesto e consapevole per riimmaginare il lavoro autonomo secondo una strategia adattiva, in un processo di cambiamento che è continua sperimentazione, fucina di idee ed occasione di confronto.

Nel fare questo risulta imprescindibile un approccio integrato, che guardi globalmente al professionista senza cascare nel tranello di visioni parziali e a compartimenti stagni non dialoganti tra loro.

Un ruolo fondamentale può e deve essere svolto dalle associazioni di rappresentanza, quali soggetti deputati a veicolare le istanze del Professionista 4.0, un professionista consapevole del proprio valore, che accetta la concorrenza ed agisce nel mercato.

Mercato il cui funzionamento leale, come si è detto, è garantito proprio dalla presenza di attori affidabili e connotati da un elevato livello di competenza professionale.

Centrale, quindi, è il tema delle competenze, che assume una nuova valenza, non risultando più e non solo strumento di regolazione



del mercato, ma anche mezzo di tutela del professionista *nel* mercato e nelle transizioni occupazionali.

È auspicabile, al riguardo, una collaborazione tra associazioni di rappresentanza ed istituti di formazione professionale, nella predisposizione di sistemi di certificazione e formazione efficiente. Solo in questo modo, infatti, è possibile sostenere il professionista affinché si adegui al mercato e alle competenze richieste.

L'apparato legislativo, tuttavia, non aiuta. La coesistenza tra il sistema di certificazione introdotto dalla l. n. 4/2013 e quello previsto dal d.lgs. n. 13/2013 generano il duplice rischio di una locupletazione dei percorsi certificativi e di un'incomunicabilità tra gli stessi, rendendo intrasferibili le competenze maturate in diversi contesti. Si rende urgente un'opera di semplificazione che riordini in un quadro lineare gli standard e i processi di certificazione.

I percorsi formativi, inoltre, risultano per certi aspetti arretrati e non modulati sulle reali esigenze del professionista nel mercato.

Basta a questo proposito considerare un tema essenziale, ossia quello della fiducia e della reputazione. La partecipazione attiva nei processi digitali – non priva di opportunità e tranelli – ha assunto un ruolo ormai pregnante non solo sotto il profilo strettamente promozionale ma anche nell'acquisizione di un capitale reputazionale. Su questo si deve intervenire, ricordandosi come la reputazione sia elemento essenziale e baricentrico nelle transazioni e nelle dinamiche economiche sottese, nonché determinante nella attribuzione di valore alla prestazione offerta.

La strategia in materia implica quindi una visione di più ampio spettro e delle azioni sinergiche che agiscano su più fronti.

Il primo passo è prendere atto della necessità di costruire adeguati percorsi formativi, che sviluppino nel professionista anche questo particolare tipo di competenze. Ma è necessario, nell'ottica di una concorrenza leale e non distorsiva, predisporre altresì un efficace

sistema repressivo nei confronti di pratiche abusive dei sistemi reputazionali, attraverso meccanismi di responsabilità delle piattaforme e di autotutela dei partecipanti. Da questo punto di vista, sarebbe utile un'integrazione tra sistemi reputazionali e di certificazione che, rimediando alle asimmetrie informative sul mercato, potrebbero contrastare efficacemente pratiche distorte.

Manca, inoltre, alcuna forma di tutela nel caso di assenza o sospensione dell'attività lavorativa. Una forma di protezione indiretta potrebbe essere fornita dallo Sportello per il lavoro autonomo previsto dalla l. n. 81/2017, ad oggi tuttavia inoperante. A ciò si aggiunge il fatto che l'assenza di un chiaro raccordo con il sistema generale delle politiche del lavoro rende le previsioni della l. n. 81/2017 un sistema autoreferenziale con limitate ricadute concrete.

Occorre quindi fornire delle risposte che considerino la persona del lavoratore nella sua globalità.

È interessante notare come la l. n. 4/2013, sotto questo profilo, segni un punto di proficua rottura nel sistema, assumendo una logica fortemente innovativa che nelle successive mosse legislative è rimasta disattesa. La legge guarda al professionista come colui che svolge una professione intellettuale indipendentemente dalla specifica tipologia contrattuale considerata, a voler dire che ciò che conta è la dignità della professione per se stessa oltre la contingenza degli strumenti giuridici in cui è di volta in volta iscritta. Visione, questa, recentemente confermata dalla Corte di giustizia, che ha rilevato come le esigenze di tutela (nel caso di specie, per la disoccupazione), siano universali e trascendano la divisione tra lavoro autonomo e subordinato.

Parte I

**IL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI  
PROFESSIONI NON ORGANIZZATE  
IN ORDINI E COLLEGI**



## Posizione del problema

Uno dei limiti più significativi alla tutela contrattuale del professionista nell'ordinamento italiano è rappresentato dalla storica dicotomia lavoro subordinato/lavoro autonomo. Mentre il lavoratore subordinato è destinatario di misure di tutela in grado di colmare la asimmetria, in termini di potere contrattuale, tra datore di lavoro e lavoratore, la normativa relativa al lavoro autonomo – anche la più recente – si è sempre limitata a riconoscere rimedi di tipo civilistico, come le c.d. nullità di protezione, non in grado di tutelare in modo efficace il professionista (Martelloni, 2017, 520). Situazione analoga si riscontra anche a livello internazionale. Sotto il profilo della rappresentanza, ciò che emerge dalla analisi comparata è che, laddove l'ordinamento ha previsto un regime di protezione particolare per figure ibride, al confine tra lavoro autonomo e lavoro subordinato (individuate nella c.d. area grigia della parasubordinazione, come è accaduto in Italia con le collaborazioni a progetto, in Spagna con i TRADE e nel Regno Unito con i *workers*) il ruolo del sindacato e delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori autonomi è apparso più incisivo. Tuttavia la loro azione non ha rafforzato la posizione di quei lavoratori autonomi “di seconda generazione” (Bologna, 1997) che scelgono di svolgere la propria prestazione in autonomia, beneficiando della flessibilità e libertà di iniziativa che tale regime comporta. Infatti, nei casi menzionati, la scelta è stata di estendere alcune delle tutele tipiche del lavoro subordinato a lavoratori che, pur autonomi da un punto di vista giuridico, nei fatti risultano essere economicamente dipendenti dal proprio committente. Pertanto l'obiettivo che si pone tale contributo è quello di stabilire se, una volta individuati i rimedi disposti dal Legislatore in Italia e negli altri ordinamenti alla asimmetria contrattuale nel rapporto tra professionisti e committenti ed ana-

lizzati e valutati i relativi limiti, esistano strumenti, ulteriori e più efficaci, idonei a rafforzare la posizione del professionista nel rapporto contrattuale con il committente.

Tuttavia, una lettura moderna del mercato del lavoro non può non tener conto del fatto che nel futuro la carriera professionale si esplicherà in un susseguirsi indistinto di rapporti contrattuali di lavoro autonomo e subordinato, in cui ciò che più conterà sarà la prestazione oggetto del rapporto e non la modalità con cui essa sarà resa (ADAPT, 2017, 9). Ciò comporta la necessità di ripensare la tutela del professionista non necessariamente all'interno del contratto, pur rimanendo lo strumento che per antonomasia regola diritti e doveri in capo ai contraenti. Una tutela della persona che vada al di là del singolo rapporto contrattuale sarebbe, infatti, in grado di garantire pari dignità sociale ai lavoratori nel rispetto di quei principi e diritti costituzionalmente garantiti (in particolare, art. 3 Cost. e art. 4 Cost.) alla base del nostro ordinamento.

Nei paragrafi che seguono si tratterà una panoramica delle forme contrattuali presenti in Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti per poi approfondire il sistema di tutele contrattuali presenti nel nostro ordinamento.

## CAPITOLO 1

# **La disciplina contrattuale del lavoro autonomo a livello europeo e internazionale. I casi di Spagna, Francia, Regno Unito, Germania e Stati Uniti**

La principale area di intervento del Legislatore europeo in materia di lavoro autonomo è costituita dai contratti stipulati tra professionisti e consumatori. Gli obblighi da essi derivanti sono dettagliatamente regolati dalla normativa europea recepita nel nostro ordinamento dal c.d. Codice del consumo (d.lgs. n. 206/2005 e successive modifiche e integrazioni). Tali previsioni legislative mirano a colmare quella asimmetria informativa che fa del consumatore un contraente debole e pertanto si sostanziano in una serie di adempimenti per il professionista in termini di informazione e trasparenza.

A questo riguardo si ricorda che in materia la nozione di professionista è fornita dalla direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recepita dal d.lgs. n. 21/2014, che ha aggiornato le disposizioni dall'art. 45 all'art. 67 del Codice del consumo. All'art. 2 della direttiva viene definito "professionista" «qualsiasi persona fisica o giuridica che, indipendentemente dal fatto che si tratti di un soggetto pubblico o privato, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale nei contratti oggetto della presente direttiva, anche tramite qualsiasi altra persona che agisca in suo nome o per suo conto». Sul piano interno, ai sensi dell'art. 3 del Codice del consumo è professionista «la persona fisica o giuridica che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale, ovvero un suo

intermediario». A livello europeo il lavoratore autonomo, dunque, è assimilato all'imprenditore e questo spiega perché, contrariamente a quanto accade in alcuni Paesi membri, tra cui la Spagna e l'Italia, il contratto di lavoro autonomo professionale a livello europeo non è destinatario di particolari misure a tutela del professionista.

Nei Paesi europei l'aspetto contrattualistico del lavoro autonomo è regolato principalmente dal diritto privato e dal diritto commerciale. In un unico caso (Spagna) il Legislatore ha provveduto ad adottare uno Statuto del lavoro autonomo (*Ley* n. 20/2007) dove sono raccolte tutte le disposizioni inerenti ai rapporti di lavoro autonomo, ivi inclusi quelli economicamente dipendenti. In Italia un tentativo di disciplina sistematica è stato posto in essere dalla l. n. 81/2017, sebbene il punto di riferimento rimanga il titolo III del libro V c.c. La categoria del lavoratore autonomo economicamente dipendente torna in quasi tutti gli ordinamenti, pur non essendo esplicitamente codificata (ad eccezione della Spagna, che ha disciplinato la figura del TRADE). Ciò implica un diverso regime di tutela a causa, appunto, della minore forza contrattuale che caratterizza i rapporti instaurati da quest'ultima tipologia di lavoratori autonomi. Proprio il tema delle protezioni per il lavoro autonomo è stato l'oggetto dei più recenti interventi legislativi in Italia.

## **1. Spagna**

L'art. 35 della Costituzione spagnola, dopo aver disposto il diritto e il dovere per tutti i cittadini di svolgere un'attività lavorativa, al secondo comma dispone che la legge «regolerà uno statuto dei lavoratori». Attualmente in Spagna, accanto allo Statuto dei lavoratori (*Real Decreto Legislativo* n. 1/1995), dal 2007 vige lo Statuto del lavoro autonomo. L'*Estatuto del Trabajo Autónomo* (*Ley* n. 20/2007), a mente dell'art. 1, si applica alle persone fisiche che realizzano in forma abituale, personale e diretta, per conto proprio e senza la



soggezione alla altrui direzione e organizzazione, una attività economica o professionale al fine di ricevere un corrispettivo, con l'impiego o meno di lavoratori subordinati, attività che potrà realizzarsi a tempo pieno o parziale. Lo Statuto indica le fonti di regolazione del lavoro autonomo, che sono: la legge in analisi, il diritto privato, commerciale e amministrativo, l'autonomia individuale delle parti nonché gli usi e costumi; riconosce invece l'applicabilità degli accordi collettivi per i soli lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Nello specifico, potranno dirsi nulle le clausole inerenti ad un contratto con un lavoratore autonomo economicamente dipendente che risultino in contrasto con un accordo collettivo stipulato da un'associazione di professionisti o da un sindacato al quale il lavoratore autonomo aderisca. Ampio spazio è dedicato alla tutela della libertà, dei diritti fondamentali e al diritto alla non discriminazione dei lavoratori autonomi (art. 6), nonché alla prevenzione dei rischi sul lavoro (art. 8). Per quanto riguarda i requisiti richiesti per il contratto di lavoro autonomo "pieno", cioè non economicamente dipendente, non è prescritta alcuna forma, né ai fini della validità né della prova, pur rimanendo in capo ad entrambe le parti il diritto di chiedere la formalizzazione per iscritto. Inoltre il contratto potrà avere ad oggetto l'esecuzione di un'opera o una serie di opere o la prestazione di uno o più servizi ed essere della durata che le parti concorderanno (art. 7). Infine norme a carattere civilistico sono riconosciute per la garanzia dei pagamenti (art. 9).

L'intero terzo capitolo della l. n. 20 è dedicato alla particolare forma del lavoro economicamente dipendente esplicito dai c.d. TRADE (*Trabajadores Autónomos Dependientes Economicamente*), cioè quel lavoro caratterizzato da redditi derivanti per almeno il 75% da uno stesso committente, dall'assenza di lavoratori alle proprie dipendenze (salvo casi particolari indicati dalla legge) e dall'esecuzione personale della prestazione.

Ai lavoratori appartenenti a tale categoria sono state estese molte delle tutele del lavoro dipendente. In termini contrattuali, per que-

sta particolare forma di lavoro autonomo gli adempimenti cambiano e sono più stringenti: è prevista la forma scritta del contratto e la necessità che sia indicata e provata la sussistenza della dipendenza economica da parte del lavoratore autonomo contraente (art. 12).

## **2. Francia**

La definizione di lavoratore autonomo nell'ordinamento francese è fornita dall'art. L. 8221-6-1 del *Code du travail*. Esso dispone che si presume lavoratore autonomo colui che è in grado di definire in completa autonomia o tramite accordo contrattuale con il committente le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 29 della *Loi* n. 2012-387 del 22 marzo 2012 ha poi introdotto una definizione di *Profession libérale*, secondo la quale sono riconducibili a tale categoria coloro che esercitano in modo abituale, indipendente e sotto la propria responsabilità, un'attività di natura generalmente civilistica avente ad oggetto l'esecuzione, nell'interesse del cliente o del pubblico, di prestazioni principalmente intellettuali, tecniche o di cura, nel possesso di qualifiche professionali appropriate e nel rispetto dei principi etici o della deontologia professionale, senza pregiudizio per le norme applicabili alle altre forme di lavoro indipendente.

In Francia i lavoratori autonomi per poter emettere fattura debbono registrarsi in qualità di imprese presso la Camera di commercio. I professionisti che svolgono attività regolamentate, ai sensi dell'art. 18 della *Loi* n. 2005-882, possono concludere contratti definiti *contrat de collaboration libérale*, che devono essere in forma scritta a pena di nullità con un contenuto minimo definito per legge. Chi non rientra nella categoria suddetta e svolge attività autonoma non regolamentata può concludere un *contrat de prestation de services*, cioè un negozio di diritto civile, liberamente stipulato dalle parti e

sottoposto alla disciplina generale del Codice civile in materia di obbligazioni nonché delle disposizioni contenute nel Codice del consumo quando applicabili (*Loi* n. 92-60 del 18 gennaio 1992, art. 12). Pertanto saranno condizioni essenziali del contratto *ex art.* 1108 *Code Civil* come riformato nel 2016: la capacità giuridica, il consenso libero delle parti, un oggetto che sia lecito e certo (potremmo dire determinato o determinabile), mentre non è più necessaria la causa e non è richiesta la forma scritta.

### 3. Regno Unito

Nel Regno Unito non è ravvisabile una definizione univoca ed *ex lege* di lavoratore autonomo, al contrario della definizione di lavoratore subordinato contenuta nell'*Employment Rights Act* del 1996 (ERA). Quest'ultimo, al pari degli statuti dei lavoratori vigenti negli altri Paesi analizzati, dopo aver affermato che si considera *employee*, cioè lavoratore dipendente, chiunque lavori sulla base di un contratto di lavoro (*contract of employment*), elenca i requisiti affinché tale contratto sia valido, nonché i diritti e i doveri che da tale *status* scaturiscono. Ovviamente comprendere se il tipo di rapporto sia autonomo o meno ha rilevanza sul piano fiscale e previdenziale, soprattutto se si considera che per il diritto inglese non si tiene conto del tipo di contratto posto in essere ma delle effettive modalità di svolgimento del rapporto. Oltre al lavoratore dipendente e al lavoratore autonomo, nel Regno Unito esiste una terza categoria, che è quella del *worker*, il quale è destinatario di parte degli istituti del lavoro autonomo, tra cui il *National Minimum Wage*, cioè il diritto ai minimi retributivi fissati dalla legge, la disciplina delle ferie, orari di lavoro e pause, tutele contro le discriminazioni e tutele in caso di *whistleblowing*. È esclusa invece l'applicazione di tutte le altre previsioni tipiche del lavoro subordinato, tra cui – per forza di cose – la tutela in caso di licenziamento illegittimo. Il lavoratore autonomo conclude un *contract for services*, che avrà le caratteristiche del contratto d'opera, ovvero l'assenza del vincolo di subordinazione,

l'apporto prevalentemente personale e l'utilizzo dei propri strumenti e mezzi per la realizzazione dell'opera.

#### **4. Germania**

In Germania non esiste uno statuto del lavoro autonomo, né un Testo unico che raccolga la disciplina del diritto del lavoro, ma specifiche norme che regolano ogni grande istituto tipico del diritto del lavoro. Tra le fonti normative che disciplinano il lavoro autonomo in Germania c'è la *Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit* (legge per la promozione del lavoro autonomo). Tale provvedimento ha permesso una migliore distinzione tra i lavoratori autonomi genuini, i lavoratori subordinati e i lavoratori economicamente dipendenti, stabilendo criteri idonei ad individuare i tratti distintivi di ciascuna delle categorie. Il rapporto contrattuale nell'ambito del lavoro autonomo è disciplinato dal diritto privato, di cui il *Werkvertrag* (il contratto d'opera) segue le regole ai sensi degli artt. 631 ss. del Codice civile tedesco (BGB). In particolare, le disposizioni civilistiche prevedono che in un contratto d'opera ci si impegni ad un risultato finale (materiale o immateriale), a fronte del quale è riconosciuto un corrispettivo da pagare al momento della consegna dell'opera o del suo completamento.

#### **5. Stati Uniti**

I lavoratori autonomi negli Stati Uniti non sono destinatari di una disciplina federale di regolazione dei loro rapporti, ma la natura dell'attività rileva soprattutto al livello di tassazione, ambito nel quale la normativa risulta piuttosto dettagliata, distinguendo tutte le tipologie di reddito da lavoro autonomo. Tuttavia distinguere autonomia e subordinazione è importante anche in ambito lavoristico, determinando l'applicazione delle misure a tutela del lavora-

tore subordinato (quindi le disposizioni sulle ferie, sugli straordinari, a tutela contro il licenziamento illegittimo ecc.). In assenza di specifiche previsioni di legge, la definizione può essere tratta a contrario dalla disciplina legale del *Fair Labor Standards Act* del 1938, in cui sono stati inseriti via via tutti i diritti dei lavoratori dipendenti, e dagli indici di subordinazione individuati dalla giurisprudenza. Per quanto concerne il contenuto minimo contrattuale, nel testo negoziale deve essere chiaro che non si tratta di un contratto di lavoro di tipo subordinato ma di un *agreement of consultancy* con un *independent contractor*. L'altra normativa di riferimento è lo *Uniform Commercial Code* (UCC) contenente la disciplina dei rapporti commerciali negli Stati Uniti.



## CAPITOLO 2

### **Focus sul caso italiano.**

### **Il contratto d'opera nell'ordinamento italiano e le nuove clausole per la tutela del professionista.**

### **Quale canale di comunicazione tra la l. n. 4/2013 e la l. n. 81/2017?**

Al lavoro autonomo e al relativo rapporto contrattuale, nell'ordinamento italiano, è dedicato il titolo III del libro V c.c. All'interno di tale sezione si possono individuare le norme applicabili ai rapporti tra lavoratore autonomo e committente. Una prestazione può essere considerata di lavoro autonomo ogniqualvolta «una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente» (art. 2222 c.c.). Da questa definizione generica si possono trarre gli aspetti essenziali del lavoro c.d. indipendente, ovvero l'assenza del vincolo di subordinazione, che si concretizza nell'esercizio dei poteri tipici del datore di lavoro (potere direttivo, organizzativo e disciplinare), e il carattere prevalentemente personale della prestazione. Ulteriori elementi, a carattere sussidiario, sono stati individuati dalla giurisprudenza per delineare la figura del lavoratore subordinato e dunque, in negativo, del lavoratore autonomo.

Il rapporto tra il professionista e il committente è interamente disciplinato dal diritto civile, pertanto le norme applicabili al contratto sono quelle proprie delle obbligazioni di diritto privato riscontrabili all'interno del Codice civile, salvo il ricorso al rito del lavoro per le controversie relative alle fattispecie di lavoro autonomo indicate all'art. 409 c.c. («rapporti di agenzia, di rappresentanza

commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato»), così come modificato dall'art. 15, l. n. 81/2017.

Dunque le fonti normative che incidono sul contenuto e sull'esecuzione del contratto stipulato dai professionisti sono il Codice del consumo (d.lgs. n. 206/2005 e successive modifiche e integrazioni), che ha introdotto specifiche previsioni a tutela dell'utente consumatore, la l. n. 4/2013, rivolta a chi esercita professioni non organizzate in ordini e collegi e la l. n. 81/2017, destinata a chi svolge «lavoro autonomo non imprenditoriale».

Secondo le regole generali delle obbligazioni (art. 1325 c.c.), sono elementi essenziali del contratto: l'accordo tra le parti, la causa (lo scambio prestazione/compenso) e l'oggetto (che deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile e in questo caso corrisponde alla prestazione a cui ci si obbliga e al relativo compenso). La forma scritta non è richiesta *ad substantiam*, tuttavia l'art. 3, comma 2, della l. n. 81/2017 considera condotta abusiva il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta. Tale abusività si sostanzia nel diritto del lavoratore autonomo ad ottenere il risarcimento dei danni, anche promuovendo un tentativo di conciliazione tramite gli organi abilitati (art. 3, comma 3).

Il contratto concluso tra professionista e committente è definito contratto d'opera, o contratto d'opera intellettuale se ricorrono le condizioni di cui agli artt. 2229 ss. c.c., ed è disciplinato dagli artt. 2222 ss. c.c.

Come si è anticipato, per le professioni non organizzate in ordini o collegi assume particolare rilievo la l. n. 4/2013, la quale ha fornito un primo inquadramento normativo di quanti esercitavano la propria professione in assenza di una regolamentazione da parte dello Stato e di iscrizione ad albi o elenchi di cui all'art. 2229 c.c. La legge in questione stabilisce che: «L'esercizio della professione è libe-



ro e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista» (art. 1, comma 4). Quanti svolgono professioni non organizzate in ordini o collegi, ai sensi della l. n. 4/2013, saranno tenuti a indicare nel contratto gli estremi della suddetta legge (art. 1, l. n. 4/2013).

Particolari vincoli nella redazione del contratto sono posti nel caso in cui il rapporto ricada nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 206/2005, dato che in questo caso le parti saranno tenute a rispettare quanto disposto in tema di clausole vessatorie (art. 33). La normativa nazionale, spesso in recepimento di quella europea, finora ha operato interventi volti a tutelare la libera concorrenza ed il consumatore: in questo si segnalano non solo il Codice del consumo, ma anche le disposizioni del 2006 e del 2012, che hanno abrogato rispettivamente i minimi e i massimi delle tariffe professionali per i professionisti ordinistici, e la stessa l. n. 4/2013. Quest'ultima, disponendo la possibilità di creare associazioni di rappresentanza dei professionisti, attribuisce loro il compito di vigilare sulla condotta dei lavoratori autonomi, così da garantire l'affidamento dell'utente che si rivolga ad uno dei professionisti rappresentati (art. 4).

Di segno opposto appare l'intervento della l. n. 81/2017, recante misure a tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale. Infatti in questo caso il professionista non è più la parte forte del contratto, ma il destinatario delle misure di protezione ivi previste. Si ricordi, ad esempio, quanto disposto dall'art. 3, che ha previsto l'abusività di clausole contrattuali e condotte poste in essere dal committente ai danni del professionista. Inoltre la legge in questione, applicando per quanto compatibile anche ai lavoratori autonomi le disposizioni relative all'abuso di dipendenza economica (art. 9, l. n. 192/1998), permette al professionista, qualora ne ricorrano le condizioni, di ottenere la dichiarazione di nullità delle clausole che im-

pongano «condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie».

Come si è cercato di illustrare brevemente, il Legislatore italiano non è indifferente alle istanze di tutela dei professionisti anche se le misure apprestate, per quanto riguarda il profilo contrattuale, appaiono non solo poco innovative (Martelloni, 2017, e Perulli, 2017), ma anche scarsamente efficaci ed esigibili. Infatti, i rimedi previsti sono tipicamente civilistici, con la conseguenza che il professionista difficilmente intraprenderà le vie giudiziali per far valere i propri diritti, consapevole delle tempistiche richieste dal rito processuale ordinario (e non del lavoro). Inoltre l'inclinazione del professionista, proiettata sul raggiungimento di risultati economici nel breve termine, comporta una scarsa propensione dello stesso ad avvalersi dell'assistenza delle associazioni di rappresentanza relativamente alla risoluzione di questioni legate ad aspetti puramente legali. Da tali considerazioni potrebbe derivare una scarsa incidenza delle norme contenute nella l. n. 81/2017: risulta quindi importante che gli operatori del mercato dei servizi professionali siano consapevoli del principio di legalità e del ruolo del contratto ai fini di una corretta e giusta allocazione delle risorse.

Ad ogni modo, nonostante i diversi obiettivi perseguiti dalle due leggi (la l. n. 81/2017 e la l. n. 4/2013) tali provvedimenti restano fondamentali per la classificazione e regolamentazione delle attività di lavoro autonomo non imprenditoriale e non regolamentato. In particolare, alcune disposizioni sembrano potersi conciliare in un'ottica di promozione del lavoro autonomo, andando a rafforzare la posizione del professionista nel mercato.

Il riferimento è a quanto disposto dalla legge del 2017 in ambito di formazione permanente del professionista, che rappresenta requisito essenziale affinché lo stesso sia in grado di competere nella concorrenza. In particolare, l'art. 9, rubricato *Deducibilità delle spese di formazione e accesso alla formazione permanente*, prevede misure che rendano meno gravoso il ricorso a «servizi personalizzati di certifi-

cazione delle competenze, orientamento, ricerca e sostegno all'auto-imprenditorialità». Altra norma importante per il ruolo delle associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo non organizzato è l'art. 10 della l. n. 81/2017 (*Accesso alle informazioni sul mercato e servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione*), il quale dispone che anche le associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo non organizzato possano stipulare convenzioni non onerose con i centri per l'impiego per costituire uno sportello che raccolga le domande e le offerte di lavoro. Tale sportello dovrà fornire le informazioni in materia ai professionisti ed alle imprese che ne facciano richiesta, comprese quelle «relative alle procedure per l'avvio di attività autonome e per le eventuali trasformazioni e per l'accesso a commesse ed appalti pubblici, nonché relative alle opportunità di credito e alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali». In entrambi i casi la possibilità che si offre alle associazioni di cui all'art. 2 della l. n. 4/2013 è quella di rispondere concretamente alle esigenze dei professionisti che intendano affermarsi, rimanere o reinserirsi nel mercato competitivo dei servizi professionali, realizzando così l'obiettivo per cui esse nascono.

Al momento nessuna associazione sembra ancora aver attivato convenzioni con i centri per l'impiego per erogare tale servizio. La misura, infatti, risulta ancora al vaglio circa la sua praticabilità. In particolare l'Anpal, l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro istituita in virtù del d.lgs. n. 150/2015, in occasione dell'*Employers' Day* dello scorso 22 novembre 2017, ha lanciato una consultazione pubblica *online* volta a raccogliere i pareri degli attori principali del mercato del lavoro, cioè imprese, in particolare piccole e piccolissime, e professionisti. Infatti, l'impegno richiesto ai centri per l'impiego è quello di ampliare l'ambito in cui operano per ricomprendere non solo il lavoro subordinato, ma anche il lavoro autonomo. Al riguardo, però, va segnalato che molte associazioni professionali si sono già dotate di servizi su misura per il lavoratore autonomo, pertanto l'implementazione della misura probabilmente tarda a realizzarsi anche in virtù del fatto che le realtà

associative di rappresentanza offrono già molti strumenti e servizi per l'autoimpiego.

Le convenzioni che le associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo sigleranno con i centri per l'impiego, congiuntamente agli statuti delle associazioni stesse, dovranno poi essere trasmessi all'Anpal con le modalità che saranno indicate in specifici decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In generale, alcune delle misure della l. n. 81/2017 possono essere lette come il tentativo delle istituzioni di sostenere anche il c.d. autoimpiego, spesso considerato come una attività di ripiego rispetto al lavoro dipendente. Le disposizioni più innovative, in particolare, riguardano i nuovi strumenti per l'accesso al mercato. Oltre allo sportello del lavoro autonomo vi è, infatti, l'intero art. 12 della legge che predispone misure per le «informazioni e accesso agli appalti pubblici e ai bandi per l'assegnazione di incarichi e appalti privati».

La norma, in particolare, al primo comma prevede l'impegno delle pubbliche amministrazioni a promuovere la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici per la prestazione di servizi o ai bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza o ricerca. Il secondo comma ribadisce quanto già era stato disposto dalla legge di bilancio per il 2016 in recepimento della normativa europea (ed in particolare della raccomandazione della Commissione 2003/361/CE, art. 1 dell'Allegato), cioè prevede l'equiparazione dei professionisti alle PMI al fine di permettere l'accesso ai Piani operativi regionali e nazionali (POR e PON) a valere sui Fondi strutturali europei. Inoltre, sempre al fine di rendere effettivo quanto sinora qui descritto, la norma dispone che i professionisti, a prescindere dalla forma giuridica con cui svolgano la propria attività, possano costituire reti miste tra imprese e professionisti o reti tra professionisti, consorzi stabili professionali o associazioni temporanee professionali.

### CAPITOLO 3

## **Il corrispettivo dei lavoratori autonomi tra tutela della professionalità e principio di libera concorrenza. Alcune considerazioni sul compenso equo**

Per quanto riguarda il compenso del professionista, importanti novità sono state introdotte dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 (collegato alla legge di bilancio 2018), il quale, integrando e in realtà sovrapponendosi a quanto disposto dalla l. n. 81/2017, all'art. 19-*quaterdecies* introduce nell'ordinamento italiano il principio dell'equo compenso per i professionisti, ed un nuovo regime delle clausole vessatorie. Le disposizioni hanno poi subito una correzione da parte della legge di bilancio per il 2018.

In particolare, integrando l'art. 13 della l. 31 dicembre 2012, n. 247, la legge ora prevede per chi esercita la professione legale che si debba ritenere equo il compenso stabilito nel contratto qualora risulti proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, al suo contenuto e alle sue caratteristiche. Il compenso deve comunque essere conforme ai parametri contenuti nel decreto ministeriale relativo agli importi per la liquidazione giudiziale dei compensi dei professionisti. La misura si applica in quanto compatibile anche alle prestazioni rese dai professionisti che svolgano attività di lavoro autonomo non imprenditoriale, e concerne anche i rapporti tra gli stessi e le pubbliche amministrazioni (art. 19-*quaterdecies*, comma 3, l. n. 148/2017).

Dunque in questo modo viene integrato quanto stabilito all'art. 2233 c.c. per la generalità delle prestazioni dei professionisti: al comma 2, infatti, si prevede che il compenso debba essere in «mi-

sura adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione».

Il rimedio che il Legislatore dispone contro l'iniquità del corrispettivo è del tipo della c.d. nullità di protezione, cioè quel rimedio che più frequentemente il Legislatore europeo applica nei rapporti tra imprese e che si ravvisa anche in altre previsioni previste dalla l. n. 81/2017, ugualmente immaginate per tutelare il professionista al momento della riscossione di quanto pattuito. In particolare, qualora la clausola contrattuale stabilisca un compenso iniquo, il giudice potrà dichiarare nulla tale clausola, individuando il compenso sulla base dei parametri di cui si è detto, senza che venga meno l'intero contratto.

La misura si applica alle convenzioni stipulate dal professionista con imprese bancarie ed assicurative. Sono invece escluse le PMI, nonché le micro-imprese. Le convenzioni a cui si applica la misura si ritengono predisposte unilateralmente salva prova contraria.

Le disposizioni descritte prospettano più di un elemento di criticità nella loro applicazione. Anzitutto, la norma non individua chiaramente i professionisti interessati dall'equo compenso, dato che opera una mera estensione della disciplina «per quanto compatibile» a quelli di cui alla l. n. 81/2017. Resta quindi irrisolta la domanda circa l'effettiva compatibilità della misura con il mondo non ordinistico. Altro aspetto dubbio è quello relativo alla fissazione dei parametri. Infatti, se per gli avvocati essi sono già contenuti nei decreti ministeriali di cui parla la legge, per tutti gli altri professionisti si pone il problema di individuare le modalità e l'ammontare dei minimi tariffari volti a configurare il compenso equo per il professionista. Infine, si pone il problema delle divergenze territoriali: ciò che può rappresentare un corrispettivo equo parametrato al costo della vita in un paese del Sud, potrebbe non esserlo in una grande metropoli del Nord (ed il contrario, ovvero che i compensi fissati risultino troppo alti diventando, di fatto, inesigibili per i professionisti). Se questi sono i problemi di carattere pratico ingenerati dalla misura, ne esistono anche in ordine alla sua ammissibilità sotto un

profilo teorico. L'equo compenso, infatti, è stato oggetto di critiche da parte della Autorità Garante della concorrenza la quale, con nota del 24 novembre 2017, ha affermato che «le tariffe professionali fisse e minime costituiscono una grave restrizione della concorrenza, in quanto impediscono ai professionisti [...] di utilizzare il più importante strumento concorrenziale, ossia il prezzo della prestazione». Questa misura, ad avviso dell'Autorità, lederebbe oltretutto gli interessi dei *newcomers*, cioè dei giovani che intraprendono l'attività professionale tra molteplici difficoltà, prima fra tutte quella di crearsi una clientela senza disporre di particolari risorse per poter competere con professionisti affermati.

Alcune suggestioni per la soluzione dei problemi testé sollevati possono tuttavia provenire da un esame della regolamentazione europea da cui direttamente discende la normativa interna sulla concorrenza e sulle “liberalizzazioni”, nonché delle pronunce in materia della Corte di giustizia.

Come è pacificamente riconosciuto, mentre nell'ordinamento italiano il professionista intellettuale non è equiparabile all'imprenditore, ma gode di un particolare *status* che è quello civilistico finora descritto, nell'ordinamento europeo professionista ed imprenditore sono assimilati. A tal riguardo, oltre alla vasta giurisprudenza, basti ricordare quanto disposto dalla raccomandazione CE 6 maggio 2003, n. 361, che all'art. 1 dell'allegato afferma: «Si considera impresa ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica [...]». Questo comporta che ad esso vada applicato quanto disposto dal TFUE in materia di concorrenza (artt. 101 ss. TFUE).

Tuttavia la Corte di giustizia europea, pronunciandosi circa la legittimità di una norma statale che determini le tariffe (sentenza 8 dicembre 2016 nelle cause riunite C-532/15 e C-538/15), ha indicato che ciò che non è ammesso, poiché in contrasto con le norme sulla concorrenza, non è il prevedere per legge un equo compenso, come denunciato dall'Autorità antitrust, bensì che a disporre in materia sia un organo privato e non pubblico, quindi un soggetto che

persegua interessi economici e non l'interesse della collettività (si vedano: sentenza 8 dicembre 2016 nelle cause riunite C-532/15 e C-538/15 e sentenza 23 novembre 2017 della Corte di giustizia europea nelle cause riunite C-427/16 e C-428/16).

Al contrario la fissazione di minimi tariffari da parte delle associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo è stata definita dalla stessa Corte una pratica commerciale scorretta e pertanto inibita. In particolare, in occasione della causa 11 settembre 2014, C-413/13, la Corte di giustizia europea ha confermato che, dovendosi considerare il professionista un imprenditore e non un lavoratore, anche gli accordi collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza circa le condizioni relative alle prestazioni dei lavoratori autonomi (quali ad esempio le tariffe minime da corrispondere) debbano essere oggetto della normativa sulla concorrenza.

Le pronunce descritte, in realtà, non sono in contrasto tra loro, ma esprimono una chiara posizione del Legislatore europeo, e di conseguenza della Corte, riguardo al tema del rispetto del principio di libera concorrenza (art. 101 TUE) e degli altri valori tutelati dall'ordinamento europeo, primo fra tutti il «diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata» (art. 15 Carta dei diritti fondamentali europei). In particolare, nell'ottica che contraddistingue l'ordinamento europeo, tutto ciò che risulta idoneo ad introdurre correttivi restrittivi della concorrenza nel mercato, senza una adeguata giustificazione, deve essere considerato lesivo della libertà di circolazione di persone, merci e capitali, libertà su cui lo stesso ordinamento si fonda.

Risulta dunque inevitabile condurre una riflessione sull'effettivo margine d'azione per le associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo che, se da un lato non possono operare in contrasto con quanto previsto a livello europeo, dall'altro sono legittimate dalle disposizioni nazionali e sovranazionali a svolgere il proprio ruolo di tutela e di rafforzamento della posizione dei professionisti nel mercato.



## CAPITOLO 4

### **Analisi delle modalità per realizzare un sistema di iscrizione alle Camere di commercio per i professionisti non ordinistici**

L'analisi delle modalità con cui si possa ipotizzare l'estensione ai professionisti dell'obbligo di iscrizione al registro delle imprese richiede, a monte, un breve inquadramento sistematico dell'istituto.

Il registro delle imprese costituisce un'anagrafe delle imprese esistenti ed operanti nel mercato, "fotografando" i fatti e gli atti rilevanti nell'esercizio dell'impresa. In questo modo, quindi, risponde alla necessità di rimediare alle asimmetrie informative nei mercati, a tutela della trasparenza e degli investimenti. Si divide in una sezione ordinaria ed una speciale.

Ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 581/1995, sono tenuti all'iscrizione nella sezione ordinaria:

- a) gli imprenditori di cui all'art. 2195 c.c.;
- b) le società di cui all'art. 2200 c.c.;
- c) i consorzi di cui all'art. 2612 c.c. e le società consortili disciplinate dall'art. 2615-*ter* c.c.;
- d) i gruppi europei di interesse economico di cui al d.lgs. 23 luglio 1991, n. 240;
- e) gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale, *ex* art. 2201 c.c.;

- f) le società che sono soggette alla legge italiana ai sensi dell'art. 25 della l. 31 maggio 1995, n. 218.

Nella sezione speciale, invece, sono iscritti:

- a) piccoli imprenditori individuali (art. 2083 c.c.);
- b) società semplici (artt. 2251 ss. c.c.);
- c) imprese agricole, individuali o società (art. 2135 c.c.);
- d) società tra avvocati (d.lgs. n. 96/2001);
- e) società tra professionisti (l. n. 183/2011, d.m. n. 34/2013).

L'iscrizione avviene su domanda dell'interessato; può essere effettuata d'ufficio nei casi in cui ne è stabilita l'obbligatorietà. Prima di procedere, l'ufficio del registro accerta l'autenticità della sottoscrizione e il concorso delle condizioni richieste dalla legge. In mancanza, comunica il rifiuto dell'iscrizione, il quale può essere impugnato entro otto giorni dinanzi al giudice del registro (art. 2189 c.c.). L'iscrizione al registro delle imprese è a titolo oneroso, dovendosi pagare ogni anno un diritto camerale, così come è soggetta a pagamento la registrazione di vari atti, per i quali sono dovuti diritti di segreteria e bollo.

I fatti riportati nella sezione ordinaria sono dotati di pubblicità dichiarativa, cioè sono opponibili ai terzi; le sezioni speciali, invece, assolvono ad una funzione di mera pubblicità-notizia, cioè servono a garantire unicamente la conoscibilità legale dei fatti registrati.

Il protocollo, il registro delle imprese e l'archivio degli atti e dei documenti sono pubblici. La consultazione è effettuata sui terminali degli elaboratori elettronici installati presso l'ufficio oppure su terminali remoti degli utenti collegati tramite il sistema informativo delle Camere di commercio, anche mediante la stampa recante la

dicitura: «visura senza valore di certificazione» (art. 23, d.P.R. n. 581/1995).

Le informazioni cui si può accedere mediante visura camerale sono molteplici, e riguardano la denominazione, la forma giuridica, la sede legale della società, l'oggetto e le cariche sociali con i relativi poteri. Vengono inoltre specificate le attività svolte, l'iscrizione ad albi, il possesso di eventuali licenze, e notizie relative alla vita dell'impresa come la partecipazione in altre società, trasferimenti d'azienda, fusioni e scissioni, informazioni patrimoniali.

In un'eventuale iscrizione anche dei professionisti alle Camere di commercio, senz'altro tra le notizie di interesse per il pubblico rilevano le attività svolte, la sede legale e il possesso di eventuali licenze. Ma andando oltre, e volendo integrare la normativa esistente con il sistema configurato dalla l. n. 4/2013, risultano importanti le informazioni contenute nelle attestazioni rilasciate dalle associazioni professionali ai sensi dell'art. 7, cioè la regolare iscrizione del professionista alle associazioni, gli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale e l'eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista e/o di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI.

La conoscibilità di tali informazioni è rimessa, infatti, all'iniziativa del professionista, che può decidere o meno di rendere noto il possesso di tali requisiti attraverso l'esposizione dell'attestazione.

Il deposito presso le Camere di commercio delle attestazioni nonché dei dati relativi all'iscrizione del professionista alle associazioni e alle forme aggregative *ex* artt. 2 e 3, l. n. 4/2013, integrerebbe la funzione di garanzia della professionalità nel mercato che già costituisce la *ratio* di fondo della l. n. 4/2013.



Parte II

**NUOVE FORME DI RAPPRESENTANZA  
E NUOVE TUTELE PER IL  
LAVORO AUTONOMO PROFESSIONALE**



## CAPITOLO 1

# **Le prospettive evolutive della rappresentanza dei professionisti alla luce della evoluzione normativa in atto**

### **1. Premessa**

La Carta costituzionale, sancendo la tutela del lavoro in qualsiasi sua forma (artt. 4 e 35) e le libertà di associazione (art. 18) e di organizzazione sindacale (art. 39), legittima la nascita di associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo e ne rappresenta il fondamento giuridico.

L'evoluzione delle esigenze dei professionisti, alla luce dei fenomeni economici che hanno interessato il mercato del lavoro autonomo, primo fra tutti la crisi economica dell'ultimo decennio, ha determinato una trasformazione ed uno sviluppo anche delle attività e delle caratteristiche delle associazioni che li rappresentano.

Per comprendere l'ottica in cui tale evoluzione è avvenuta appare utile analizzare i due provvedimenti che più di tutti hanno tenuto conto delle realtà rappresentative del lavoro autonomo e del loro ruolo strategico nell'interpretare i bisogni non solo del mercato dei servizi professionali, ma anche dei singoli professionisti che vi operano, cioè la l. n. 4/ 2013 e la l. n. 81/2017.

Si tratta di norme connotate da un impianto profondamente diverso.

Mentre la prima poggia sui valori e i fini perseguiti dal diritto europeo della concorrenza e considera il professionista un operatore

forte del mercato (la norma parla di: “concorrenza”, “libertà di circolazione”, “affidamento del pubblico e della clientela”, “ampliamento e specializzazione dell’offerta dei servizi”, “responsabilità del professionista”), la legge approvata lo scorso 22 maggio 2017 appresta una serie di misure a tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, immaginando un professionista che subisce le regole del mercato. Di conseguenza muta anche il ruolo delle associazioni che rappresentano i professionisti: nella l. n. 4/2013 le associazioni si fanno garanti delle prestazioni professionali erogate dai propri iscritti, nella l. n. 81/2017 sono interlocutori delle istituzioni per le materie in cui la tutela del lavoro autonomo risulta più debole.

Immaginare il futuro della rappresentanza del lavoro autonomo, dunque, richiede uno sforzo di pensiero volto a ridurre le differenze tra i vari modelli associativi, cogliendo gli strumenti salienti che la legge offre per dar voce ai professionisti nell’era del digitale e del terziario avanzato.

Infatti, se nell’ambito del lavoro subordinato si è assistito ad una crisi della rappresentanza che ha portato la dottrina a parlare di “disintermediazione”, nell’ambito del lavoro autonomo la crisi economica e del ceto medio degli anni Duemila ha determinato una rinnovata esigenza di rappresentanza per i professionisti (Caruso, 2017). Infatti, al contrario di quanto accade nel mondo del lavoro subordinato (si veda *infra*), nel lavoro autonomo l’“offerta” di rappresentanza appare sin troppo variegata, ricomprendendo associazioni “datoriali” e associazioni “sindacali” e, per le professioni ordinistiche, ordini e collegi.

Ciò che stupisce, infatti, più che le posizioni espresse, sono le matrici eterogenee di simili realtà. Individuare quindi una struttura che conferisca una identità ben definita potrebbe condurre ad una più efficace e calzante attività di rappresentanza. Per tale motivo, dopo aver ricostruito le strutture organizzative, le funzioni e gli obiettivi individuati dalla legge per le varie formazioni associative esistenti,



si proporranno degli spunti di riflessione per ripensare la rappresentanza delle professioni nei prossimi anni.

## **2. Le associazioni di rappresentanza delle professioni non organizzate in ordini o collegi *ex lege* n. 4/2013**

Il primo riconoscimento delle istanze rappresentative delle professioni non organizzate in ordini o collegi avviene ad opera della l. n. 4/2013, che in particolare agli artt. 2 e 3 disciplina le associazioni professionali e le loro forme aggregative (per la definizione di professioni non organizzate si veda *supra*, parte I). Ai sensi dell'art. 2, i professionisti che svolgono una professione non organizzata possono «costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza».

Primo dato che si ricava dalla norma è la natura privatistica di queste associazioni. Esse trovano, dunque, la propria legittimazione ed i propri limiti a livello costituzionale nell'art. 18 Cost. Per costituirsi non necessitano di alcuna autorizzazione e possono perseguire liberamente i propri fini di rappresentanza delle istanze collettive ed individuali degli autonomi, purché non vietati ai singoli dalle leggi penali.

Le associazioni nascono su base volontaria; ciò implica per i professionisti tanto la libertà positiva di associarsi, quanto la libertà negativa di non farlo, diversamente da quanto avviene per le professioni protette di cui all'art. 2229 c.c., per le quali l'iscrizione all'ordine professionale è imposto dalla legge.

Nel quadro della l. n. 4/2013 la distinzione tra professionisti che svolgono professioni non organizzate in ordini o collegi e quelli ordinistici appare piuttosto marcata. Viene infatti imposto ai professionisti non ordinistici l'obbligo di contrassegnare ogni documento scritto con i clienti tramite l'espresso riferimento agli estremi della legge stessa e vietato alle associazioni e ai professionisti di utilizzare le denominazioni professionali afferenti alle professioni organizzate in ordini o collegi (art. 1, comma 3, e art. 2, commi 5 e 6).

Le associazioni non hanno alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, tuttavia nella prassi la quasi totalità si rivolge unicamente a determinate figure professionali, dato che per questa via è possibile interpretare in modo più efficace e calzante le esigenze del settore rappresentato. Una molteplicità di professioni potrà essere comunque convogliata nelle forme aggregative che si costituiscono ai sensi del successivo art. 3 della norma (si veda *infra*), cui aderiscono una pluralità di associazioni accomunate da una stessa visione politica del mondo del lavoro autonomo.

Le associazioni e le forme aggregative svolgono diverse funzioni. In generale, vigilando sulla condotta dei professionisti e valorizzando le competenze degli stessi, realizzano un duplice obiettivo. Da un lato, tutelano l'interesse della collettività ed in particolare dell'utente-consumatore ad una prestazione di qualità da parte del professionista iscritto. Dall'altro, forniscono agli associati gli strumenti necessari per rimanere competitivi nel mercato. Tramite la loro azione, quindi, non vengono poste in essere misure che annullino l'aleatorietà del mercato o il rischio insito nella attività autonoma professionale ma, piuttosto, vengono valorizzate le competenze possedute dal professionista, che saranno adeguatamente pubblicizzate e certificate tramite gli strumenti forniti alle associazioni e specificati dalla legge. Pertanto si potrebbe dire che la tutela fornita al professionista dalle associazioni e dalle forme aggregative *ex lege* n. 4/2013 è una tutela *nel* mercato e non *dal* mercato.

La l. n. 4/2013 predispone un articolato novero di mezzi per il raggiungimento di tali fini. Ai sensi dell'art. 2, comma 3, della l. n. 4/2013, l'associazione dovrà dotarsi di un Codice di condotta che realizzi quanto previsto dall'art. 27-*bis* del Codice del consumo, d.lgs. n. 206/2005. Dispone la norma che le «associazioni o le organizzazioni imprenditoriali e professionali» possono adottare un codice di condotta, redatto in italiano e in inglese, liberamente accessibile sul sito istituzionale dell'associazione, relativo ad «una o più pratiche commerciali o ad uno più settori imprenditoriali specifici» e contenente i comportamenti professionali cui gli iscritti si devono conformare, nel pieno rispetto della dignità umana. Il codice indicherà inoltre il soggetto responsabile che vigilerà sulla corretta applicazione delle disposizioni ivi previste e provvederà alla sua conservazione e aggiornamento, nonché a comunicarlo «agli operatori dei rispettivi settori». Eventuali comportamenti in violazione del codice di condotta adottato possono essere sanzionati con misure disciplinari individuate dalle associazioni.

L'affidamento dell'utente consumatore è altresì tutelato tramite la previsione, ad opera degli artt. 4 e 5 della l. n. 4/2013, di un particolare regime di trasparenza e pubblicità per le associazioni di rappresentanza delle professioni non organizzate. In particolare l'art. 2, comma 2, richiede alle associazioni professionali che i propri statuti e le clausole associative garantiscano «la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, la dialettica democratica tra gli associati, l'osservanza dei principi deontologici, nonché una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione». Inoltre le associazioni devono pubblicare sul sito istituzionale, nel rispetto dei principi di correttezza, veridicità e trasparenza, elementi informativi quali: l'atto costitutivo e lo statuto; le attività professionali cui l'associazione si riferisce, composizione degli organismi deliberativi e titolari delle cariche sociali; struttura organizzativa della associazione; i requisiti per la partecipazione all'associazione (titoli di studio, obblighi relativi all'aggiornamento continuo, la struttura organizzativa della as-

sociazione, quota da versare per raggiungere i fini statutari); l'assenza di scopo di lucro.

L'associazione, poi, può autorizzare i professionisti iscritti ad utilizzare il riferimento all'iscrizione quale marchio o attestato di qualità, permettendo quindi di qualificare maggiormente il professionista. Per tale motivo, qualora l'associazione si avvalga di tale possibilità, la legge prescrive in capo ad essa l'ulteriore obbligo informativo *ex* art. 81, d.lgs. n. 59/2010 (cioè l'obbligo di pubblicare sul sito «informazioni sul significato dei marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e degli altri attestati di qualità, dandone contemporaneamente notizia al Ministero dello sviluppo economico ed evidenziando se si tratta di certificazioni rilasciate sulla base del sistema di accreditamento di cui al Regolamento (CE) n. 765/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008») e quello di garantire la conoscibilità degli elementi analiticamente indicati dall'art. 5, comma 2 (codice di condotta contenente sanzioni graduate per i comportamenti posti in essere; l'organo preposto all'adozione dei provvedimenti disciplinari; l'elenco degli iscritti aggiornato annualmente; la presenza di sedi dell'associazione sul territorio nazionale in almeno tre regioni; la predisposizione di una struttura tecnico scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati; eventuale possesso di un sistema certificato dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza; le garanzie fornite agli utenti, a partire dallo sportello e relativo recapito).

Le associazioni e le forme aggregative che dichiarano, sotto la propria responsabilità, di conformarsi a tutti gli obblighi di trasparenza e pubblicità menzionati sono inserite in un elenco presente sul sito del Ministero per lo sviluppo economico (art. 2, comma 7). Come specificato dallo stesso Ministero sul proprio sito istituzionale, non solo l'iscrizione nell'elenco non rappresenta un riconoscimento dell'affidabilità del soggetto iscritto, avendo la stessa solo valore informativo, ma non si rende nemmeno necessaria ai fini di poter costituire una associazione o una forma aggregativa di rappresen-

tanza delle professioni non organizzate in ordini o collegi ai sensi della l. n. 4/2013.

Infine altra misura prevista dall'art. 2, comma 4, a tutela dell'utente è rappresentata dalla costituzione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore. A tale sportello l'utente potrà rivolgersi in caso di contenzioso con il professionista per esperire le procedure di cui all'art. 27-ter del Codice del consumo, nonché per avere informazioni in generale sulla attività professionale rappresentata e sugli standard qualitativi richiesti ai propri iscritti. Anche nella più recente l. n. 81/2017 si parla di uno sportello (si veda *infra*), pensato esclusivamente per agevolare l'occupabilità del professionista, che è costituito presso i centri per l'impiego anche mediante convenzioni con le associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo.

Finalità delle misure finora descritte è quella di impedire che il professionista possa approfittare della debolezza contrattuale del consumatore derivante dalle asimmetrie informative: si tratta, peraltro, dello scopo precipuo del Codice del consumo, al quale la l. n. 4/2013 fa più volte rinvio.

Mentre per le professioni ordinistiche, ai sensi dell'art. 2229 c.c., il controllo circa il possesso dei requisiti necessari per l'esercizio della professione è operato *ex lege* dagli ordini professionali, per le professioni non organizzate esso è svolto, in modo del tutto volontario, dalle associazioni di professionisti di cui alla l. n. 4/2013. Le associazioni infatti possono rilasciare, su richiesta del professionista iscritto e a seguito delle necessarie verifiche, una attestazione relativa ai seguenti requisiti: regolare iscrizione del professionista all'associazione; sussistenza dei requisiti necessari per far parte dell'associazione; sussistenza degli standard qualitativi e di qualificazione professionale necessari per la permanenza nella associazione; rispetto delle garanzie che la legge fornisce all'utente; eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità pro-

fessionale stipulata dal professionista; eventuale possesso del certificato di conformità alle norme UNI.

Le associazioni professionali che si costituiscono ai sensi degli artt. 2 e 3 della l. n. 4/2013 possono collaborare alla elaborazione della normativa tecnica UNI per le singole attività professionali partecipando ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica (art. 9, si veda *infra*, parte II, cap. 3).

Infine, l'art. 9 della l. n. 4/2013 prevede che tali associazioni, ottenuto l'accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008, possano costituire organismi di certificazione della conformità per i settori di competenza in grado di rilasciare ai professionisti che ne facciano richiesta certificati di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione.

Le associazioni che si costituiscono ai sensi degli artt. 2 e 3 della l. n. 4/2013 non sono sottoposte a vigilanza ministeriale, al contrario di quanto accade per gli ordini professionali, i quali, pur godendo di un elevato grado di autonomia, permangono degli enti tenuti a perseguire pubblici interessi costituzionalmente garantiti (diritto di difesa, diritto alla salute, ecc.). Ad ogni modo, sempre nell'ottica di tutelare l'affidamento del consumatore e il rispetto delle regole della concorrenza, è prevista la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico sulla corretta applicazione della l. n. 4/2013. L'eventuale indicazione di informazioni non veritiere nel sito o il rilascio da parte delle associazioni di attestazioni contenenti informazioni false sono considerati pratiche commerciali scorrette e passibili delle sanzioni previste dall'art. 27 del Codice del consumo (art. 10, l. n. 4/2013).

Per quanto riguarda la struttura organizzativa delle associazioni di rappresentanza delle professioni non organizzate, non vi sono particolari prescrizioni di legge ed ognuna è libera di comporsi degli organi che considera necessari. Tuttavia, come si è visto, tali asso-

ciazioni dovranno garantire tramite i propri statuti e le clausole associative «la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, la dialettica democratica tra gli associati, l'osservanza dei principi deontologici, nonché una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione» (art. 2, comma 2). Le associazioni dunque si distinguono anche sotto l'aspetto organizzativo sia dalle associazioni a carattere sindacale che trovano la propria legittimazione nell'art. 39 Cost., sia dagli ordini professionali di cui all'art. 2229 c.c.

### **3. Gli ordini professionali**

L'Italia è tra i Paesi europei con il più alto numero di ordini professionali, recentemente innalzato dalla previsione di tre nuovi ordini per il vasto settore delle professioni sanitarie (d.d.l. 1324-B approvato il 22 dicembre 2017 nella l. n. 3/2018). Si tratta di enti pubblici non economici – dei quali una disciplina generica è contenuta nel d.lgs.lgt. n. 382/1944 (Teresi, 1995) – deputati dal Legislatore a vigilare sulla condotta del professionista, nel pubblico interesse al rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti (diritto di difesa, diritto alla salute ecc., si veda l'art. 2229 c.c.). Sono altresì gruppo esponenziale della categoria professionale, tant'è che per chi svolge una professione intellettuale vincolata all'iscrizione ad un albo è prevista l'appartenenza necessaria all'ordine di riferimento.

Come detto, a differenza delle associazioni di cui alla l. n. 4/2013, gli ordini hanno natura pubblica e sono istituiti per legge. Ogni singolo ordine ha una legge istitutiva che ne stabilisce organizzazione e funzioni. In generale, i compiti dell'ordine professionale sono: controllo del possesso dei requisiti e dell'accesso alla professione dei candidati secondo le modalità previste dalla legge; tenuta e aggiornamento degli albi in cui i professionisti sono iscritti; erogazione della formazione permanente; elaborazione e tenuta del

codice deontologico; esercizio del potere disciplinare. Gli ordini professionali, data la loro natura pubblica, sono infine sottoposti alla vigilanza del Ministero (della sanità per professioni sanitarie, della giustizia per le professioni forensi ecc.). I Consigli degli ordini territoriali hanno infine la possibilità di esprimersi sulla liquidazione di onorari e spese delle prestazioni professionali (c.d. parere di congruità necessario per poter esperire l'ingiunzione di pagamento).

Le regole deontologiche stabilite dall'apposito codice sono pensate sia per tutelare la collettività che il decoro della professione, decoro che rappresenta la ragione della difficoltà per il nostro ordinamento ad assimilare il professionista all'imprenditore, come invece avviene a livello comunitario. Secondo giurisprudenza consolidata il codice deontologico, pur avendo origine pattizia, rappresenta l'espressione del potere di autorganizzazione dell'ordine professionale (Cass., Sez. Un., n. 10842/2003 e n. 26810/2007).

Le leggi istitutive degli ordini possono poi prevedere tra i requisiti per rimanere iscritti all'ordine e poter quindi esercitare la professione il versamento di un contributo annuale, una tassa per l'iscrizione nel registro praticanti, per l'iscrizione all'albo, nonché per il rilascio di certificati e dei pareri per la liquidazione degli onorari, nella misura necessaria a coprire le spese sostenute dagli ordini (art. 7, d.lgs.lgt. n. 382/1944).

I limiti all'esercizio di una professione derivanti dall'appartenenza all'ordine professionale sono stati spesso interpretati dal Legislatore come una illegittima distorsione della libera concorrenza nel mercato. Ciò ha determinato gli interventi del 2006 (l. n. 248/2006, il c.d. pacchetto Bersani) e del 2012 (d.l. n. 1/2012, c.d. decreto liberalizzazioni), volti ad eliminare alcuni aspetti considerati anti-concorrenziali. Anzitutto è stata soppressa la potestà per gli ordini di stabilire tariffe professionali obbligatorie sia nel minimo che nel massimo; inoltre è stato tolto il divieto per i professionisti di pubblicizzare i servizi offerti, dato che pure quest'ultima misura appa-



riva contrastare con il diritto del consumatore alla scelta libera della prestazione professionale.

Per il Legislatore europeo i limiti in questi settori possono essere stabiliti solo per casi in cui la misura sia dettata da motivi di interesse generale e proporzionata allo scopo perseguito. Sulla scia di queste considerazioni, la Corte di giustizia è passata dall'inibire alle associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo la possibilità di stabilire tramite contrattazione collettiva i minimi tariffari delle prestazioni professionali (C. giust. 11 settembre 2014, causa C-413/13) ad ammettere che ciò possa avvenire se tali compensi minimi siano contenuti non in un accordo, ma in un testo di legge emanato da autorità pubbliche ed imparziali e in virtù dei motivi di interesse generale di cui si è detto (C. giust. 8 dicembre 2016, cause riunite C-532/15 e C-538/15).

#### **4. Il ruolo della rappresentanza del lavoro autonomo nella l. n. 81/2017**

Se la l. n. 4/2013 si è occupata per la prima volta di individuare forme di rappresentanza e promozione delle professioni non organizzate in ordini o collegi, la l. 22 maggio 2017, n. 81, recante *Misure a tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi di lavoro subordinato*, ha tratteggiato i nuovi ambiti di intervento per le varie tipologie di enti di rappresentanza del lavoro autonomo, pur mantenendo nette le reciproche distinzioni.

In particolare, all'art. 5 della legge è previsto che siano adottati dal Governo decreti legislativi delegati per l'individuazione di atti pubblici che possano essere rimessi alle professioni organizzate in ordini o collegi al fine di agevolare la semplificazione delle attività delle pubbliche amministrazioni, sancendo implicitamente la natura pubblica degli ordini professionali. Tale disposizione rafforza il

ruolo pubblicistico degli ordini, prevedendo che gli stessi si sostituiscano alla pubblica amministrazione nell'adempimento di atti a carattere amministrativo.

Il successivo art. 10 della legge prevede che i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alla attività di intermediazione in materia di lavoro debbano istituire sportelli dedicati al lavoro autonomo. Tali sportelli potranno essere istituiti anche stipulando convenzioni non onerose sia con gli ordini e i collegi professionali, sia con le associazioni di rappresentanza delle professioni non organizzate in ordini o collegi e le relative forme aggregative, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali. Al fine dell'accreditamento le convenzioni dovranno pervenire all'Anpal con le modalità disposte dalla legge. Risulta evidente come questi accordi possano conferire alle associazioni di rappresentanza un ruolo importante di tutela e accompagnamento nelle transizioni occupazionali dei lavoratori autonomi che ad esse si rivolgono.

Funzione di tali sportelli è quello di permettere l'«accesso alle informazioni sul mercato e [ai] servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione». Dunque, la legge prevede che essi non solo raccolgano domande e offerte di lavoro autonomo dandone informazione ai professionisti e alle imprese che ne faranno richiesta, ma forniscano anche assistenza al professionista nell'individuare le procedure per l'avvio di attività di lavoro autonomo, per la trasformazione delle stesse, per l'accesso agli appalti pubblici, nonché relativamente alle opportunità di credito e di agevolazioni pubbliche nazionali e locali. Si tratta di attività che le associazioni *ex lege* n. 4/2013 possono svolgere efficacemente e senza eccessivi costi, dal momento che già molte di esse si occupano di fornire servizi simili ai propri associati. Infatti l'esigenza di rappresentanza che scaturisce dal mondo del lavoro autonomo non trova la sua ragion d'essere nello squilibrio contrattuale tra le parti, che è invece connaturato al lavoro subordinato, bensì nel fornire al pro-

fessionista strumenti che ne rafforzino la presenza nel mercato, puntando sulla valorizzazione delle competenze tecnico-specialistiche possedute.

L'art. 17 della l. n. 81/2017, infine, apre alla possibilità di un dialogo continuativo tra le associazioni di rappresentanza del lavoro indipendente e il Governo, prevedendo l'istituzione di un tavolo tecnico permanente sul lavoro autonomo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, composto da rappresentanti designati dal Ministero stesso, nonché dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro delle associazioni di settore comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Finalità di tale organismo è quello di monitorare gli interventi legislativi in materia di lavoro autonomo, orientandone l'azione tramite proposte che si focalizzino in particolare sui modelli previdenziali e sulla formazione professionale. Anche in questo caso la legge esplicita la clausola di invarianza finanziaria. Sarà su tali tematiche che si giocherà la partita della moderna rappresentanza dell'associazionismo professionale.

## **5. Conclusioni**

Per comprendere meglio l'assetto giuridico della rappresentanza del lavoro autonomo occorre da ultimo accostare alla mera disamina delle disposizioni legislative una analisi multidisciplinare, che tenga conto dell'evoluzione della rappresentanza delle organizzazioni di interesse (tra gli autori che se ne sono occupati Caruso, 2017, Zan, 1997, 2014).

Va rilevato che ciò che si osserva nel mondo associativo del lavoro autonomo appare perfettamente speculare rispetto a quanto accade per il lavoro subordinato, ma ugualmente controproducente in termini di forza rappresentativa. Infatti, chi ha lungamente analizzato le tematiche legate alla rappresentanza e alla rappresentatività

delle organizzazioni di interesse nel lavoro subordinato ha imputato la crisi delle associazioni datoriali e sindacali anche alle trasformazioni del mercato del lavoro, che ne hanno determinato la frammentazione con connessa eterogeneità dei soggetti da rappresentare. In particolare, se l'organizzazione dell'impresa è cambiata (si pensi ai fenomeni di *outsourcing*, del moltiplicarsi di lavori *non-standard* ecc.), la rappresentanza ha mantenuto il suo assetto originario.

Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi datoriali e sindacali non hanno saputo reagire davanti ad un mercato sempre più frammentato in una molteplicità di forme contrattuali, con un superamento delle classi sociali, ma pur sempre caratterizzato dalla piaga delle diseguaglianze (Zappalà, 2017). Tali associazioni hanno dunque limitato il proprio campo d'azione alla grande impresa e non alle PMI, per quanto concerne la rappresentanza datoriale, mentre il sindacato ha rivolto la propria azione all'interno della azienda e non fuori, ai c.d. garantiti e non alle tante forme di lavoro precario (Zan, 1997; Ichino, 1996).

Al contrario, per il mondo del lavoro autonomo non si riscontra un *deficit* di rappresentanza, ma un *surplus*. Infatti si è visto che si propongono quali interlocutori delle istituzioni tanto le associazioni datoriali quanto quelle sindacali, nonché gli ordini professionali, aspetto quest'ultimo che, data la matrice così diversa, rende il fenomeno molto peculiare. Nel presente contributo si è scelto di descrivere i due principali modelli associativi, cioè quello *ex lege* n. 4/2013 e quello degli ordini e collegi per le professioni di cui all'art. 2229 c.c., non entrando nel merito delle associazioni sindacali poiché queste ultime rappresentano un fenomeno ancora più variegato e comunque ad uno stato embrionale.

## CAPITOLO 2

# La tutela previdenziale del lavoro autonomo

### 1. Il quadro generale a livello comunitario e internazionale

#### 1.1. Breve premessa

È affermazione invalsa quella per cui l'ultima fase del diritto del lavoro sia caratterizzata dalla perdita di centralità del modello social-tipico di rapporto di lavoro subordinato, a tempo pieno e indeterminato, a favore dell'attività libero-professionale (Bozzao, 2005). Ma i cambi nella realtà sociale, si sa, sono ben più veloci della capacità di adattamento dei sistemi previdenziali nazionali, che seguivano ad assumere quale prototipo di riferimento il lavoratore subordinato, considerato quale soggetto debole meritevole di tutela. Come rilevato dal Libro bianco ADAPT sul welfare (2017), nella sicurezza sociale permane una rigida divisione in compartimenti stagni basati sullo stato occupazionale e non, invece, sulla persona. In effetti, riguardo al professionista, l'ambivalenza di fondo che ne connota la concezione normativa (si veda *supra*) si riverbera anche sulle tutele previdenziali, tuttora irrisolte tra la considerazione del lavoratore autonomo quale figura forte nel mercato e la presa di coscienza dei crescenti bisogni di tale categoria.

Appare quasi superfluo rilevare che a fronte di determinati eventi della vita come maternità, malattia, infortunio, vecchiaia, le esigenze di protezione siano trasversali, richiedendo non una semplicistica negazione delle tutele, ma un loro adattamento alle diversità dei soggetti considerati. Qualcosa, tuttavia, sta cambiando. Sembra infatti che si possa scorgere un progressivo mutamento di prospettiva del Legislatore, dapprima timidamente, nel d.l. n. 201/2014, poi

in modo più deciso, con la l. n. 81/2017, attraverso una maggiore consapevolezza delle peculiarità del lavoro autonomo. Da questo quindi parte la nostra domanda di ricerca, che vuole capire quali siano le tutele previdenziali esistenti, cosa manchi e cosa si possa fare al fine di soddisfare le esigenze dei professionisti. Per rispondere, nel contributo si procederà ad un inquadramento tecnico del lavoratore autonomo nel sistema previdenziale e all'analisi di dettaglio, con un occhio di riguardo alle novità contenute nella l. n. 81/2017, degli strumenti predisposti in caso di malattia, vecchiaia, infortuni, inoccupazione e sotto il profilo della previdenza complementare, vagliandone la coerenza e cercando di proporre possibili soluzioni alle aporie del sistema.

## **1.2. Il quadro comunitario e internazionale**

Prima di svolgere una ricognizione delle tutele esistenti nel sistema italiano appare esercizio utile, nella comprensione del fenomeno, volgere lo sguardo al modo in cui il diritto dell'Unione e dei principali Paesi stranieri disciplinano la previdenza del lavoro autonomo. Nel fare un raffronto, si vedrà, emerge un indirizzo tendenzialmente comune, ossia la discrasia tra le proclamazioni di principio circa la necessità di avvicinare il livello di tutela dei professionisti a quello esistente per i lavoratori subordinati, e la carenza di protezione in concreto. In ambito previdenziale le tutele, ove previste, sono nella maggior parte dei casi (salvo quello spagnolo) ridotte e insoddisfacenti al fine di garantire delle prestazioni adeguate ai bisogni.

I lavoratori autonomi rappresentano più del 15% della forza lavoro nell'Unione, che a più riprese ha sottolineato la necessità di predisporre adeguate tutele che non discriminino la posizione di tali lavoratori rispetto ai prestatori subordinati.

Secondo la *European Strategy 2020* della Commissione europea, il lavoro autonomo è un elemento chiave per una crescita sostenibile ed inclusiva, e pertanto gli Stati membri devono: a) implementare i percorsi nazionali di *flexicurity*, per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e facilitare le transizioni occupazionali nonché la conciliazione tra lavoro e vita familiare; b) creare degli strumenti di sicurezza sociale che, apportando maggiori tutele, incoraggino lo svolgimento di lavoro autonomo. Sulla stessa scia il *Piano d'azione imprenditorialità 2020* della Commissione europea, in cui si rileva come «i quadri normativi relativi alla previdenza sociale dei lavoratori autonomi differiscono in modo sostanziale da quelli dei lavoratori subordinati determinando ostacoli addizionali per gli imprenditori». Viene pertanto sottolineata la «necessità di sviluppare e ammodernare costantemente i sistemi di protezione sociale a livello di Stati membri per garantire una protezione sociale solida, sostenibile e adeguata per tutti» (così la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi).

Occorre dire, però, che tali affermazioni non si sono tradotte in un intervento organico, ma in disposizioni frammentarie e di portata limitata. Si segnalano, in particolare, la direttiva 2010/41/UE, sulla applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, che all'art. 7 prevede la predisposizione di un sistema di protezione sociale per il coniuge e il convivente che partecipi all'attività del lavoratore autonomo e all'art. 8 disciplina le prestazioni di maternità per le lavoratrici autonome, nonché il regolamento n. 465/2012/UE, che prevede per i lavoratori autonomi transfrontalieri il diritto alle prestazioni per disoccupazione se non presenti nello Stato membro di residenza ma in quello di ultima attività, modificando l'art. 65-*bis* del regolamento n. 883/2004/CE.

Di seguito, una breve rassegna dello stato delle tutele in alcuni Paesi stranieri.

### *Regno Unito*

Il *Social Security Contributions and Benefits Act* del 1992, da ultimo modificato nel 2017, definisce *self-employed earner*, ai fini dell'applicazione della legge, «a person who is gainfully employed in Great Britain otherwise than in employed earner's employment» (art. 2). I lavoratori autonomi sono tenuti a pagare due tipi di contributi, a seconda dello scaglione di reddito in cui rientrano: la contribuzione base (classe 2) ed eventualmente dei contributi ulteriori (classe 4) per i redditi più elevati. I lavoratori autonomi che versano i contributi di classe 2 hanno accesso alla maggior parte delle prestazioni previdenziali, quali la pensione di vecchiaia (*state pension*), l'indennità di maternità (*maternity allowance*), la pensione ai superstiti; tuttavia, rispetto ai lavoratori subordinati, gli autonomi non hanno diritto al *sick pay* in caso di malattia.

### *Francia*

In Francia la tutela previdenziale dei professionisti è affidata ad un'apposita gestione, il *Régime social des Indépendants* (RSI), istituito con l'*Ordonnance* n. 2005-1528 dell'8 dicembre 2005, *relative à la création du régime social des indépendants e disciplinato dal Livre VI del Code de la sécurité sociale*. Il Regime raggruppa i lavoratori autonomi, gli artigiani, i commercianti e i professionisti liberali (art. L. 611-1 del *Code*). Si tratta di un ente di diritto privato, dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria, diviso in una Cassa nazionale, 28 Casse territoriali e una Cassa dedicata ai professionisti liberali (art. L. 611-3 del *Code*). Il *Régime* indennizza gli eventi di malattia, maternità, vecchiaia, invalidità e morte. Sono stati compiuti significativi passi avanti, anche se le pensioni di vecchiaia restano di importo meno elevato rispetto a quelle dei lavoratori subordinati. A partire dal 1° gennaio 2018, questa Cassa sta venendo progressivamente smantellata nel quadro di una riconduzione dei lavoratori autonomi all'Assicurazione generale obbligatoria.



## Germania

Nel sistema previdenziale tedesco, l'obbligo contributivo è previsto per i lavoratori subordinati (*Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*) ed eccezionalmente anche nei confronti di alcune categorie di lavoratori autonomi (*selbständig Erwerbstätigen* o semplicemente *Selbstständige*, che si distinguono dai c.d. *Freiberufler* o *verkammerte Berufe*, termini con i quali si indicano le libere professioni ordinistiche). In linea generale, per gli autonomi vige la regola dell'esonero dall'obbligo contributivo e la mera facoltà di sottoscrivere volontariamente una assicurazione a fini pensionistici nella duplice forma della *Versicherungspflicht auf Antrag* (assicurazione su domanda del lavoratore) e della *Freiwillige Versicherung* (assicurazione volontaria).

Il § 2 del *Sozialgesetzbuch* (il Codice della previdenza sociale, SGB VI) concerne i lavoratori autonomi (*Selbständig Tätige*) e prevede un obbligo contributivo a carico di alcune categorie: insegnanti ed educatori nell'ambito della loro attività lavorativa autonoma; persone che prestino attività di cura; ostetriche ed ostetrici; piloti marittimi; artisti e pubblicisti; piloti marittimi; lavoratori a domicilio. Non sono soggetti ad obbligo contributivo i lavoratori il cui reddito da lavoro autonomo non superi la soglia dei 450 euro mensili; sono previste inoltre alcune esenzioni volte ad agevolare, in soggetti svantaggiati, l'avvio di un'attività di lavoro autonomo. Vi è, infine, la possibilità anche per gli autonomi non tenuti al versamento dei contributi *ex* § 2 SGB VI di corrispondere alla *Deutsche Rentenversicherung* (l'assicurazione generale obbligatoria) dei contributi volontari. In quest'ultimo caso, però, il lavoratore ha la facoltà di determinare l'importo versato, che può essere individuato a partire da una soglia minima (*Mindestbeitrag*), fino a un tetto massimo (*Höchstbeitrag*). Il lavoratore può anche decidere unilateralmente di sospendere o di cessare il rapporto assicurativo con la *Deutsche Rentenversicherung*.

## *Spagna*

La protezione dei lavoratori autonomi è demandata ad un regime speciale, il *Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos* – RETA (art. 23 ss. della *Ley n. 20/2007*, del *Estatuto del trabajo autónomo* e titolo IV della *Ley General de la Seguridad Social*, *Real Decreto Legislativo n. 8/2015*). Gli eventi protetti dal RETA (art. 26, *Ley n. 20/2007*) comprendono l'assistenza sanitaria in caso di maternità, malattia comune o professionale e infortunio, sia o meno di lavoro; le prestazioni economiche nelle situazioni di incapacità temporanea, gravidanza a rischio, maternità, paternità, rischio durante l'allattamento, incapacità permanente, pensionamento, morte, tutela dei superstiti e figli a carico. Sono escluse l'indennità di disoccupazione e le prestazioni non contributive, anche se sono previste delle tutele in caso di sospensione dell'attività – *cese de actividad* – (art. 327, *Ley n. 8/2015*). La *Ley n. 6/2017, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, ha introdotto tra le misure di incentivo del lavoro autonomo anche una riduzione in determinati casi degli oneri previdenziali.

## *Stati Uniti*

Il *Self-Employment Contributions Act* (SECA) del 1954 prevede, a carico dei piccoli imprenditori – tra cui i lavoratori autonomi – il pagamento di una tassa sul reddito netto al fine di coprire le prestazioni in materia di sicurezza sociale, assistenza medica, tutela dei superstiti e disabilità. L'aliquota contributiva è del 15,3%; è prevista la deducibilità di metà dei contributi dal reddito ai fini fiscali. I contributi così versati vengono raccolti dall'*Internal Revenue Service* (IRS) e vengono destinati al *Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund* e al *Federal Disability Insurance Trust Fund*, che provvedono ad erogare i trattamenti previdenziali. È stabilito un esonero contributivo per i soggetti che guadagnino una somma pari o infe-

riore a dollari 400, oppure per la parte di reddito eccedente a dollari 127.200.

## **2. Focus sul caso italiano**

### **2.1. L'inquadramento previdenziale dei professionisti senza Cassa. La Gestione separata**

L'art. 38 Cost., norma cardine del sistema di previdenza sociale, sancisce il diritto dei lavoratori a «che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Tale norma ricomprende, in forza del rinvio implicito agli artt. 4 e 35 Cost., pure i liberi professionisti, poiché svolgono anch'essi «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». La vocazione universalistica del sistema previdenziale ha trovato però espressione solo in tempi relativamente recenti, attraverso l'estensione delle tutele pensionistiche ai lavoratori parasubordinati e ai liberi professionisti privi di una propria Cassa.

In forza del combinato disposto degli artt. 2, comma 26, l. n. 335/1995, e 53 TUIR, sono tenuti all'iscrizione alla Gestione separata Inps i soggetti che esercitano in modo abituale e professionale attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad albi, nonché i professionisti regolamentati non tenuti all'iscrizione alle Casse di appartenenza, per insussistenza dei requisiti soggettivi o perché gli statuti o regolamenti di tali Casse prevedono un'esenzione. I liberi professionisti già assicurati presso Casse professionali sono esclusi solo con riguardo ai redditi assoggettati a contribuzione di tipo pensionistico presso le Casse stesse. In tali casi quindi l'obbligo di versamento alla Gestione separata permane per la parte di reddito non considerata e nei casi in cui i contributi versati alle Casse privatizzate siano di tipo integrativo o di solidarietà (circ.

Inps 29 dicembre 1995, n. 318). Non hanno l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata anche i prestatori d'opera occasionale, ove il reddito percepito da tale attività, calcolato quale differenza tra ammontare percepito nel periodo d'imposta e spese per la produzione (art. 71, comma 2, TUIR), non superi i 5.000 euro annui (art. 44, d.l. n. 269/2003).

Il rapporto giuridico previdenziale sorge automaticamente al verificarsi delle condizioni previste dalla legge, cioè l'esercizio dell'attività professionale con abitualità e l'insussistenza di cause di esclusione.

Le attività interessate dall'iscrizione alla Gestione separata sono state specificate dall'Inps attraverso l'indicazione di determinati codici ATECO. Relativamente alle professioni non organizzate, al fine di delineare un quadro di massima di quelle coinvolte, si segnalano a titolo esemplificativo le seguenti: 62.02.00 Consulenza nel settore delle tecnologie dell'informatica; 66.21.00 Attività dei periti e liquidatori indipendenti delle assicurazioni; 68.32.00 Amministrazione di condomini e gestione di beni immobili per conto terzi; 70.21.00 Pubbliche relazioni e comunicazione; 70.22.01 Attività di consulenza per la gestione della logistica aziendale; 70.22.09 Altre attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale; 71.12.40 Attività di cartografia e aerofotogrammetria; 71.20.10 Collaudi e analisi tecniche di prodotti; 71.20.21 Controllo di qualità e certificazione di prodotti, processi e sistemi; 71.20.22 Attività per la tutela di beni di produzione controllata; 72.19.09 Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle altre scienze naturali e dell'ingegneria; 72.20.00 Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze sociali e umanistiche; 73.11.01 Ideazione di campagne pubblicitarie; 73.11.02 Conduzione di campagne di marketing e altri servizi pubblicitari; 73.20.00 Ricerche di mercato e sondaggi di opinione; 74.10.10 Attività di design di moda e design industriale; 74.10.21 Attività dei disegnatori grafici di pagine web; 74.10.29 Altre attività dei disegnatori grafici; 74.10.30 Attività dei disegnatori tecnici;

74.10.90 Altre attività di design; 74.20.11 Attività di fotoreporter; 74.20.12 Attività di riprese aeree nel campo della fotografia; 74.20.19 Altre attività di riprese fotografiche; 74.30.00 Traduzione e interpretariato; 74.90.21 Consulenza sulla sicurezza ed igiene dei posti di lavoro; 74.90.29 Altra attività di consulenza in materia di sicurezza; 74.90.92 Attività riguardanti le previsioni meteorologiche; 74.90.93 Altre attività di consulenza tecnica nca; 74.90.99 Altre attività professionali nca; 79.90.20 Attività delle guide e degli accompagnatori turistici; 80.30.00 Servizi di investigazione privata; 85.59.90 Altri servizi di istruzione nca; 90.01.09 Altre rappresentazioni artistiche; 90.03.09 Altre creazioni artistiche e letterarie; 93.19.92 Attività delle guide alpine; 93.19.99 Altre attività sportive nca; 96.09.09 Altre attività di servizi per la persona nca.

Il professionista è unico e diretto responsabile per il versamento dei contributi (a differenza dei collaboratori coordinati e continuativi), data la coincidenza, in questo caso, tra soggetto obbligato e percettore della prestazione. Nei suoi confronti non opera infatti il principio di automaticità delle prestazioni *ex art.* 2116 c.c. (si veda Cass. 18 settembre 2004, n. 18830; più di recente, con riferimento alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti, Cass. 21 novembre 2014, n. 24882), in forza del quale il lavoratore ha diritto all'erogazione del trattamento previdenziale pur in assenza della relativa contribuzione, senza limiti di tempo (principio di automaticità piena, che riguarda le tutele erogate dall'Inail) oppure nei limiti della prescrizione quinquennale (principio di automaticità parziale, che riguarda le prestazioni Inps per invalidità, vecchiaia e superstiti). Sotto questo profilo il prestatore che eserciti la propria attività in un regime di piena autonomia differisce da colui che invece operi nell'ambito di una collaborazione coordinata e continuativa, assimilato dalla giurisprudenza consolidata al lavoratore subordinato data l'indisponibilità, per entrambi, della propria contribuzione. Nel caso delle collaborazioni coordinate e coordinative, infatti, l'obbligo contributivo grava per un terzo sul prestatore di lavoro e due terzi sul committente; l'intero versamento, tuttavia, è effettuato dal committente attraverso delle trattenute sul

compenso, con conseguente responsabilità penale per l'omissione. L'Inps, con mess. 8 novembre 2005, n. 36780, ha precisato che il mutamento della qualifica del lavoratore nell'ambito della Gestione separata (ad esempio, da collaboratore a lavoratore autonomo *ex* art. 53, comma 1, TUIR, come professionista non iscritto ad albi o casse professionali) rende necessaria una nuova iscrizione: non rileva infatti l'unicità della posizione assicurativa, a causa della modifica radicale nel rapporto tra l'Istituto e il lavoratore.

Il reddito da lavoro autonomo al quale applicare l'aliquota è quello determinato ai sensi dell'art. 54 TUIR. In linea generale, «è costituito dalla differenza tra l'ammontare dei compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di partecipazione agli utili, e quello delle spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'arte o della professione» (art. 54, comma 1, TUIR). L'art. 19 della l. n. 81/2017 prevede (modificando l'art. 54, comma 5, TUIR) che siano integralmente deducibili:

«a) le spese per l'iscrizione a master e a corsi di formazione o di aggiornamento professionale e le spese di iscrizione a convegni e congressi, comprese quelle di viaggio e soggiorno, entro il limite di 10.000 euro annui;

b) le spese sostenute per i servizi personalizzati di certificazione delle competenze, orientamento, ricerca e sostegno all'autoimprenditorialità, mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle condizioni del mercato del lavoro, erogati dagli organismi accreditati, entro il limite di 5000 euro annui;

c) gli oneri sostenuti per la garanzia contro il mancato pagamento delle prestazioni di lavoro autonomo fornita da forme assicurative o di solidarietà» (si veda anche *infra*, parte II, cap. 3).

Sul reddito da lavoro autonomo dichiarato ai fini Irpef sarà quindi applicata l'aliquota del 25% prevista per la Gestione separata Inps,

più lo 0,72% di aliquota aggiuntiva (ai sensi dell'art. 59, comma 16, l. n. 449/1997) che finanzia le prestazioni per la maternità, gli assegni familiari, la degenza ospedaliera, la malattia e il congedo parentale (art. 1, comma 165, l. 11 dicembre 2013 n. 232, circ. Inps 23 giugno 2017, n. 104).

Il professionista ha la facoltà (cfr. circ. Inps 25 maggio 1996, n. 112; mess. Inps 7 maggio 2012, n. 7551) di addebitare al committente parte del proprio onere previdenziale, nella misura del 4% dei compensi lordi e senza previsione di un massimale contributivo. Tale rivalsa, tuttavia, concorre a formare la base imponibile IVA ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n. 633/1972. Così non è invece per i contributi previdenziali, che non ineriscono al reddito da lavoro autonomo ai sensi dell'art. 54, comma 1, TUIR (risoluzione del Ministero delle finanze 11 luglio 1996, n. 109).

Occorre ricordare che la diretta responsabilità del professionista per l'assolvimento degli oneri previdenziali lo espone anche alle conseguenze sanzionatorie previste nel caso di mancato versamento dei contributi (mess. Inps 15 gennaio 2014, n. 821).

Ai sensi dell'art 2751-*bis* c.c., come modificato dall'art. 1, comma 474, l. n. 205/2017, hanno privilegio generale sui beni mobili i crediti riguardanti le retribuzioni (*rectius*, i compensi) dei professionisti, compresi il contributo integrativo da versare alla rispettiva Cassa di assistenza e previdenza. Se la giurisprudenza, con riferimento ai compensi, ha esteso la disposizione a tutta l'area del lavoro autonomo, tale estensione non appare possibile relativamente ai contributi previdenziali: la lettera della legge, che parla tassativamente di contributo integrativo, appare indirizzata alle sole professioni c.d. protette.

## **2.2. Le prestazioni previdenziali per i lavoratori autonomi**

*Le prestazioni pensionistiche, la tutela dei superstiti, APE volontaria e sociale*

Nell'ambito della Gestione separata è prevista l'erogazione di due tipi di prestazioni pensionistiche: la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata (art. 24, commi 6 e 7, d.l. n. 201/2011; circ. Inps 14 marzo 2012, n. 35). Per l'accesso alla pensione di vecchiaia è stabilito il requisito anagrafico di 66 anni e 7 mesi d'età e almeno venti di contributi (alla pari dei lavoratori e delle lavoratrici subordinate), a condizione che l'importo della pensione non sia inferiore a 1,5 volte quello dell'assegno sociale. La pensione di vecchiaia può essere erogata anche al raggiungimento di 70 anni e 7 mesi d'età e almeno cinque anni di anzianità contributiva effettiva (sono pertanto esclusi i contributi figurativi): in questo caso il trattamento viene liquidato a prescindere dall'importo effettivamente raggiunto. La pensione anticipata, invece, è concessa a fronte di quarantadue anni e dieci mesi di contributi per gli uomini e quarantun anni e dieci mesi per le donne.

In caso di morte del professionista, è prevista a favore dei familiari superstiti (coniuge, figli, in assenza genitori o fratelli e sorelle in possesso dei requisiti di legge) l'erogazione della pensione di reversibilità, se il dante causa era titolare di pensione diretta, oppure della pensione indiretta, ove il lavoratore defunto abbia raggiunto quindici anni di assicurazione e di contribuzione oppure n. 780 contributi settimanali, ovvero cinque anni di assicurazione e contribuzione oppure n. 260 contributi settimanali, di cui almeno tre anni oppure n. 156 contributi settimanali nel quinquennio precedente la data del decesso (l. n. 903/1965; circ. Inps n. 185/2011).

Anche per i lavoratori autonomi è prevista l'erogazione, fino al 31 dicembre 2019, dell'APE volontaria e sociale, disciplinate dall'art. 1, commi 166 ss., della l. n. 232/2016 e dal d.P.C.M. n. 88/2017



che ne regola le modalità di attuazione. Tali misure, invece, non sono state estese agli iscritti alle Casse private.

L'APE volontaria (art. 1, commi 166 ss., l. n. 232/2016, d.P.C.M. n. 88/2017) è un anticipo finanziario – che costituisce credito ai consumatori (art. 1, comma 170, l. n. 232/2016) – commisurato alla pensione di vecchiaia e dalla stessa garantito. Viene erogato dalla banca a quote mensili per dodici mensilità, fino al conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia. La restituzione del prestito, che è garantito da una polizza assicurativa obbligatoria in caso di premorienza, avviene a partire dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, con rate di ammortamento mensili per una durata di venti anni. Per poter accedere all'APE volontaria occorrono i seguenti requisiti: a) età anagrafica minima di 63 anni; b) maturazione del diritto a una pensione di vecchiaia entro tre anni e sette mesi; c) almeno venti anni di contribuzione; d) la pensione, al netto della rata di ammortamento corrispondente all'APE richiesta, deve essere pari o superiore, al momento dell'accesso alla prestazione, a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nella assicurazione generale obbligatoria (art. 1, comma 167, l. n. 232/2016). Non possono ottenere l'APE coloro che siano già titolari di un trattamento pensionistico diretto. La concessione dell'APE avviene in due fasi. Dapprima il soggetto che voglia beneficiarne chiederà all'Inps la certificazione del diritto all'APE, direttamente o tramite un intermediario autorizzato (art. 1, comma 168, l. n. 232/2016). Ottenuta tale certificazione il richiedente, sempre in via diretta o tramite un intermediario autorizzato, presenterà congiuntamente la domanda di APE e quella di pensione di vecchiaia, da erogarsi al raggiungimento dei requisiti di legge (art. 1, comma 169, l. n. 232/2016). La domanda di APE e quella di pensione non sono revocabili, salvo in caso di esercizio del diritto di recesso ai sensi dell'art. 125-*ter* del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. n. 385/1993) e dell'art. 67-*duodecies* del Codice del consumo, di cui al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206. In questo caso però, in deroga alle disposizioni del Codice, il termine per recedere dal contratto assicurativo è di quattordici giorni. Nella domanda il

soggetto richiedente indica il finanziatore a cui richiedere l'APE e l'impresa presso la quale è assicurato il rischio di premorienza. Il periodo minimo di erogazione dell'APE è di sei mesi (art. 1, comma 170, l. n. 232/2016).

L'APE sociale (art. 1, commi 173-186, l. n. 232/2016, d.P.C.M. n. 88/2017) è un'indennità, erogata (in via sperimentale sino al 31 dicembre 2019), fino al conseguimento dell'età anagrafica prevista per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia ai sensi dell'art. 24, comma 6, del d.l. n. 201/2011. Tra le condizioni elencate dalla legge, per il lavoratore autonomo rilevano in via congiunta le seguenti: a) aver compiuto almeno 63 anni d'età; b1) assistere, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i 70 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti, ed essere in possesso di un'anzianità contributiva di almeno trenta anni oppure b2) avere una riduzione della capacità lavorativa uguale o superiore al 74%, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile ed essere in possesso di un'anzianità contributiva di almeno trenta anni (art. 1, comma 179, l. n. 232/2016; art. 2, d.P.C.M. n. 88/2017; art. 1, comma 162, lett. f, l. n. 205/2017). La concessione del beneficio è subordinata alla cessazione dell'attività lavorativa e non spetta a coloro che siano già titolari di un trattamento pensionistico diretto (art. 1, comma 180, l. n. 232/2016). I requisiti contributivi sono ridotti, per le donne, di dodici mesi per ogni figlio, nel limite massimo di due anni (art. 1, comma 179-*bis*, l. n. 232/2016). La concessione del beneficio cessa nel caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato. L'indennità è invece compatibile con la percezione dei redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di 8.000 euro annui e dei redditi derivanti da attività di lavo-

ro autonomo nel limite di 4.800 euro annui (art. 1, comma 183, l. n. 232/2016).

Per il perfezionamento dell'anzianità contributiva minima ai fini dell'APE si tiene conto di tutta la contribuzione versata a qualsiasi titolo alla Gestione separata, ad esclusione dei periodi coincidenti, che vengono computati una sola volta. I periodi assicurativi italiani non possono tuttavia essere totalizzati con quelli esteri, benché effettuati in Paesi comunitari o convenzionati con l'Italia (circ. Inps 16 giugno 2017, n. 100).

Il percettore di APE sociale può svolgere attività di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa che comportino la percezione di un reddito annuo lordo non superiore a 8.000 euro oppure di lavoro autonomo che dia titolo ad un reddito annuo non superiore a 4.800 euro. In ogni caso, la decorrenza del trattamento di pensione anticipata determina la decadenza dall'APE (art. 8, d.P.C.M. n. 88/2017).

L'importo della prestazione è pari alla rata mensile della pensione determinata sulla base della contribuzione esistente al momento della domanda di accesso al beneficio nella gestione cui il soggetto è iscritto (art. 1, comma 181, l. n. 232/2016). L'indennità può ammontare ad un massimo mensile di 1.500 euro lordi, non dà diritto a contribuzione figurativa, cessa alla morte del titolare e non è reversibile ai superstiti.

### *Malattia*

Nel caso di eventi morbosi, anche per i liberi professionisti iscritti alla Gestione separata sono previsti due tipi di prestazioni: l'indennità di malattia e quella di degenza ospedaliera.

L'estensione dell'indennità di malattia ai lavoratori autonomi non parasubordinati è avvenuta recentemente, ad opera dell'art. 24,

comma 26, d.l. n. 201/2011. L'erogazione del beneficio opera a condizione che i professionisti non siano pensionati né iscritti ad altre forme di assicurazione obbligatoria (si vedano a proposito anche il mess. Inps 7 marzo 2012, n. 4143, le circ. Inps 6 aprile 2012, n. 52, e 13 maggio 2013, n. 77).

L'indennità di malattia decorre a partire dal quarto giorno rispetto a quello in cui si è verificato l'evento morboso; vengono tuttavia indennizzati anche i primi tre giorni ove si tratti di continuazione o ricaduta di precedente malattia (circ. Inps n. 77/2013, punto 3.3).

L'erogazione del beneficio è subordinata a specifici requisiti, e in particolare: a) sussistenza dell'attività lavorativa, verificata tramite un confronto tra la domanda di indennizzo presentata in via telematica dal lavoratore all'Istituto e le informazioni contenute nella dichiarazione fiscale del soggetto o quelle relative all'apertura e/o chiusura di partita IVA; b) effettiva astensione dall'attività; c) un requisito contributivo di almeno tre settimane di versamenti nei dodici mesi antecedenti la malattia; d) un requisito reddituale, cioè che il reddito individuale assoggettato a contributo nella Gestione separata nell'anno solare antecedente la malattia non sia superiore al 70% del massimale di reddito valido per quello stesso anno.

Circa la durata della prestazione, l'art. 1, comma 788, della l. n. 296/2006 prevede che «l'evento di malattia è indennizzato [...] per un numero massimo di giornate, pari ad un sesto della durata complessiva del rapporto di lavoro e comunque non inferiore a venti giorni nell'arco dell'anno solare». Chiaramente la norma è stata concepita in relazione ai collaboratori coordinati e continuativi, per i quali è possibile individuare una durata del rapporto di lavoro. Alla luce dell'estensione delle tutele l'Inps, nella circ. n. 77/2013 (punto 3.6), ha precisato che «per la durata complessiva del rapporto di lavoro deve essere preso a riferimento il medesimo periodo considerato ai fini contributivi e cioè i 12 mesi precedenti l'inizio dell'evento di malattia». Il numero di giorni indennizzabili è

ricompreso quindi tra un minimo annuo di venti giorni ed un massimo di sessantun giorni.

La misura dell'indennità è rapportata alla contribuzione accreditata nei dodici mesi antecedenti l'evento, dividendo per 365 il massimale contributivo (art. 2, comma 18, l. n. 335/1995) previsto nell'anno di inizio della malattia: nello specifico, per contribuzioni da tre a quattro mesi sarà corrisposto il 4%, da cinque a otto mesi il 6% e da nove a dodici mesi l'8% della somma che si ottiene dividendo per 365 il massimale contributivo.

Anche l'erogazione dell'indennità di degenza ospedaliera è subordinata alla sussistenza di un requisito di almeno tre mesi anche non continuativi di contribuzione nei dodici mesi precedenti la data del ricovero e di un reddito, nell'anno solare che precede quello in cui è iniziato l'evento, non superiore al 70% del massimale contributivo (circ. Inps n. 147/2001). La prestazione ammonta all'8%, 12% o 16% dell'importo che si ottiene dividendo per 365 il massimale contributivo previsto nell'anno di inizio della degenza, a seconda della contribuzione attribuita nei dodici mesi anteriori al ricovero.

L'art. 8, comma 10, l. n. 81/2017, ha equiparato alla degenza ospedaliera «i periodi di malattia, certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche, o di gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti o che comunque comportino una inabilità lavorativa temporanea del 100 per cento». Tale assimilazione implica diversi termini per la presentazione della certificazione sanitaria e della domanda, nonché della durata della tutela e dell'ammontare del beneficio (circ. Inps 12 ottobre 2017, n. 139), che saranno quindi quelli previsti per l'indennità di degenza ospedaliera. L'Istituto ha chiarito che in questo caso l'evento indennizzabile deve essere caratterizzato da «sintomi che perdurano nel tempo – in maniera costante ovvero con alterne fasi di remissione/riacutizzazione – e richiedono sicuramente un modello assistenziale che se ne occupi a tutto campo, dalla prevenzione al sostegno palliativo». Ciò segna una distinzione rispetto alla malattia

generica, la quale «deve essere riferita ad una condizione patologica in fase acuta o riacutizzata la cui evoluzione, più o meno prolungata nel tempo, si concretizza in una guarigione – o, comunque, in una stabilizzazione – tale da consentire la ripresa dell'attività lavorativa nel breve periodo». Per l'indennizzabilità dell'evento, quindi, non basterà solo il certificato di malattia ma servirà documentazione aggiuntiva che consenta di determinare l'ingravescenza della malattia e la compromissione arrecata alla capacità lavorativa specifica (cioè quella attinente a mansioni confacenti alle attitudini professionali del soggetto assicurato). Nonostante il mancato accoglimento della domanda, in presenza dei requisiti di legge si procederà d'ufficio all'erogazione del trattamento di malattia (circ. Inps n. 76/2007 e n. 77/2013).

Sempre sulla scia di una maggiore presa di coscienza delle necessità del professionista l'art. 14, comma 3, della l. n. 81/2017 ha previsto che, in caso di malattia o infortunio di gravità tale da impedire lo svolgimento dell'attività lavorativa per oltre sessanta giorni, il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi sia sospeso per l'intera durata della malattia o dell'infortunio fino ad un massimo di due anni, decorsi i quali il lavoratore è tenuto a versare i contributi e i premi maturati durante il periodo di sospensione in un numero di rate mensili pari a tre volte i mesi di tale periodo. Questa previsione costituisce senz'altro novità di importante rilievo, considerato che il lavoratore autonomo è l'unico responsabile per il versamento dei propri contributi previdenziali (si veda *supra*).

Occorre dire che, per quanto concerne tali ambiti, erano attese alcune novità. L'art. 6 della l. n. 81/2017, al fine di incrementare le prestazioni legate al versamento della contribuzione aggiuntiva per gli iscritti alla Gestione separata, ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi nel rispetto di questi principi e criteri direttivi: a) riduzione dei requisiti di accesso alle prestazioni di maternità, incrementando il numero di mesi precedenti al periodo inden-

nizzabile entro cui individuare le tre mensilità di contribuzione dovuta, nonché introduzione di minimali e massimali per le medesime prestazioni; b) modifica dei requisiti dell'indennità di malattia, incrementando la platea dei beneficiari anche comprendendovi soggetti che abbiano superato il limite del 70% del massimale oltre il quale il reddito percepito non è soggetto a contribuzione previdenziale (per l'anno 2017 ammontava a euro 100.324,00, si veda la circ. Inps 31 gennaio 2017, n. 19), ed eventualmente prevedendo l'esclusione della corresponsione dell'indennità per i soli eventi di durata inferiore a tre giorni; c) previsione di un aumento dell'aliquota aggiuntiva che finanzia le prestazioni per la maternità, gli assegni familiari, la degenza ospedaliera, la malattia e il congedo parentale, in una misura possibilmente non superiore a 0,5 punti percentuali e comunque tale da assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio. Tale delega non è però stata esercitata.

### *Tutela della genitorialità*

Alle libere professioniste iscritte alla Gestione separata, come per le lavoratrici subordinate, spetta l'indennità di maternità per i due mesi antecedenti la data del parto e i tre mesi successivi alla stessa (art. 64, d.lgs. n. 151/2001). L'art. 13 della l. n. 81/2017 ha previsto, modificando l'art. 64 del d.lgs. n. 151/2001, che il trattamento venga corrisposto a prescindere dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa. Precedentemente, l'art. 2 del d.m. 12 luglio 2007 subordinava l'erogazione dell'indennità al fatto che la professionista, mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, dichiarasse di non esercitare la propria opera: la norma, tuttavia, risultava insoddisfacente ed anacronistica perché non teneva conto della necessità, per la professionista, di non perdere la propria committenza in una fase di vita in cui le esigenze personali determinano una capacità lavorativa ed un reddito ridotti.

Ai sensi dell'art. 64-*bis* del d.lgs. n. 151/2001, introdotto dall'art. 13 del d.lgs. n. 80/2015, tale indennità viene erogata anche nei casi di adozione, per i cinque mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia (si vedano anche la circ. Inps 26 febbraio 2016, n. 42, e il decreto congiunto del Ministero del lavoro e del Ministero delle finanze del 24 febbraio 2016).

Il congedo parentale è un periodo di astensione facoltativa dal lavoro di cui i genitori possono usufruire per far fronte ai bisogni del bambino nei primi anni di vita. L'indennità prevista per tale congedo è stata estesa, ad opera dell'art. 24, comma 26, del d.l. n. 201/2011 (che fa riferimento all'art. 1, comma 788, della l. n. 296/2006), poi modificata dall'art. 8, commi 4-8, l. n. 81/2017, anche ai professionisti iscritti alla Gestione separata non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie. È corrisposta alle lavoratrici o ai lavoratori i quali abbiano accreditato, nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile, almeno tre mensilità di contribuzione. Analogamente all'indennità di malattia, è necessaria a) la sussistenza di un rapporto di lavoro e b) l'effettiva astensione dall'attività lavorativa. Nel caso dei liberi professionisti, questi requisiti sono verificabili tramite le dichiarazioni fiscali del soggetto, quelle relative all'apertura e/o chiusura di partita IVA e la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di effettiva astensione dall'attività lavorativa nel periodo di fruizione del congedo parentale. Il trattamento economico ammonta al 30% del reddito da lavoro. Per i professionisti, il reddito di riferimento è pari a 1/12 di quello risultante dalla denuncia dei redditi da attività libero professionale relativa all'anno o agli anni in cui sono ricompresi i dodici mesi antecedenti il periodo indennizzabile. Nel primo anno d'età del bambino, il trattamento economico per i periodi di congedo parentale è corrisposto, a prescindere dai menzionati requisiti contributivi, anche alle lavoratrici ed ai lavoratori che abbiano titolo all'indennità di maternità o paternità. In tale caso, l'indennità è calcolata in misura pari al 30% del reddito di riferimento per la corresponsione di tali indennità.



Mentre in origine l'erogazione della prestazione era prevista solo per un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino, come detto l'art. 8, comma 4, della l. n. 81/2017, nell'ottica di un avvicinamento delle tutele a quelle previste per i lavoratori subordinati, ne ha esteso la fruibilità ad un periodo di sei mesi entro i primi tre anni. Occorre tuttavia dire che resta notevole il divario rispetto a quanto previsto relativamente ai lavoratori dipendenti, che possono avvalersi del congedo parentale fino ai 12 anni di vita del bambino, per un periodo totale di dieci mesi (undici ove ne fruisca anche il padre), e usufruiscono dell'indennizzo di sei mesi fino al sesto anno d'età del bambino (artt. 32 ss., d.lgs. n. 151/2001, come modificato dal d.lgs. n. 80/2015).

*La tutela del professionista nel caso di perdita del lavoro e nelle transizioni occupazionali*

Nei confronti del lavoratore autonomo manca alcuna tutela previdenziale nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. Attualmente, infatti, l'evento della disoccupazione è preso in considerazione e tutelato solo con riferimento al lavoratore subordinato e al collaboratore coordinato e continuativo, attraverso gli istituti della NASpI e della DIS-COLL. Ci si potrebbe chiedere se sia possibile ipotizzare un'estensione della DIS-COLL anche nei confronti del professionista iscritto alla Gestione separata, che non sia un collaboratore coordinato e continuativo, ma la risposta appare negativa. Semmai, per il ruolo svolto nel mercato, il professionista risulterebbe equiparabile, *mutatis mutandis*, ad un'impresa: in effetti, questa è la direzione seguita sia in sede comunitaria che dallo stesso Legislatore della l. n. 81/2017. Diversamente, per i lavoratori dipendenti nelle imprese, le situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili, le situazioni temporanee di mercato o, più in generale, i casi di crisi e riorganizzazione trovano protezione nell'intervento della Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria.

Nel quadro della l. n. 81/2017, l'eventuale futura predisposizione di una protezione per tali eventi è prevista solo per coloro che risultino iscritti ad ordini e collegi (gravando quindi sul bilancio degli enti privatizzati): l'art. 6, comma 1, del provvedimento citato delega infatti il Governo ad adottare appositi decreti indicando, quale principio e criterio direttivo, l'«abilitazione degli enti di previdenza di diritto privato, anche in forma associata, ove autorizzati dagli organi di vigilanza, ad attivare, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà». Simile previsione, invece, non è stata introdotta riguardo ai professionisti iscritti alla Gestione separata, per i quali l'aumento dell'aliquota aggiuntiva è correlato unicamente ad un incremento delle prestazioni in caso di maternità e malattia.

In questo, quindi, il sistema risulta tuttora costruito sulla figura lavoratore autonomo considerato come soggetto economicamente forte, senza tenere in conto della specificità degli eventi di rischio per tali categorie. È necessaria quindi la predisposizione di nuove, adeguate tutele, o quanto meno la valorizzazione di quelle esistenti.

Si deve però sottolineare che, se non sono previste forme di sostegno economico nei confronti del professionista in difficoltà, la l. n. 81/2017 dispone altro genere di protezione sul versante delle politiche attive per il lavoro. L'art. 10 della legge prevede l'istituzione, presso i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e i collegi professionali, con le associazioni costituite ai sensi degli artt. 4, comma 1, e 5 della l. n. 4/2013 e con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali. Compito di tale sportello (art. 3, comma 10) è fornire una rete di supporto al professionista, raccogliendo le domande e le offerte di la-

voro autonomo, fornendo le relative informazioni ai professionisti ed alle imprese che ne facciano richiesta e svolgendo attività di consulenza circa le procedure per l'avvio di attività autonome e le eventuali trasformazioni e per l'accesso a commesse ed appalti pubblici, nonché per quanto concerne le opportunità di credito e le agevolazioni pubbliche nazionali e locali (si veda *infra*, parte II, cap. 3).

E in effetti le tutele possono realizzarsi non solo attraverso erogazioni monetarie, ma anche tramite strumenti di politica attiva che permettano la riqualificazione professionale. D'altronde, una tutela passiva dell'occupazione che si risolva in benefici assistenziali di ordine economico rischia di essere controproducente, non solo gravando sul bilancio pubblico ma altresì incoraggiando forme di lavoro sommerso elusive della legalità. Peraltro, proprio perché il professionista opera nel mercato, secondo una concorrenza che deve essere limpida e non distorta, la predisposizione di misure di tal genere potrebbe riproporre gli interrogativi, già sollevati con riferimento agli ammortizzatori sociali, circa la configurabilità di simili interventi quali aiuti di Stato ai sensi degli artt. 107 TCE (si veda Melillo, 2009, 2).

Tali affermazioni, tuttavia, rischiano di cogliere solo in modo parziale la complessità del fenomeno, dato che anche in questo campo si ripropone il medesimo *leitmotiv* di fondo circa la pluralità di voci insita al mondo del lavoro autonomo, che si traduce in diversificate istanze di tutela. È evidente infatti che l'eventualità di incorrere nell'assenza o in una forte riduzione di lavoro possa affliggere anche il professionista e soprattutto quella fascia del lavoro autonomo endemicamente caratterizzata da debolezza contrattuale. Da questo punto di vista, alcune suggestioni arrivano dalla giurisprudenza comunitaria. Di recente la Corte di giustizia, nella causa C-442/16, ha specificato che, ai fini del mantenimento dello stato di lavoratore per il conseguimento del diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38/CE (e quindi dell'eventuale connesso accesso alle prestazioni previdenziali), la nozione di disoccupazione

involontaria concerne anche coloro che abbiano svolto attività di lavoro autonomo. Volgendo lo sguardo al piano interno, benché i titoli della stampa proclamino l'applicabilità della NASpI anche ai lavoratori autonomi, l'attuale formulazione della legge (art. 2 del d.lgs. n. 22/2015) sembra non lasciare spazi in questo senso (vengono infatti indicati chiaramente, quali destinatari, i lavoratori dipendenti). Di certo però la decisione riapre e rende più sferzante il dibattito circa l'esclusione, dalle tutele per la disoccupazione, dei professionisti; ricordando, tuttavia, che le esigenze di equilibrio del sistema previdenziale implicano che all'aumento delle prestazioni sia correlato un incremento dell'aliquota connessa.

#### *Ricongiunzione, totalizzazione, cumulo e computo*

Sul fronte previdenziale, il possibile svolgimento di un'attività professionale attraverso molteplici forme contrattuali ingenera una conseguente locupletazione delle posizioni assicurative, con il rischio che i contributi versati in ciascuna Gestione non consentano il raggiungimento dei requisiti prescritti per l'accesso alle prestazioni. Si è sottolineato, nel Libro bianco ADAPT sul welfare (2017), che «una carriera lavorativa contraddistinta da andamenti saltuari e precari lascia un indelebile segno negativo anche sul piano dei trattamenti di pensione; mentre una carriera stabile, in forte progressione professionale e retributiva provocherà ricadute estremamente positive sul versante previdenziale». La incomunicabilità tra Gestioni, infatti, impatta sulla stessa adeguatezza della prestazione previdenziale, facendo venir meno le garanzie previste dall'art. 38 Cost. All'esigenza di un'unicità della posizione previdenziale, con conseguente erogazione di benefici che consentano la soddisfazione dei bisogni del lavoratore, rispondono gli istituti della ricongiunzione, della totalizzazione e del cumulo.

La ricongiunzione è un istituto a titolo oneroso (disciplinata dalla l. n. 29/1979, poi modificata dall'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n.

78/2010) che consente la creazione di un'unica posizione contributiva presso l'Assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti o presso le Gestioni speciali (commercianti, artigiani, coltivatori diretti). Viene quindi erogato un trattamento pensionistico unico, liquidato tenendo conto dell'intera anzianità contributiva del lavoratore, ma secondo le regole della Gestione in cui è stata accentrata la posizione individuale. Nell'ambito del lavoro libero-professionale questa opzione concerne solo gli iscritti alle Casse previdenziali private e non i lavoratori autonomi in Gestione separata (art. 1, l. 5 marzo 1990, n. 45).

Al professionista iscritto alla Gestione separata restano altre due possibilità: la totalizzazione ed il cumulo dei contributi.

La totalizzazione (di cui alla l. n. 42/2006) consente a coloro che non siano titolari di un trattamento pensionistico autonomo nell'AGO o in altre Gestioni (tra cui la Gestione separata, *ex* art. 1, comma 1, l. n. 42/2006), di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione. Tale facoltà può essere esercitata ove ricorrano, congiuntamente, due condizioni (art. 1, comma 2, l. n. 42/2006): a) il soggetto interessato deve aver compiuto il sessantacinquesimo anno di età e deve far valere un'anzianità contributiva almeno pari a venti anni ovvero, indipendentemente dall'età anagrafica, un'anzianità contributiva non inferiore a quaranta anni; b) devono sussistere gli ulteriori requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia. All'atto pratico ogni ente calcolerà, *pro quota* e secondo il metodo contributivo, l'ammontare del trattamento che avrebbe erogato a fronte dei versamenti effettuati dall'assicurato (art. 4, l. n. 42/2006); le quote liquidate poi verranno erogate complessivamente dall'Inps, che stipula con le forme interessate apposite convenzioni (art. 5, l. n. 42/2006). La facoltà di totalizzazione può essere esercitata per l'accesso alla pensione di vecchiaia, anticipata, di inabilità e ai superstiti.

Il cumulo consiste in un meccanismo, di fatto, contermina rispetto alla totalizzazione. Si tratta di un istituto introdotto dalla l. n. 228/2012 (art. 1, commi 239-246) e modificato dalla l. n. 232/2016, che consente di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione (cfr., per gli aspetti operativi, le circ. Inps 16 marzo 2017, n. 60, e 12 ottobre 2017, n. 140).

La riforma del 2016 segna incisivi passi avanti nella modulazione delle tutele a favore dei lavoratori autonomi: ha previsto che tale opzione sia possibile anche per i soggetti che abbiano maturato il diritto al trattamento pensionistico in una delle forme cumulate; ha ricompreso tra gli enti interessati anche le Casse privatizzate dei professionisti ordinistici e allargato il novero delle prestazioni conseguibili alla pensione anticipata. Possono accedere al cumulo i soggetti iscritti all'AGO, alle forme esclusive e sostitutive, alla Gestione separata e alle Casse professionali, che non siano titolari di un trattamento pensionistico diretto (compreso l'assegno di invalidità) a carico di tali Gestioni. I contributi possono essere sommati ai fini del conseguimento della pensione di vecchiaia (secondo i requisiti anagrafici e di contribuzione più elevati tra quelli previsti dagli ordinamenti degli enti interessati), della pensione anticipata, di inabilità e ai superstiti. Diversamente dalla totalizzazione, questo istituto presenta per il lavoratore l'innegabile vantaggio di garantire una prestazione calcolata secondo il metodo applicabile *pro rata temporis* ai distinti periodi assicurativi (art. 1, comma 245, l. n. 228/2012; si veda in materia Catini, 2017).

Da ultimo, l'art. 3 del d.m. n. 282/1996 prevede per gli iscritti alla Gestione separata che possano far valere periodi contributivi presso l'AGO, le forme esclusive e sostitutive della medesima e le Gestioni pensionistiche dei lavoratori autonomi diverse dalle Casse professionali, la facoltà di chiedere nell'ambito della Gestione separata il computo di questi contributi, ai fini del diritto e della misura della pensione a carico della Gestione stessa, alle condizioni previste per la facoltà di opzione di cui all'art. 1, comma 23, della l.

n. 335/1995, cioè un'anzianità contributiva pari o superiore a quindici anni di cui almeno cinque a partire dal 1° gennaio 1996, oppure un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni al 31 dicembre 1995 (si veda anche la circ. Inps 18 novembre 2015, n. 184). Attraverso l'esercizio del computo sono conseguibili le seguenti prestazioni: pensione di vecchiaia; pensione anticipata; pensione di inabilità; assegno ordinario di invalidità; pensione indiretta ai superstiti; pensione supplementare.

### *Tutela per invalidità e inabilità*

In via generale, il Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (d.P.R. n. 1124/1965) esclude dalla copertura assicurativa i professionisti.

L'art. 4 del Testo unico, oltre a prevedere che, nel caso di svolgimento di lavorazioni pericolose ai sensi dell'art. 1, siano assicurati i lavoratori subordinati, contempla come categoria di lavoratori autonomi protetta unicamente «gli artigiani, che prestano abitualmente opera manuale nelle rispettive imprese (c. 1, n. 3)». A tale norma si affianca la previsione dell'art. 5, d.lgs. n. 38/2000, che ha esteso l'obbligo assicurativo ai «lavoratori parasubordinati [...] qualora svolgano le attività previste dall'articolo 1 del Testo unico o, per l'esercizio delle proprie mansioni, si avvalgano, non in via occasionale, di veicoli a motore da essi personalmente condotti». In questo caso il pagamento del premio è ripartito nella misura di un terzo a carico del lavoratore e due terzi a carico del committente, il quale è tenuto a tutti gli adempimenti previsti dal Testo unico a carico dei datori di lavoro.

Occorre dire però che in tema di sicurezza l'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 configura anche per i lavoratori autonomi alcuni obblighi generali, come «a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità

alle disposizioni di cui al titolo III – (che riguarda l'uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale); b) munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III; c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto». Per tali soggetti, inoltre, è prevista la facoltà (art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81/2008) di beneficiare della sorveglianza sanitaria e partecipare a corsi di formazione specifici incentrati sui rischi delle attività svolte.

Su un piano generale, il professionista che perda o trovi limitata la capacità di provvedere ai bisogni propri e della famiglia può accedere alle prestazioni Inps, ossia l'assegno ordinario di invalidità e la pensione ordinaria di inabilità (l. n. 222/1984).

L'assegno viene erogato nel caso di riduzione della capacità lavorativa specifica a meno di un terzo. Il diritto all'assegno sussiste anche in caso di rischio preconstituito, ossia qualora la riduzione della capacità lavorativa, oltre i limiti dei due terzi, preesista al rapporto assicurativo, purché vi sia stato successivo aggravamento o siano sopraggiunte nuove infermità (art. 1, comma 2, l. n. 222/1984). Per il conseguimento del beneficio è richiesta un'anzianità assicurativa di cinque anni e un requisito contributivo di almeno tre anni nel quinquennio antecedente la domanda. L'erogazione dell'assegno dura tre anni ed è confermabile per periodi della stessa durata. Dopo tre riconoscimenti consecutivi, il diritto alla prestazione diventa definitivo, salva la possibilità di revisione ove risultino mutate le condizioni che hanno dato luogo al trattamento. La prestazione non è reversibile ai superstiti. Al compimento dell'età stabilita per il diritto a pensione di vecchiaia la prestazione si trasforma, in presenza dei requisiti assicurativi e contributivi, in pensione di vecchiaia (art. 1, comma 10, l. n. 222/1984).



La pensione ordinaria di inabilità è erogata in caso di assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, in presenza dei medesimi requisiti assicurativi e contributivi previsti per l'assegno di invalidità (art. 2, l. n. 222/1984). La concessione del beneficio è subordinata alla cancellazione dell'interessato dagli elenchi anagrafici degli operai agricoli, dagli elenchi nominativi dei lavoratori autonomi e dagli albi professionali, nonché alla rinuncia ai trattamenti a carico dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e ad ogni altro trattamento sostitutivo o integrativo della retribuzione. Il trattamento è reversibile ai superstiti.

### **2.3. Le prestazioni della previdenza complementare**

Sono ben noti ai più gli argomenti attraverso i quali si cerca di incoraggiare l'adesione a forme pensionistiche complementari. L'obiettivo perseguito dal Legislatore è la compensazione dei limiti del sistema pubblico nel garantire un livello reddituale accettabile al termine dell'attività lavorativa, tramite la predisposizione di tutele finalizzate alla soddisfazione bisogni socialmente rilevanti la cui realizzazione non viene assicurata in via diretta dallo Stato. Tant'è che in dottrina si è dubitato circa il fondamento costituzionale dell'istituto, da ascrivere forse non più all'art. 38, comma 5, Cost., ma direttamente all'art. 38, comma 2, Cost. in materia di previdenza obbligatoria, come integrato dall'art. 4 della Carta.

Vedremo tuttavia se, con riferimento ai liberi professionisti, tale funzione possa ritenersi pienamente assolta.

I lavoratori autonomi e i liberi professionisti, anche organizzati per aree professionali e per territorio, possono aderire in modo individuale o collettivo alle forme della previdenza complementare. Ciò significa che i fondi pensione per gli autonomi potranno essere costituiti ricomprendendo sia specifiche aree professionali che aree

professionali non collegate. Diversamente da quanto avviene per i lavoratori subordinati, le forme di previdenza integrativa degli autonomi possono essere non solo in regime di contribuzione definita (nei quali, cioè, è noto l'importo dei versamenti dovuti ma non quello della prestazione finale) ma anche a prestazione definita, implicando quindi la variabilità delle contribuzioni versate in funzione del raggiungimento di una determinata rendita finale (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 252/2005).

I fondi della previdenza complementare si distinguono in aperti o chiusi. Quelli aperti sono rivolti alla generalità del pubblico, e possono essere istituiti da compagnie assicurative, banche, società di intermediazione mobiliare e società di gestione del risparmio.

I fondi chiusi, invece, sono destinati esclusivamente ai lavoratori appartenenti a determinate categorie. In particolare, con specifico riferimento ai liberi professionisti, tali fondi possono essere istituiti da «b) accordi fra lavoratori autonomi o fra liberi professionisti, promossi da loro sindacati o da associazioni di rilievo almeno regionale», dalle «d) le regioni, le quali disciplinano il funzionamento di tali forme pensionistiche complementari con legge regionale nel rispetto della normativa nazionale in materia» e, per gli iscritti agli ordini, dagli «g) enti previdenziali dei liberi professionisti, con l'obbligo della gestione separata, sia direttamente sia mediante accordi collettivi». Sono soggetti accomunati da un dato comune di fondo, cioè l'essere esponenti di categorie lastrici di interessi omogenei, proprio perché, almeno nelle intenzioni, dovrebbero essere in grado di convogliare le istanze del gruppo di riferimento e rispondervi attraverso la predisposizione di adeguate tutele nella elaborazione dell'atto istitutivo.

Sotto il profilo delle prestazioni, il diritto alla pensione «si acquisisce al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza, con almeno cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari» (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 252/2005). È possibile

tuttavia usufruire del montante accumulato in via preventiva, attraverso le anticipazioni e i riscatti.

Le anticipazioni possono essere richieste «a) in qualsiasi momento, per un importo non superiore al 75 per cento, per spese sanitarie a seguito di gravissime situazioni relative a sé, al coniuge e ai figli per terapie e interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche [...]; b) decorsi otto anni di iscrizione, per un importo non superiore al 75 per cento, per l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, documentato con atto notarile [...]; c) decorsi otto anni di iscrizione, per un importo non superiore al 30 per cento, per ulteriori esigenze degli aderenti» (art. 11, comma 7, d.lgs. n. 252/2005).

La possibilità di riscatto, per i lavoratori autonomi, sembra invece possibile nelle ipotesi di perdita dei requisiti e di premorienza dell'aderente (che riguarderà in quest'ultimo caso i beneficiari indicati dal *de cuius* o gli eredi).

Ciò detto, quali spazi vi sono per la previdenza complementare dei professionisti? E le prestazioni predisposte possono ritenersi adeguate alle specifiche istanze di tutela di questa categoria?

Come detto, tali forme di previdenza sono interamente a carico del professionista che, diversamente dal lavoratore subordinato aderente a fondi chiusi, *in re ipsa* non può beneficiare di eventuali contributi del datore di lavoro. Se già si discute circa le crescenti difficoltà dei professionisti nell'assolvere ai versamenti previdenziali nel sistema obbligatorio, a maggior ragione risulterà problematico l'esborso di ulteriori somme da destinare alla previdenza complementare. Un correttivo, tuttavia, è dato dalla possibilità di dedurre tali somme dal reddito sino alla somma di 5.164,57 euro annui.

Occorre dire però che residuano degli spazi di tutela meritevoli di essere valorizzati.

Le anticipazioni del montante individuale nel caso di malattia, ad esempio, permettono di supplire ai casi di assenza di tutela nel sistema obbligatorio. Inoltre, la previsione di un ulteriore 30% di anticipazione, se adeguatamente sviluppata, permetterebbe di far fronte ai vuoti di protezione tuttora presenti.

## CAPITOLO 3

# **Le tutele “di nuova generazione”: riconoscimento dei requisiti professionali, sistema delle attestazioni, formazione**

### **1. Premessa**

Alla luce delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, il tema delle competenze (della loro formazione e sviluppo, della loro riconoscibilità e trasferibilità nelle diverse transizioni occupazionali e in diversi contesti) è diventato cruciale. Ciò è vero a maggior ragione se si guarda al mondo delle professioni, da sempre caratterizzato dalla centralità delle competenze come strumento di competitività per il professionista ma anche di tutela per i destinatari dei servizi. Nello scenario attuale, tuttavia, il ruolo ed il peso delle competenze con riferimento alla regolazione delle attività e dei percorsi di carriera dei professionisti muta: da strumento di regolazione del mercato (con riferimento ai criteri di accesso e di svolgimento della professione idonei a garantire, appunto, le istanze di tutela dei destinatari dei servizi) a strumento di tutela per lavoratori (i professionisti, appunto) che oltre a dover affrontare le dinamiche della concorrenza in mercati sempre più competitivi fronteggiano, come tutti i lavoratori, i rischi connessi alla obsolescenza delle competenze, alla precarizzazione dei percorsi lavorativi, alle frequenti transizioni tra diverse condizioni e *status* occupazionali.

Da un lato, le caratteristiche dei diversi sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali vanno dunque analizzate considerando la loro incidenza sul funzionamento dei mercati di riferimento: sistemi molto restrittivi possono “chiudere” i mercati e ostacolare la mobilità dei professionisti; in rischi simili incorrono sistemi in cui

non siano previsti adeguati strumenti per la trasferibilità delle qualifiche e delle certificazioni, come dimostra il caso degli Stati Uniti. In Europa occorre considerare il ruolo rivestito dalle istituzioni comunitarie, che sono intervenute su questi temi al fine di tutelare i principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera circolazione delle persone su tutto il territorio dell'Unione, spingendo gli Stati membri a rimuovere tutti gli ostacoli che potessero impedire la mobilità dei professionisti da uno Stato all'altro, incidendo indirettamente sui modelli di regolazione nazionale che si sono tradizionalmente caratterizzati per un orientamento "restrittivo" o "liberale" a seconda della intensità della regolazione relativamente alle modalità di accesso ad un numero più o meno ampio di professioni. Emergono tendenze comuni ai diversi Paesi in direzione di una tendenza alla liberalizzazione, che vede aumentare il numero di professioni soggette a certificazioni rispetto a quelle sottoposte ai regimi più restrittivi di *licensing*.

Dall'altro lato, occorre guardare se e a quali condizioni la previsione di determinati strumenti per il riconoscimento dei requisiti professionali e la certificazione delle competenze possa fungere anche da strumento di tutela (oltre l'accesso e la possibilità di esercizio della professione) per il professionista. È alla luce di tale interrogativo che sarà declinata in particolare l'analisi del caso italiano, dove recenti interventi legislativi hanno portato ad importanti avanzamenti sul fronte della certificazione delle competenze dei professionisti, in assenza tuttavia di adeguati strumenti di raccordo con il sistema nazionale di certificazione delle competenze ancora in via di definizione, che sono imprescindibili affinché il riconoscimento delle competenze rappresenti uno strumento di tutela della professionalità nelle transizioni occupazionali.

Dai sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali occorre distinguere i sistemi di attestazione della qualità dei servizi, che pure rispondono a logiche coincidenti sul fronte della garanzia dei destinatari dei servizi. Si richiameranno brevemente i tratti di alcu-

ne esperienze internazionali per poi approfondire le novità introdotte nel nostro Paese dalla l. n. 4/2013.

Nella duplice prospettiva della garanzia della qualità dei servizi e della costruzione di strumenti di tutela per i professionisti rientra infine il tema della formazione continua e degli interventi messi in campo per promuovere l'accesso dei professionisti ad opportunità di qualificazione nel corso delle carriere lavorative. Anche su questo fronte il caso italiano presenta profili di interesse legati alle tutele introdotte dalla l. n. 81/2017 con particolare riferimento ai professionisti autonomi.

## **2. Il riconoscimento dei requisiti professionali**

A livello europeo e in tutti i sistemi nazionali, il ruolo delle qualifiche e delle certificazioni nella regolazione delle professioni è determinante: da un lato, esse sono uno strumento attraverso cui garantire le istanze di protezione e tutela dei consumatori/utenti e di riconoscimento dei professionisti, definendo i requisiti in termini di conoscenze e competenze per l'esercizio della professione; dall'altro, stabilendo le condizioni di accesso alla professione e del suo esercizio, sono uno strumento di regolazione del mercato, tanto che sulla base delle forme e del livello di regolazione dei sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali è possibile individuare diversi modelli nazionali, lungo il tradizionale *continuum* tra deregolazione e regolazione.

Nei successivi sotto-paragrafi si proverà a identificare e analizzare, anche sul piano internazionale e comparato, i diversi sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali previsti nell'ambito dei servizi professionali (inclusendo, in tale ampia categoria, tutte le attività connotate da quella che la letteratura riconosce come principale caratteristica distintiva delle professioni, e cioè l'intensità di conoscenza) (Bergamaschi, 2017, 18).

## **2.1. Il quadro comunitario**

Il tema della regolazione dei meccanismi di accesso alle professioni è centrale nell'ordinamento europeo, incidendo direttamente sulla applicazione dei principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera circolazione di persone su tutto il territorio dell'Unione, in un settore sempre più strategico come quello dei servizi professionali.

L'obiettivo dell'Unione europea è adottare procedure che rimuovano restrizioni ingiustificate alla libera circolazione dei servizi, garantendo in tal modo l'efficienza del quadro normativo a beneficio dei consumatori, i cittadini europei e le imprese. In questo senso, l'art. 53 del TFUE prevede che: «Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste».

Negli anni, e in conformità con le disposizioni del TFUE, sono state adottate diverse direttive settoriali europee: direttiva 89/48/CEE, 92/51/CEE, 1999/42/CE, 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE. Tuttavia, all'inizio degli anni Duemila, il Report della Commissione europea sullo stato del mercato dei servizi interni (Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo stato del mercato dei servizi interni, COM(2002)441) ha rilevato una mancanza di uniformità nel vasto sistema di autorizzazioni (autorizzazione, licenza, accordi, ecc.), che poteva avere un effetto deterrente per l'esercizio delle professioni, considerando che i diversi standard tra gli Stati membri avrebbero potuto tradursi, *in extremis*, in sanzioni civili e penali per il fornitore di servizi



privo della corretta autorizzazione dello Stato membro per esercitare l'attività professionale in questione.

Di conseguenza, l'Unione europea ha cercato di stabilire un quadro comune per gli Stati membri, attraverso l'istituzione di una politica orizzontale, ma anche settoriale, con la direttiva 2005/36/CE. Questo ha determinato due innovazioni chiave per facilitare la fornitura transfrontaliera di servizi: 1) nuove possibilità di riconoscimento automatico delle qualifiche; 2) rafforzamento della cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali competenti.

La direttiva ha l'obiettivo di rimuovere le barriere e le restrizioni imposte dagli Stati membri per l'accesso alle professioni al fine di migliorare il funzionamento del mercato unico, prevedendo a tale scopo diversi meccanismi di mutuo riconoscimento delle qualifiche conseguite (Report della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo stato del mercato dei servizi interni, COM(2002)441). La direttiva si applica solo alle professioni regolamentate, siano esse svolte in forma di lavoro autonomo o subordinato, e mira a garantire la realizzazione del mercato europeo e la libera circolazione di persone, beni e servizi (contrastando oneri eccessivi e limitazioni ingiustificate ai prestatori di servizi), oltre a mantenere gli standard di qualità, introducendo uno standard minimo professionale europeo.

Sono stati stabiliti tre meccanismi per il riconoscimento della qualifica: 1) riconoscimento automatico della qualifica, attraverso l'istituzione di parametri minimi di formazione (titolo III, capo III); 2) riconoscimento in base all'esperienza professionale relativa ad alcune attività industriali, commerciali e artigianali (titolo III, capo II); 3) un regime generale, basato sul principio del riconoscimento reciproco e della valutazione caso per caso, applicabile alle professioni che non hanno norme specifiche per il riconoscimento della qualifica (titolo III, capo I).

Senza sottovalutare il carattere innovativo della direttiva 2005/56/CE nella istituzione di un quadro comune europeo, si è constatato che la complessità delle procedure amministrative per il riconoscimento delle qualifiche costituiva un ostacolo per l'efficacia delle norme della direttiva, che rendeva necessario riformare e modernizzare ulteriormente il quadro europeo (Commissione europea, 2011).

È in questo contesto che è approvata la direttiva 2013/55/UE, che accelera il procedimento amministrativo per l'ottenimento della qualifica professionale, sburocratizza la procedura, rafforza la cooperazione tra le autorità amministrative degli Stati membri (Di Giambattista, 2015, 160) e introduce un esercizio di trasparenza e di valutazione reciproca nel cui ambito gli Stati membri hanno indicato quali professioni regolamentano. Una delle misure principali è stata l'introduzione della tessera professionale europea (*European Professional Card*), che si propone di accelerare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI – *Internal Market Information*) e che agisce come un certificato elettronico (Carinci, Pizzoferrato, 2015, 144). Questo sistema permetterà anche lo scambio di informazioni relative alla legislazione applicabile alla professione e ai codici deontologici.

L'esercizio di valutazione reciproca si è concluso con l'obbligo per gli Stati membri di presentare alla Commissione, entro il 18 gennaio 2016, piani di azione nazionali che illustrino e giustifichino le decisioni eventualmente adottate a seguito di tale analisi.

La direttiva ha anche svolto un ruolo chiave per quanto riguarda il riconoscimento generale dei requisiti professionali, poiché è stato stabilito il principio della valutazione non solo basata sul punteggio ottenuto per il numero di anni di studio, ma anche per le competenze sviluppate in esperienze di apprendistato, nella pratica professionale e in altri contesti.

La direttiva disciplina anche il controllo da parte delle autorità competenti per quanto riguarda i fornitori di servizi professionali, prevedendo che esse tengano conto sia della sicurezza dei destinatari di servizi, sia dei diritti dei professionisti (Di Giambattista, 2015, 157).

Di particolare interesse per il tema qui affrontato è anche la recente comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali del 10 gennaio 2017. La comunicazione non contiene soltanto raccomandazioni relative alle restrizioni riguardanti le professioni regolamentate (sulla base di quattro indicatori: approccio regolamentare, requisiti relativi alle qualifiche, altri requisiti d'ingresso, requisiti per l'esercizio della professione), ma rivolge agli Stati membri anche raccomandazioni sulle professioni non regolamentate, nei casi in cui sia previsto un obbligo di certificazione professionale o esistano altri tipi di controlli e contrappesi, in particolare per quanto riguarda l'erogazione di servizi specifici, che potrebbero rappresentare una barriera all'accesso alla professione. In questo senso, la Commissione controllerà l'attuazione delle raccomandazioni di questa comunicazione e potrà considerare la mancanza di azione come eventuale violazione del diritto dell'Unione.

Ad oggi sono stati analizzati gli indicatori di sette professioni (architetti, ingegneri civili, contabili, avvocati, agenti di brevetti, agenti immobiliari e guide turistiche), coprendo quattro settori economici chiave (servizi, edilizia, immobiliare e turismo).

## **2.2. I sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali in Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania**

Al fine di analizzare le condizioni di efficacia e le possibili evoluzioni delle soluzioni adottate nel nostro Paese in relazione alla regolazione del riconoscimento dei requisiti professionali, è utile guardare a come il tema è stato affrontato in altri casi nazionali (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania) che presentano elementi di particolare interesse. Nel ricostruire i vari sistemi occorre più in generale avere presente che esistono importanti differenze nel modello di regolazione delle professioni *tout court* considerate. I diversi modelli nazionali non si distinguono soltanto sulla base dell'incidenza delle professioni regolamentate sul totale delle professioni o del grado di regolazione che caratterizza le professioni regolamentate, ma anche sulla base degli attori responsabili della regolazione (attore pubblico, associazioni professionali), dei livelli (statale, regionale, settoriale) e degli strumenti di regolazione (legge, regolamenti interni, accordi, anche internazionali), in un quadro in cui sono spesso le caratteristiche del settore a determinare le forme e le modalità di regolazione in un processo *bottom-up* guidato dalle istanze rappresentative di ciascuna professione: se il modello della regolazione pubblica mediante legge dello Stato è più diffuso nei settori sanitario e sociale, nei settori elettrico e dei trasporti, molto spesso sono gli accordi internazionali la forma più comune di regolazione dei requisiti professionali per accedere a determinate professioni (Cedefop, 2013).

Come è emerso dalla breve ricognizione del quadro legislativo nei Paesi analizzati, le modalità con cui viene regolato il riconoscimento dei requisiti professionali variano a seconda della natura della professione e del settore di riferimento e in uno stesso Paese è possibile trovare diversi quadri regolatori: assenza di regolazione da parte dell'attore pubblico; esistenza di schemi di accreditamento (ed eventualmente di registrazione) stabiliti dalle associazioni professionali, che determinano i requisiti di competenze necessari a svolgere la professione, ma non hanno carattere vincolante e non

sono collegati ad abilitazioni; schemi di certificazione delle competenze e dei profili professionali che garantiscono il possesso dei requisiti necessari a svolgere la professione, e possono avere anche un valore legale (laddove rilasciati dall'attore pubblico o da organismi autorizzati dall'attore pubblico competente); sistemi in cui il possesso di determinate competenze è necessario per accedere a una licenza che abilita all'esercizio della professione e in assenza della quale tale esercizio è negato (è il caso delle "professioni protette").

Guardando al ruolo dell'attore pubblico è possibile raggruppare i diversi strumenti esistenti in tre categorie principali: sistemi soggetti a regolazione diretta da parte dell'attore pubblico, sistemi soggetti a forme di regolazione indiretta e sistemi non regolati.

Nella prima categoria rientrano i sistemi di licenza, che sono evidentemente i più stringenti, tipicamente utilizzati in quei settori in cui è interesse dello Stato proteggere i consumatori/cittadini da una eventuale mancanza di competenze o esperienza del professionista, che potrebbe arrecare ad essi gravi danni (Bryson, Kleiner, 2010, 3). Alla base di questi sistemi c'è l'idea che a causa della natura intangibile dei servizi e della mancanza di conoscenze specialistiche da parte degli utenti, tali da impedire una corretta valutazione dei professionisti, lo Stato debba farsi garante del possesso da parte di questi ultimi delle competenze necessarie a offrire servizi di qualità. Al contempo, la necessità di rispettare determinati standard di competenze per ottenere la licenza dovrebbe garantire un innalzamento dei livelli medi di competenza in settori sensibili: maggiore dunque sarà la "sensibilità" del settore/dei servizi, maggiore sarà la propensione ad aumentare i livelli di regolazione. Tuttavia, nonostante sia possibile riscontrare una certa omogeneità nei settori sottoposti a licenza tra i diversi Paesi, esistono comunque casi di professioni "sensibili" regolate con il meccanismo della licenza in alcuni Stati e non in altri. Negli Stati Uniti, in particolare, è osservabile una considerevole varianza nella incidenza e nella natura delle procedure di *licencing* riferite alle stesse professioni da uno

Stato all'altro (ciò suggerisce che esistano altri fattori in grado di incidere sul livello di regolazione delle professioni, tra cui la capacità di *lobbying* di alcuni gruppi professionali, si veda Koumenta, Paggiero, 2016, 13-15. Per essere regolamentati, i lavoratori formano un organismo professionale, che richiede al governo il riconoscimento legale come associazione professionale. Il successo di questo tentativo dipende da fattori come le risorse finanziarie e il numero di membri, fattori che influenzano il lobbismo al governo: in questo senso, Humphris, 2013, 31).

Nella seconda categoria rientrano invece i sistemi di certificazione e accreditamento in cui non c'è una previsione legislativa che determina chi possa esercitare la professione, ma i professionisti possono ottenere una qualificazione riconosciuta dall'attore pubblico: la regolazione statale è dunque indiretta perché non esiste una riserva di attività legate alla professione, ma mediante la regolamentazione di qualifiche e certificazioni vengono fissati degli standard di competenze. In alcuni casi tali sistemi sono governati dalle associazioni professionali, ma in una cornice regolatoria definita dall'attore pubblico, come nel caso delle *Chartered professions* nel Regno Unito (Kleiner, 2015, 71: «Regulatory bodies in the UK are independent of any branch of government, but they work closely with government departments when reviewing occupational regulation issues»).

Nella categoria dei sistemi non regolati rientrano invece gli schemi di certificazione e di accreditamento su base volontaria, non disciplinati dalla legge, rilasciati da organismi privati spesso collegati ad associazioni professionali, che non comportano né riserva di attività, né protezione del titolo, ed hanno un valore prevalentemente reputazionale nel mercato di riferimento: non ci troviamo ancora, in questi casi, in un contesto di totale assenza di regolazione, perché esistono degli strumenti attraverso cui è previsto che il professionista dimostri il possesso di determinati standard di competenze, ma siamo al di fuori della sfera di regolazione dell'attore pubblico, mentre nei sistemi totalmente non regolati non ci sono re-

quisiti minimi di competenze previsti per l'esercizio della professione oggetto di una qualche forma di coordinamento.

A seconda della diffusione di meccanismi più restrittivi e della intensità della regolazione degli specifici strumenti i sistemi nazionali possono essere ricondotti a due modelli estremi, uno liberale, l'altro restrittivo. Tra i Paesi qui analizzati, sembra certamente riconducibile a un modello liberale il caso del Regno Unito, dove la forma prevalente di regolazione è quella della certificazione, mentre la comparazione con gli Stati Uniti fa emergere il peso molto forte della *licensure* in quel contesto, dove il rischio che la frammentazione del quadro regolatorio ostacoli la mobilità dei professionisti da uno Stato all'altro è molto forte, e parzialmente arginato attraverso la creazione di associazioni e enti di accreditamento sovranazionali. Gli altri Paesi analizzati, tradizionalmente caratterizzati da più alti livelli di regolazione (Francia, Germania) sono riconducibili a un modello restrittivo in cui sono maggiori la diffusione di tutte le forme di regolazione sopra descritte ed il numero di professioni soggette a sistemi di licenza, ma sono in corso forti spinte alla deregolazione in applicazione delle direttive comunitarie.

Le differenze tra i due modelli possono essere però meno significative di quanto sembri nei casi in cui i Paesi che non regolamentano una professione facciano ricorso alla certificazione delle competenze o a una valutazione *ad hoc* delle competenze come requisito per autorizzare i professionisti a fornire servizi specifici. Le modalità di accesso alle qualificazioni necessarie per lo svolgimento di una professione sono, infatti, solo uno dei fattori che incidono sul livello di restrittività della regolamentazione, che dipende anche da altri elementi come ad esempio la sussistenza di una riserva di attività (il concetto di attività riservate non sempre si riferisce ad attività regolamentate per legge, poiché qualsiasi requisito che riservi l'esercizio di un'attività di servizio ai titolari di una specifica qualifica professionale potrebbe implicare una "riserva di attività") e la protezione del titolo professionale, cioè l'esistenza di

una normativa che conferisce il diritto di utilizzare un particolare titolo professionale solo a chi soddisfa determinati requisiti, nella maggior parte dei casi ai legati al possesso di una determinata qualifica.

Emergono, ad ogni modo, alcune tendenze evolutive comuni a tutti i Paesi: la spinta alla internazionalizzazione; una tendenza alla liberalizzazione, con un progressivo aumento dei processi di *certification* e una progressiva riduzione degli schemi di *licencing*; un passaggio dalla logica dell'*input* a quella dell'*output*, spostando l'enfasi dalle credenziali educative formali ai risultati dell'apprendimento, soprattutto in Europa, coerentemente con la diffusione dell'approccio dei *learning outcomes*.

### *Stati Uniti*

Negli Stati Uniti la principale modalità di regolazione delle professioni sono le *occupational licencing* (circa 29% della forza lavoro opererebbe grazie a una licenza, il che rende predominante tale strumento nel panorama degli Stati Uniti, Kleiner, Krueger, 2013, 63), licenze rilasciate da autorità pubbliche, statali o territoriali, senza le quali non è possibile esercitare la professione di riferimento e per ottenere le quali è obbligatorio possedere specifici requisiti in termini di formazione specialistica o titoli di istruzione post-secondaria (Humphris, 2013, 31). Accanto a queste esistono le *certifications* (certificazioni rilasciate dall'attore pubblico o da società private che attestano il possesso di competenze necessarie a svolgere una professione, ma non sono obbligatorie per esercitarla). Un'ulteriore forma di regolazione delle professioni è la *registration*, che consiste in una mera registrazione dei propri dati anagrafici e delle proprie qualifiche presso un'agenzia governativa competente. Le *industry-based certifications* (o *industry-led certifications*) differiscono dalle *certifications* per il fatto che queste ultime possono essere conseguite solo al termine di un percorso di formazione formale di



lunghezza variabile (fino a due anni) e sono rilasciate da istituzioni formative (pubbliche o private), mentre le prime sono conseguite mediante prove ed esami che attestano il possesso di determinate competenze indipendentemente dal contesto in cui sono state sviluppate e sono rilasciate da enti certificatori privati (Timmons, Mills, 2015).

Non esiste una stima precisa del numero di professioni regolamentate con il meccanismo delle *occupational licencing* negli Stati Uniti, ma tale numero è certamente superiore a mille. Le autorità pubbliche che sono responsabili, nei diversi Stati, di rilasciare licenze per le professioni regolamentate sono riunite in associazioni (*Council on Licensure, Enforcement and Regulation* – CLEAR; *Federation of Associations of Regulatory Boards* – FARB) e in alcuni casi aderiscono ad enti di accreditamento che vigilano sul rispetto di determinati standard di qualità (come il *National Organization for Competency Assurance* – NOCA). Anche per le *certifications* non è possibile identificare l'ammontare preciso di professioni interessate, ma si stima che un americano su dieci sia in possesso di almeno un certificato professionale (Carnevale, Rose, Hanson, 2012). La *National Commission for Certifying Agencies* (NCCA), creata nel 1987 dall'*Institute for Credentialing Excellence* (ICE), tutela la salute e la sicurezza del pubblico a cui si rivolgono le professioni certificate mediante un sistema di accreditamento che ha la funzione di un “bollino di qualità” per gli enti certificatori.

### *Regno Unito*

Il sistema delle professioni nel Regno Unito è molto complesso poiché include diverse forme di regolazione che variano per procedure e impatto sul mercato di riferimento. Mentre il mercato dei servizi professionali degli Stati Uniti è dominato dalle licenze, nel Regno Unito sono molto diffusi anche altri strumenti e si distinguono quattro modalità prevalenti: registrazione, accreditamento,

certificazione e licenza (Humphris, Koumenta, 2015). Le professioni soggette a licenze sono regolamentate dallo Stato, mentre la registrazione (cioè l'iscrizione dei professionisti in appositi registri spesso su base volontaria, Kleiner, Krueger, 2013, 71) è governata dalle associazioni professionali (*professional bodies*). Le associazioni professionali possono concludere accordi con l'attore pubblico per determinare le regole da applicare alle attività che presidiano (*self-regulation*): tradizionalmente ciò conduce alla creazione di una *Royal Charter* (vedi *infra*).

La funzione dell'accreditamento (volontario) è di conferire un attestato di competenza riconosciuto da altri professionisti o dai consumatori in modo analogo alla certificazione. Tuttavia, le due tipologie sono distinte, poiché nell'accreditamento non esiste alcun tipo di protezione di titolo, né esiste alcun tipo di intervento statale, ma la responsabilità per la gestione dei criteri per l'accreditamento è dell'organo di accreditamento stesso (è quindi *industry-led*) (UKCES, 2013, 8). Le certificazioni, invece, sono sistemi di riconoscimento delle competenze *employer-led*, su base volontaria, non soggette ad alcuna forma ulteriore di regolazione né a registrazione.

Il sistema delle licenze è ovviamente il più restrittivo: esso prevede il raggiungimento di determinati standard di competenze, il superamento di prove di ingresso, e a seconda dei casi altri requisiti (ad esempio solvenza economica); è illegale esercitare una professione soggetta a licenza senza essere in possesso della relativa autorizzazione. Gli organismi che rilasciano le licenze possono essere pubblici o privati e includono le associazioni professionali; in tutti i casi i soggetti titolati a rilasciare licenze professionali sono soggetti a controllo e vigilanza da parte dello Stato.

Molte professioni nel Regno Unito rientrano, invece, nella definizione di *chartered profession*: in questi casi esistono regole precise per l'accesso al titolo ma non esiste una riserva di attività, né una licenza regolata dallo Stato. Esistono circa 900 *Chartered bodies* nel Re-

gno Unito. Essi hanno una funzione regolativa prevalentemente rivolta ai propri membri (attestandone i livelli di qualificazione, controllandone l'eticità della condotta) ma svolgono anche una azione di interesse pubblico determinando gli standard al di sotto dei quali non dovrebbe essere esercitata la professione, esercitando una influenza a livello reputazionale. In questa loro funzione si distinguono dalle organizzazioni private che rilasciano certificazioni e che agiscono esclusivamente nell'interesse dei propri membri. Il caso del Regno Unito è unico per importanza e diffusione delle *chartered professions*: per molte professioni che negli altri Paesi europei sono regolate da leggi statali non esiste, quindi, un interlocutore pubblico nel Regno Unito.

### Francia

In Francia le professioni liberali sono definite dall'art. 29 della *Loi* n. 2012-387 del 22 marzo 2012, *relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, come le attività esercitate a titolo abituale, in modo indipendente e sotto la diretta responsabilità di un professionista, di natura generalmente civile, che hanno l'obiettivo di assicurare, nell'interesse di un cliente o pubblico, prestazioni prevalentemente intellettuali, tecniche, o di cura, esercitate utilizzando appropriate qualificazioni professionali e nel rispetto dei principi etici e di deontologia professionale. Si dividono in attività liberali regolamentate e non regolamentate.

L'accesso alle prime, che includono le professioni organizzate in ordini e collegi (gestiti e controllati da enti professionali, Humphris, 2013, 35), è riservato a coloro che sono in possesso di un titolo che abilita all'esercizio della professione, mentre l'accesso alle seconde è libero. Non esiste un elenco ufficiale di tutte le professioni liberali non regolamentate. Lo sviluppo delle professioni negli ultimi anni in Francia è legato soprattutto alla crescita di quelle liberali non regolamentate, la cui diffusione è stata favorita a partire

dalla seconda metà degli anni Duemila da alcune innovazioni legislative: la *Loi* n. 2005-841 del 26 luglio 2005, *relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, che aveva l'obiettivo di semplificare e promuovere i servizi alla persona, e una serie di provvedimenti relativi al regime dell'auto-imprenditoria – regime esteso anche alle professioni liberali non regolamentate (e a poche attività regolamentate) – che hanno previsto un regime fiscale semplificato.

### *Germania*

In Germania, la regolazione delle professioni regolamentate è di competenza dello Stato federale che interviene con leggi specifiche per le diverse professioni, disciplinandone l'ingresso e l'esercizio attraverso l'indicazione di specifici requisiti di competenze e delle modalità di verifica. In Germania esistono ottantuno professioni regolamentate a livello nazionale (inclusi quarantuno *Meister*, soggetti a licenza, si veda *infra*) e diciotto professioni regolamentate a livello di *Länder*. La legge sulla equivalenza delle qualifiche professionali (*Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen*, BQFG) regola il riconoscimento delle qualifiche per l'accesso alle professioni regolamentate in Germania.

I *Meister* sono licenze di “maestro artigiano”, rilasciate a seguito dello svolgimento di un programma di formazione avanzata. Una volta ottenuta la licenza i professionisti possono operare in qualità di imprenditori, dipendenti (*senior*) e istruttori nel sistema duale. Le attività soggette a licenza sono regolate dalla legge sulle professioni artigiane (*Handwerksordnung*, HwO) e l'inclusione nel registro di riferimento (*Handwerksrolle*) è un prerequisito per l'esercizio dell'attività professionale in forma autonoma.

Occorre sottolineare una peculiarità del sistema tedesco, che è quella di ricomprendere nell'ambito delle professioni regola-

te ben quarantuno licenze di maestro artigiano. Il numero di tali licenze si è ridotto nel corso del tempo, per via di un processo di deregolamentazione avviato all'inizio degli anni Duemila, ma rimane comunque importante (per una analisi del sistema delle qualifiche di maestro artigiano e una valutazione dell'impatto delle riforme recenti si veda Rostam-Afschar, 2015): queste licenze, infatti, sono strettamente connesse al funzionamento del sistema duale e ne rappresentano una condizione di efficacia indispensabile. Nel Piano di azione tedesco prodotto nell'ambito dell'esercizio di trasparenza richiesto dalle istituzioni europee ai sensi della direttiva 2005/36/CE (*Mutual evaluation of regulated professions: Germany – Action plan as part of the transparency initiative on regulated professions under Article 59 of Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications*) sono state fortemente riaffermate la specificità del contesto tedesco e l'importanza del mantenimento dell'attuale sistema di riconoscimento delle qualificazioni professionali: 11 *Länder* hanno ribadito una forte opposizione ad una deregolamentazione di queste professioni, mentre il Parlamento ha annunciato iniziative di revisione relativamente alla riduzione dei vincoli connessi ad alcune professioni liberali.

Per ciò che concerne il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite attraverso il sistema duale, i testi legislativi di riferimento sono la legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz*, BBiG) e la legge sulle professioni artigiane (*HwO*). Mediante il sistema duale si accede a circa 330 professioni, iscritte in un apposito registro (dal meccanico industriale all'assistente di studio medico). Le Camere (Camera dell'industria e del commercio, Camera dell'artigianato, Camera dell'agricoltura, Camera degli avvocati e dei notai, Camera dei consulenti fiscali e auditor, Camera dei medici, dentisti, veterinari e farmacisti) sono i soggetti, sottoposti al controllo dello Stato federale, incaricati di presidiare il sistema delle qualifiche conseguite mediante il sistema duale (e delle relative professioni) a livello di *Länder*. Le professioni coinvolte non sono, dunque, direttamente regolate dallo Stato, e per svolgerle non è necessario conseguire una licenza, ma ricadono

nell'ambito di applicazione della legge sulla equivalenza delle qualifiche professionali (BQFG) e sono dunque soggette a specifiche procedure per il riconoscimento di titoli equivalenti per l'esercizio in Germania ai sensi delle direttive europee.

### **2.3. Stato dell'arte e criticità del sistema di riconoscimento e certificazione delle competenze dei professionisti in Italia, tra l. n. 4/2013 e d.lgs. n. 13/2013**

Ad oggi nel nostro ordinamento sono diversi i sistemi di riconoscimento dei requisiti di competenze e professionalità a cui i professionisti possono accedere a seconda del loro statuto (professioni regolamentate e non regolamentate, svolte in modalità di lavoro autonomo o subordinato).

Nel caso delle professioni regolamentate organizzate in ordini e collegi e che prevedono l'iscrizione ad albi, le modalità di riconoscimento delle competenze per l'esercizio della professione, ai fini dell'ingresso nella professione o di aggiornamento, sono stabilite dalla legge e dagli ordinamenti professionali (d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, *Regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art. 3, comma 5, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148*). Per accedere a tali professioni è previsto il superamento dell'esame di abilitazione e l'iscrizione all'albo nonché, propedeutico a questo, lo svolgimento di un tirocinio professionale, in alcuni casi obbligatorio, al termine del quale l'ordine o collegio di riferimento rilascia un certificato. Ciò, tuttavia, non esclude che anche i professionisti operanti nell'ambito delle c.d. professioni protette possano intraprendere percorsi di certificazione volontaria delle competenze. In alcuni casi, previo consenso degli ordini e recepimento nei loro regolamenti, la certificazione delle competenze così acquisita è utile al fine dell'assolvimento della formazione obbligatoria. Questa è esattamente la strada intrapresa da alcuni ordini professionali (si veda il

caso dell'ordine degli ingegneri di Milano e del sistema *CertIng*, creato nell'ambito della normazione tecnica UNI), che hanno avviato sistemi di certificazione delle competenze che sono in via di riconoscimento nelle modalità previste per la certificazione sulla base di norme tecniche UNI da parte di organismi certificatori accreditati da Accredia, l'ente designato dal Governo italiano ad attestare la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi e dei laboratori che verificano la conformità dei beni e dei servizi alle norme. Ogni Paese europeo ha un ente omologo, in linea con quanto stabilito dal regolamento (CE) n. 765/2008 e dalla norma internazionale ISO/IEC 17011. L'accreditamento attesta la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi di certificazione, e ne assicura l'idoneità a valutare la conformità di beni e servizi alle prescrizioni stabilite dalle norme volontarie e obbligatorie.

Nel caso delle professioni non organizzate in ordini e collegi e non soggette all'iscrizione ad albi occorre fare una distinzione tra due diversi sistemi di certificazione delle competenze: quello istituito dalla l. n. 92/2012 e dal relativo decreto attuativo n. 13 del 16 gennaio 2013 e quello istituito dalla l. 14 gennaio 2013, n. 4, relativo alla certificazione delle competenze dei professionisti sulla base di norme tecniche UNI, ad opera di organismi di certificazione privati accreditati da Accredia. Questi due sistemi, relativi alla certificazione delle competenze, vanno poi distinti dai sistemi relativi al rilascio di attestati di qualità e di qualificazione dei servizi, che approfondiremo più avanti.

La l. n. 4/2013 istituisce un sistema volontario di certificazione delle competenze basato sulla conformità a norme tecniche UNI per le professioni non organizzate in ordini e collegi. L'ambito di applicazione della l. n. 4/2013 è definito all'art. 1, comma 2, in questi termini: «l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività ri-

servate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 c.c., delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative». L'art. 1, comma 3, specifica poi che «la professione è esercitata in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente». La legge dunque non esclude che le professioni interessate possano svolgersi in forma di lavoro subordinato, ma è prioritariamente rivolta alla regolamentazione delle attività professionali non regolamentate svolte in modo autonomo.

L'art. 6 (autoregolamentazione volontaria) ai commi 2 e 3 stabilisce che la qualificazione della prestazione professionale si basa sulla conformità della medesima alla normativa tecnica UNI e che i requisiti, le competenze, le modalità di esercizio dell'attività e le modalità di comunicazione verso l'utente individuate dalla normativa tecnica UNI costituiscono principi e criteri generali che disciplinano l'esercizio autoregolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione. Al Ministero dello sviluppo economico spetta il compito di promuovere l'informazione nei confronti dei professionisti e degli utenti riguardo all'adozione, da parte dei competenti organismi, di una norma tecnica UNI. L'art. 9 (certificazione di conformità a norme tecniche UNI) prevede poi che le associazioni professionali di cui all'art. 2 e le forme aggregative di cui all'art. 3 della stessa legge collaborino all'elaborazione della normativa tecnica UNI, attraverso la partecipazione ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica, al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza. Le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità per i settori di competenza, nel rispetto dei requisiti previsti per tali organismi dalla normativa vigente. Gli organismi di certificazione accreditati ad Accredia possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la professione di riferimento. Esi-



stano diverse tipologie di accreditamento rilasciate da Accredia a seconda dello scopo e del settore di attività dell'organismo che vuole certificarsi (organismi di certificazione, ispezione, verifica; laboratori di prova; laboratori medici; centri di taratura; ecc.). L'accREDITAMENTO avviene sulla base di specifici schemi (ad esempio SCG – Certificazione per i sistemi di gestione della qualità; SCA – Certificazione per i sistemi di gestione ambientale; SCE – Certificazione per i sistemi di gestione energetica, ecc.). Gli organismi di certificazione cui fa riferimento l'art. 9, l. n. 4/2013, saranno verosimilmente, viste le finalità, gli organismi accreditati da Accredia sulla base dello schema PRS – Certificazione del personale. Infatti, l'obiettivo della legge è consentire che le associazioni abbiano un ruolo determinante nella elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali e nella sua implementazione, appunto, attraverso il sistema della certificazione dei professionisti. È a tal fine che la legge prevede che anche le associazioni professionali di cui all'art. 2 e le forme aggregative di cui all'art. 3 della stessa legge *possano* costituire organismi di certificazione, che potranno poi rilasciare al singolo professionista (anche non iscritto ad alcuna associazione) il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione. Tutti gli organismi di certificazione che dispongono di accreditamento idoneo alla certificazione dei professionisti sulla base delle relative norme tecniche UNI potranno svolgere questa funzione. Per le associazioni è previsto che esse *possano* anche costituirne di nuovi, ma ciò non esclude la loro scelta di orientare i propri associati verso organismi già esistenti.

Parallelamente alla l. n. 4/2013, il d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, definiva le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Tale decreto individua diversi enti titolari della competenza in materia di validazione e certificazione delle competenze. Alle Regioni spetta la definizione delle qualificazioni professionali relative ai percorsi di formazione professionale

iniziale e continua e la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti (formali, non formali e informali) relative a queste qualificazioni: è in tale ambito che ricade dunque la certificazione delle competenze sviluppate nell'ambito del lavoro subordinato (ambito non formale), in tutti quei casi in cui i profili professionali non siano regolamentati o il decreto non attribuisca ad altri la competenza in materia. Nel caso delle competenze riferite a qualificazioni delle professioni regolamentate il decreto attribuisce il potere regolamentare al Ministero dello sviluppo economico e alle altre autorità competenti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206. Il d.lgs. n. 13/2013 attribuisce infine al Ministero del lavoro la titolarità in materia di certificazione delle competenze delle professioni non organizzate in ordini e collegi.

L'«ente pubblico titolare» è l'amministrazione pubblica, centrale, regionale e delle province autonome, titolare, a norma di legge, della regolamentazione di servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze (art. 2, comma 1, lett. *f*, d.lgs. n. 13/2013), che individua per il proprio ambito di competenze gli «enti titolati» cioè qualsiasi soggetto, pubblico o privato autorizzato o accreditato dall'ente pubblico titolare, ovvero deputato a norma di legge statale o regionale a erogare in tutto o in parte servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze (art. 2, comma 1, lett. *g*, d.lgs. n. 13/2013). Gli enti pubblici titolari, nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, regolamentari e nella organizzazione dei relativi servizi, adottano i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi di servizio di cui al capo II del d.lgs. n. 13/2013 (art. 4, comma 3).

L'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 13/2013 prevede poi che gli enti titolati, per l'erogazione di servizi di certificazione delle competenze in conformità alle norme tecniche UNI in quanto applicabili, devono essere in possesso dell'accredimento da parte di Accredia. Ciò avviene in attuazione del comma 59 della l. n. 92/2012, che stabilisce che nell'esercizio della delega relativa alla istituzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze viene conside-

rato «anche il ruolo svolto dagli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008».

Parallelamente, dunque, il Legislatore ha configurato diversi sistemi per la certificazione delle competenze (uno pubblico e generale, uno su base volontaria e settoriale), senza però preoccuparsi di assicurare adeguati meccanismi di raccordo tra le due normative (l. n. 4/2013, che si occupa, appunto, della certificazione delle competenze per le professioni non organizzate in ordini e collegi, e d.lgs. n. 13/2013, che definisce gli standard minimi del sistema nazionale e include tra gli ambiti di regolazione le stesse professioni).

Si ricordi poi che, conformemente alle direttive delle istituzioni europee, al fine di assicurare trasparenza e trasferibilità delle competenze maturate in tutti i contesti il d.lgs. n. 13/2013 istituisce il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, che definisce gli standard di riferimento comuni per la certificazione di tutte le competenze e dovrà contenere tutti i titoli, le qualifiche e le certificazioni. Anche nel caso delle professioni organizzate in ordini e collegi è stato garantito un raccordo con il sistema pubblico mediante l'inserimento delle relative qualifiche nel Repertorio nazionale dei titoli e delle qualifiche: si ritiene che tale raccordo dovrà dunque essere creato anche con riferimento alle certificazioni rilasciate nel caso delle professioni non organizzate in ordini e collegi.

Tali elementi suggeriscono l'urgenza di un intervento legislativo volto innanzitutto a chiarire il coordinamento tra le previsioni dei due testi legislativi, e in secondo luogo a precisare le modalità di raccordo tra certificazioni su base volontaria e certificazione pubblica, oltre che gli standard applicabili ai relativi processi e sistemi.

È bene ricordare che la l. n. 4/2013, all'art. 9, comma 1, prevede che anche le associazioni professionali di cui all'art. 2 e le forme

aggregative di cui all'art. 3 della stessa legge possano promuovere la costituzione di organismi di certificazione, nel rispetto dei requisiti di indipendenza, imparzialità e professionalità stabiliti per tali organismi dalla normativa vigente. A ciò si aggiunge che la l. n. 4/2013 assegna altresì un ruolo decisivo alle associazioni anche nel processo di formazione delle stesse norme tecniche stabilendo, sempre all'art. 9, comma 1, che le associazioni «collaborano all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali, attraverso la partecipazione ai lavori degli specifici organi tecnici o inviando all'ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica, al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza». Alla luce del nuovo quadro normativo, sarà dunque forte l'interesse delle associazioni ad essere coinvolte nel processo di normazione relativo alle modalità di certificazione delle competenze dei professionisti che rappresentano, per tre ragioni: la prima è che dovranno essere garanti della coerenza dei percorsi di certificazione con le caratteristiche e gli standard qualitativi della professione; la seconda è che, nell'ipotesi che costituiscano esse stesse enti di certificazione delle competenze, dovranno obbligatoriamente applicare tali norme; la terza è che le norme tecniche per la certificazione delle competenze prevedono anche requisiti legati a credenziali formative, che sarà interesse delle associazioni controllare, in quanto chiamate a curare la formazione permanente degli associati.

In ultimo, a testimoniare l'importanza che è destinato ad assumere il tema della certificazione delle competenze, si ricorda che con riferimento specifico ai professionisti autonomi l'art. 9 della l. n. 81/2017 prevede che siano integralmente deducibili, entro il limite annuo di 5.000 euro, le spese sostenute per i servizi personalizzati di certificazione delle competenze erogati dagli organismi accreditati ai sensi della disciplina vigente.

Per le associazioni professionali si apriranno grandi spazi nel campo dell'erogazione dei servizi di certificazione delle competenze: da un lato, la l. n. 4/2013 riconosce ad esse ed alle loro forme aggre-

gative la possibilità di costituire organismi di certificazione delle competenze ai quali i loro associati possono rivolgersi. Dall'altro, la l. n. 81/2017 offre un incentivo ai professionisti (limitatamente agli autonomi) a ricorrere a tali servizi, prevedendone la deducibilità entro limiti che sono di molto superiori ai costi attualmente fissati per la maggior parte delle certificazioni su norme tecniche UNI.

Passando infine al caso delle professioni regolamentate organizzate in ordini e collegi e che prevedono l'iscrizione ad albi, in questi casi come sopra argomentato esistono modalità specifiche di riconoscimento dei requisiti professionali obbligatori. Si ricorda tuttavia che ove il professionista intraprenda percorsi di certificazione volontaria i costi sostenuti a tal fine saranno deducibili.

### **3. Il sistema delle attestazioni di qualità**

È importante distinguere i sistemi di riconoscimento dei requisiti professionali in termini di competenze, formazione, esperienza (fin qui trattati) dalle attestazioni che possono essere rilasciate dagli enti autorizzati e dalle stesse associazioni di professionisti, le quali hanno un valore di «attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi» (GHK, DTI, 2011, 101). In alcuni casi, le previsioni relative a tali sistemi sono riconducibili alla direttiva 2006/123/CE, meglio nota come “direttiva Bolkestein” (Carinci, Persiani, 2012, 43: «Il campo di applicazione riguarda sia i lavoratori subordinati, sia quelli autonomi, compresi i liberi professionisti (art. 2, dir. e d. lgs.)»). Tale direttiva, all'art. 26, parla appunto di «marchi od altri attestati di qualità relativi ai servizi», senza riferirsi a certificazioni delle competenze o a qualifiche professionali in quanto tali.

Sulla base della direttiva Bolkestein, gli Stati membri sono stati obbligati ad adottare misure per monitorare e incoraggiare metodi vo-

lontani per promuovere la qualità dei servizi, che dovrebbero essere effettuati con il coinvolgimento delle parti interessate (ad esempio associazioni professionali, Camere di commercio, organizzazioni economico-commerciali, ecc.) e tenendo conto degli interessi degli utenti, nel rispetto del principio di trasparenza (D'Acunto, 2009, 121-122).

Secondo la relazione sull'attuazione della direttiva sui servizi, esistono diversi modi per controllare la qualità dei servizi, controllo che può essere effettuato da entità indipendenti o accreditate dall'attore pubblico, ed è possibile altresì sviluppare standard di qualità. Per incoraggiare questo controllo di qualità, gli Stati membri possono promuovere campagne di sensibilizzazione, organizzare conferenze o *workshops*, fornire fondi per progetti e programmi, ecc. Al paragrafo 2 la direttiva stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le informazioni e i criteri pertinenti per attestare la qualità dei servizi siano facilmente accessibili agli utenti. Viene raccomandato inoltre che le entità responsabili della certificazione della qualità dei servizi forniscano informazioni comparative sullo stato in materia nei vari Stati membri.

### **3.1. I sistemi di attestazione della qualità in Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania**

#### *Stati Uniti*

L'*American Society for Quality* (ASQ) è un'associazione che offre certificati professionali ai propri membri al fine di certificare la qualità del servizio. Nel caso della professione di ingegnere, ad esempio, «la certificazione di ASQ è considerata un marchio di eccellenza di qualità in molti settori [...]» (ASQ, 2016). L'attestazione di qualità ha come obiettivo quello di testimoniare l'impegno del professionista nella promozione della qualità dei servizi e ha un impatto positivo sulle organizzazioni con cui collabora.

### Francia

La trasposizione della direttiva Bolkestein è stata realizzata settorialmente (*Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur. Rapport de synthèse sur la transposition – France, 2010*): ci sono infatti diverse leggi che recepiscono le regole della direttiva per ogni settore (prendendo come esempio il settore del turismo, gli agenti di viaggio devono rispettare l'artt. L. 211-1 e ss. del codice di turismo, come modificato dalla *Loi n. 2009-888 del 22 luglio 2009*).

Per le professioni regolamentate in ordini o collegi, sono gli stessi ordini a detenere la competenza per l'attestazione e a garantire il mantenimento della qualità dei servizi forniti dai loro membri (Isaac, 1998, 89-112).

Nelle professioni non regolamentate in ordini o collegi, è previsto un sistema che fornisce un certificato di qualità del servizio per ogni settore di riferimento. Ad esempio, nell'area dei servizi resi alle persone, ci sono quattro certificati, che si differenziano a seconda del tipo di servizio fornito: 1) *certification NF Service*, per servizi di assistenza domiciliare (AFNOR, 2011); 2) *certification Quali-cert*, nell'ambito dei servizi di ispezione, verifica, analisi e certificazione; 3) *certification Qualisap*, per gli enti che svolgono attività di servizio per le persone; 4) *certification Cap'Handéo-SAP*, per i servizi alle persone con disabilità o bisogni in tutte le fasi della loro vita (*Services à la personne, 2012, 30*).

### Regno Unito

Nel Regno Unito la prestazione di servizi è regolata dalle *Provision of Services Regulations* del 2009. La parte 6 impone determinati obblighi alle autorità competenti per quanto riguarda l'assegnazione di certificati comprovanti la conformità ai requisiti per la fornitura dei servizi.

Il *United Kingdom Accreditation Service* (UKAS) ha la competenza per controllare l'accreditamento fornito dalle autorità competenti, comprese quelle che forniscono la certificazione della qualità dei servizi. È l'unico riconosciuto dal governo britannico.

Il *Chartered Quality Institute*, la cui missione è mantenere gli standard di qualità per i membri professionisti, è anche responsabile della attestazione della qualità dei servizi forniti dai suoi membri.

### *Germania*

Per le libere professioni c'è l'organizzazione *Bundesverband der Freien Berufe e.V.*, che consiste in una confederazione di liberi professionisti con la competenza di emanare le linee guida relative alla qualità dei servizi di questi professionisti (Dribbusch, Vogel, 2009).

Sono quindi le camere e le associazioni professionali a controllare l'osservanza di questi standard e offrire anche opportunità di formazione continua per professionisti.

## **3.2. I sistemi di attestazione della qualità dei servizi professionali in Italia**

L'art. 81 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che recepisce in Italia la direttiva 2006/123/CE, prevede che i soggetti, pubblici o privati, che istituiscono marchi ed altri attestati di qualità relativi ai servizi o sono responsabili della loro attribuzione rendano disponibili ai prestatori ed ai destinatari, tramite pubblicazione sul proprio sito internet, informazioni sul significato dei marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e degli altri attestati di qualità, dandone contemporaneamente notizia al Ministero dello sviluppo economico ed evidenziando se si tratta di certificazioni rilasciate sulla base del



sistema di accreditamento di cui al regolamento (CE) n. 765/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008.

Per quanto riguarda le professioni non organizzate in ordini e collegi, l'art. 7 della l. n. 4/2013 stabilisce che, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali, le associazioni professionali possano rilasciare ai propri iscritti un'attestazione che contenga informazioni relative a: a) la regolare iscrizione del professionista all'associazione; b) i requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa; c) gli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione; d) le garanzie fornite dall'associazione all'utente, tra cui l'attivazione dello sportello di cui all'art. 2, comma 4, della stessa legge; e) l'eventuale possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista; f) l'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione, rilasciata da un organismo accreditato, relativa alla conformità alla norma tecnica UNI. Le attestazioni non rappresentano requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale. Esse rappresentano, dunque, da un lato uno strumento di regolazione dei rapporti associativi interni, in quanto sanciscono il collegamento tra il professionista e l'associazione che implica l'adesione del professionista agli strumenti di garanzia della qualità dei servizi adottati dalla associazione stessa; dall'altro uno strumento di trasparenza del mercato, poiché consentono ai destinatari dei servizi di riconoscere i professionisti che aderiscono a un determinato sistema autoregolamentato e presidiato dalle associazioni e di venire a conoscenza di tutti gli elementi che possono contribuire a garantire la qualità delle prestazioni erogate dal professionista (tra cui l'eventuale possesso di una certificazione relativa ai requisiti professionali, in conformità alle relative norme tecniche UNI).

Occorre dunque comprendere la distinzione tra attestato di qualità dei servizi ai sensi della l. n. 4/2013 e marchio di qualità.

Il testo del d.lgs. n. 59/2010 prevedeva all'art. 81 che i diversi soggetti che istituiscono strumenti (marchi o attestati) di qualità devono chiarirne il significato, ma senza specificare le definizioni di marchi o attestati o eventuali distinzioni tra questi due strumenti.

Anche l'art. 4 della l. n. 4/2013 fa riferimento indistintamente a marchi o attestati, con riferimento ai «casi in cui [le associazioni] autorizzano i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità e di qualificazione professionale dei propri servizi». Allo stesso modo, la direttiva Bolkestein prevede al comma 2 dell'art. 26 che gli Stati devono «provvedere affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari».

Tuttavia, esiste una distinzione di fondo tra i due strumenti.

Nel caso degli attestati di qualità, essi sono definiti come un «attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi», *ex* artt. 4 e 7, l. n. 4/2013. All'art. 7 si fa riferimento alla possibilità delle associazioni professionali di rilasciare un'attestazione relativa «agli standard qualitativi e di qualificazione professionale che gli iscritti sono tenuti a rispettare nell'esercizio dell'attività professionale ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione». In questo senso, si può dire che l'attestato di qualità ha come fine dare sicurezza sulla soddisfazione di determinati requisiti imposti seguendo una logica di appartenenza del professionista all'associazione. È per questa ragione che è stato implementato un sistema di monitoraggio costante della qualità e della qualifica professionale, *ex* art. 8, l. n. 4/2013.

Il marchio di qualità ha invece come principale funzione quella di consentire al consumatore di operare direttamente una distinzione tra i professionisti, garantendo che la prestazione dei servizi sia fat-

ta in conformità con standard di qualità stabiliti da organismi indipendenti.

Nell'art. 26, comma 2, della direttiva 2006/123/CE (la già menzionata direttiva Bolkestein) è più chiara la distinzione tra attestati e marchi di qualità. Viene infatti stabilito che gli Stati membri hanno il compito di creare misure di accompagnamento che incoraggino i professionisti a mantenere la qualità dei loro servizi, attraverso due diverse modalità:

- a) facendo certificare o valutare le loro attività da organismi indipendenti o accreditati (art. 26, comma 1, lett. a);
- b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario (art. 26, comma 1, lett. b).

Nella prima modalità rientrano i marchi, mentre nella seconda (elaborazione di una carta di qualità *propria*) le attestazioni di cui alla l. n. 4/2013, che sono il risultato di una attività di autoregolamentazione da parte delle associazioni stesse.

### **3.3. Il ruolo degli standard internazionali di qualità dei servizi professionali**

In tema di attestazione della qualità dei servizi professionali è importante fare riferimento anche agli standard internazionali sulla qualità dei servizi, prendendo in considerazione i due principali standard che influiscono sul nostro tema: ISO/IEC 17024 e ISO 17065:2012.

Il ruolo di questi standard è fondamentale, considerando che oltre a coordinare gli atti normativi e tecnici nazionali, consentono una uniformazione degli standard di qualità a livello internazionale. Questo è evidente nel caso del *Chartered Quality Institute* già men-

zionato, il quale afferma che la certificazione dei suoi membri viene effettuata in conformità con gli standard internazionali presenti in questi due ISO.

Sebbene il primo standard sia legato alla certificazione delle persone, ha un certo impatto anche sulla tematica in esame e dovrebbe essere preso in considerazione, poiché stabilisce le norme tecniche relative alla procedura che le autorità nazionali competenti devono seguire per certificare le capacità e le competenze possedute dal professionista e richieste per una determinata funzione (ISO/IEC 17065, 2012).

Il secondo standard internazionale si riferisce ai requisiti per le entità che certificano prodotti, processi o servizi: «la certificazione di prodotti, processi o servizi è un mezzo per assicurare che essi soddisfino i requisiti specificati in norme ed in altri documenti normativi», con conseguente necessità di combinare norme giuridiche e standard tecnici (Musa, 2013).

#### **4. La formazione**

L'esercizio di una professione richiede quasi sempre di soddisfare non solo i requisiti professionali per l'accesso alla professione stessa ma anche quelli legati alla formazione continua e all'aggiornamento. Ciò è collegato alla necessità di assicurare la conformità agli standard di qualità previsti per la professione. Poco valorizzato risulta invece il ruolo della formazione continua come strumento di tutela per i professionisti, non solo in quanto assicura la conformità a standard obbligatori (nelle professioni regolamentate) o a standard riconosciuti nel mercato di riferimento, ma anche in quanto può permettere ai professionisti l'accrescimento di quel patrimonio di competenze individuali che possono consentire loro di affrontare con maggiore sicurezza le transizioni occupazio-

nali anche al di fuori dello specifico mercato professionale in cui operano.

Nel contesto europeo, è necessario innanzitutto tenere conto delle normative europee in materia di formazione dei professionisti. In primo luogo, le direttive europee sulle professioni hanno previsto un riconoscimento automatico per un numero limitato di professioni sulla base di requisiti minimi di formazione armonizzati (professioni settoriali), un sistema generale di riconoscimento dei titoli legati alla formazione e un riconoscimento automatico della esperienza professionale. Al contempo, è stata riconosciuta la specificità dei diversi sistemi nazionali di istruzione e formazione, puntando su interventi in grado di assicurare trasparenza e riconoscibilità delle credenziali formative senza impattare sulle specificità dei singoli sistemi, tra cui l'EQF – *European Qualification Framework* e l'ECTS – *European Credit Transfer and Accumulation System*. Le direttive riconoscono inoltre come lo sviluppo professionale continuo contribuisca alla sicurezza e all'efficacia delle prestazioni dei professionisti e incoraggiano gli Stati membri a promuovere tale sviluppo e lo scambio delle migliori prassi in questo settore. Lo sviluppo professionale continuo dovrebbe contemplare gli sviluppi tecnici, scientifici, normativi ed etici e incoraggiare i professionisti a partecipare all'apprendimento permanente relativo alla loro professione. La direttiva 2013/55/UE prevede la possibilità di istituire quadri comuni di formazione e prove di formazione comuni per determinate professioni (a condizione che siano regolamentate in almeno un terzo degli Stati membri) al fine di facilitare il riconoscimento delle qualifiche professionali. L'obiettivo è dunque quello di assicurare trasparenza e trasferibilità delle credenziali formative e rimuovere qualsiasi ostacolo ingiustificato alla circolazione dei professionisti. Anche la Corte di giustizia europea è intervenuta in questo ambito con la sentenza del 28 febbraio 2013, C-1/12 (*Ordem dos Técnicos de Contas Oficiais v. Autoridade da Concorrência*) con cui ha ritenuto una distorsione della concorrenza in violazione dell'art. 101 TFEU le regolamentazioni che prevedevano un vincolo di

esclusività a favore delle associazioni professionali nella organizzazione della formazione continua per i professionisti.

L'Unione europea ha anche introdotto strumenti non vincolanti volti alla promozione della circolazione di informazioni sulla formazione necessaria per svolgere una professione nei diversi Paesi. La classificazione europea di abilità/competenze, qualifiche e occupazioni (noto anche come acronimo ESCO), ad esempio, ha permesso la ridefinizione delle qualifiche in linea con gli *European Qualifications Frameworks* (EQF) e il *National Qualifications Framework* (NQF). ESCO è progettato per consentire la comunicazione tra standard di istruzione e formazione settoriale, fornendo supporto per l'occupazione e la mobilità dei lavoratori nell'Unione europea (Commissione europea, 2017). Oltre a consentire il rapido riconoscimento delle qualifiche ottenute in un altro Stato membro, in combinato disposto con le direttive 2005/36/CE e 2013/55/CE, questo strumento consente anche una verifica delle credenziali educative e formative necessarie per svolgere una determinata professione: uno dei principi di ESCO è quello di trasparenza, il quale mira a garantire che la formazione sia uniforme in tutta Europa in termini qualitativi (Commissione europea, 2017, 23).

Non sono disponibili allo stato attuale rapporti o ricerche che analizzino nello specifico la componente della formazione nei diversi modelli nazionali di regolazione. Da una ricognizione delle informazioni disponibili sui Paesi studiati nell'ambito di questo rapporto emergono alcune informazioni utili a comprendere alcune tendenze generali che in linea di massima confermano le caratteristiche del quadro regolatorio tratteggiato con riferimento al tema del riconoscimento delle qualifiche professionali per l'accesso alla professione. Negli Stati Uniti, ad esempio, anche con riferimento alla formazione continua il quadro regolatorio è definito a livello nazionale, mediante atti specifici per ogni singola professione in cui sono declinati gli obblighi di formazione ed aggiornamento in termini di ore di formazione teorica e pratica da seguire. In genere, gli stessi enti (*Boards*) incaricati di accertare il rispetto dei requisiti pro-

fessionali per l'accesso alla professione hanno il compito di certificare il rispetto dei requisiti di aggiornamento e formazione continua. Nei Paesi europei, nel caso delle professioni organizzate in ordini e collegi, i rispettivi ordini e collegi stabiliscono sistemi di formazione obbligatoria per i loro membri, al fine di garantire ai cittadini la fornitura di un servizio credibile e di qualità, e la non conformità agli standard di formazione istituiti può determinare la sospensione dall'attività per un certo periodo di tempo o, *in extremis*, l'espulsione del professionista dall'ordine professionale con conseguente impedimento all'esercizio dell'attività stessa. Più difficile ricostruire il quadro internazionale e comparato con riferimento alle professioni non organizzate in ordini e collegi. In questi casi, infatti, spesso il sistema di riferimento è quello generale di formazione continua oppure esistono provvedimenti specifici nel caso di determinate professioni. Di seguito verrà dunque esaminato in particolare il caso italiano guardando tanto alle professioni organizzate in ordini e collegi quanto alle professioni non organizzate, e si approfondirà altresì il quadro delle tutele recentemente istituite, in particolare, per i professionisti autonomi, che riguardano non solo la formazione ma più in generale la gestione delle transizioni occupazionali.

#### **4.1. Formazione professionale continua, orientamento, riqualificazione e ricollocazione dei professionisti in Italia**

Anche con riferimento al tema della formazione è opportuno distinguere tra professioni regolamentate e non, poiché nel primo caso la formazione si configura come obbligo legato alle esigenze di tutela dei clienti/consumatori, mentre nel secondo rappresenta piuttosto una opportunità ed è soggetta ad autoregolamentazione. Occorre inoltre operare una distinzione sulla base dello *status* giuridico dei professionisti, poiché l'ordinamento italiano prevede specifiche tutele rivolte a tutti i professionisti che svolgono le loro

attività in forma autonoma, relative non solo alla formazione ma più in generale alla qualificazione e al supporto degli stessi nel corso della carriera lavorativa.

Per quanto riguarda le professioni regolamentate, l'art. 7, lett. *b*, d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, stabilisce che la formazione continua è uno specifico dovere del professionista, la cui violazione comporta illecito disciplinare. I corsi di formazione possono essere organizzati anche da associazioni di iscritti agli albi previa autorizzazione dei Consigli nazionali e il parere vincolante del ministro. Ogni Consiglio nazionale disciplina le modalità e le condizioni dell'assolvimento dell'obbligo di formazione, i requisiti dei corsi di aggiornamento e il valore dei crediti formativi e può stipulare convenzioni con le università per il riconoscimento reciproco dei crediti formativi. Gli ordini e i collegi possono organizzare la formazione anche in cooperazione con altri soggetti e le Regioni possono disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale.

Tale obbligo formativo non ha rappresentato una novità per tutte le professioni poiché alcune di queste prevedevano già obblighi di questo tipo come vincolo deontologico. La sua generalizzazione come obbligo di legge ha tuttavia da subito suscitato aspre polemiche: se da un lato l'obiettivo di garantire la qualità dei servizi è unanimemente condiviso, dall'altro l'assolvimento dell'obbligo implica un onere economico rilevante in capo ai professionisti. Tale obbligo, introdotto peraltro in un periodo in cui gli effetti della crisi economica si stavano abbattendo con forza anche sui professionisti, ha dunque avuto scarsa effettività, come dimostrano i risultati di una indagine recentemente condotta da *Il Sole 24 Ore* sui dati forniti dai Consigli nazionali (Cherchi, Mazzei, Uva, 2017). Dall'indagine emergono, da un lato, l'assenza di dati attraverso cui verificare l'adempimento dell'obbligo formativo per molte categorie; dall'altro, nei casi in cui sono disponibili dei dati, tassi molto variabili di adempimento: dal 100% dei periti agrari (ma grazie a un bonus di 90 crediti formativi riconosciuto dal regolamento della



formazione continua) al 55% dei giornalisti. Sembra al contempo molto debole il sistema dei controlli e delle sanzioni, affidati a più di trecento ordini sul territorio con diversi gradi di effettività, mentre i Consigli nazionali si sono prevalentemente concentrati sull'accREDITAMENTO dei molti corsi offerti sul mercato.

Nel caso delle professioni non iscritte ad albi, ordini o collegi, vige il principio della autoregolamentazione volontaria anche per ciò che concerne la formazione continua. L'art. 6 della l. n. 4/2013 prevede che la qualificazione della prestazione professionale si basi sulla conformità della medesima a "normativa tecnica UNI", e che i requisiti e le competenze individuati dalla normativa tecnica UNI costituiscano principi e criteri generali che disciplinano l'esercizio autoregolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione. Ne consegue che le attività formative da svolgere saranno quelle eventualmente previste ai fini del conseguimento della norma tecnica di riferimento.

Con l'obiettivo di definire misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, la l. n. 81/2017 introduce nel nostro ordinamento importanti novità che interessano le professioni (organizzate in ordini e collegi e di cui alla l. n. 4/2013) laddove esercitate nella forma del lavoro autonomo. L'art. 9 della l. n. 81/2017 prevede la deducibilità delle spese di formazione e accesso alla formazione permanente per i professionisti autonomi, modificando l'art. 54, comma 5, del TUIR, di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, che prevedeva una deducibilità delle spese di partecipazione a convegni, congressi e simili o a corsi di aggiornamento professionale, incluse quelle di viaggio e soggiorno, nella misura del 50% del loro ammontare. A seguito di tale modifica sono integralmente deducibili, entro il limite annuo di 10.000 euro, le spese per l'iscrizione a master e a corsi di formazione o di aggiornamento professionale, nonché le spese di iscrizione a convegni e congressi, comprese quelle di viaggio e soggiorno. Sono integralmente deducibili, come sopra esposto, entro il limite annuo di 5.000 euro, anche le spese sostenute per i servizi

personalizzati di certificazione delle competenze, ma anche di orientamento, ricerca e sostegno all'auto-imprenditorialità, mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle condizioni del mercato del lavoro, erogati dagli organismi accreditati ai sensi della disciplina vigente.

L'art. 10 della stessa legge (*Accesso alle informazioni sul mercato e servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione*) prevede che i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro ai sensi della disciplina vigente si dotino, in ogni sede aperta al pubblico, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e i collegi professionali e le associazioni costituite ai sensi degli artt. 4, comma 1, e 5 della l. 14 gennaio 2013, n. 4, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali. L'Anpal pubblicherà nel proprio sito internet l'elenco dei soggetti convenzionati con i servizi per il lavoro pubblici e privati.

Alle associazioni professionali e a quelle di rappresentanza del lavoro autonomo è offerta, dunque, una importante opportunità di partecipare alla costruzione di un sistema innovativo di tutele sul mercato, sebbene non siano ancora chiari gli aspetti applicativi del nuovo quadro legislativo, a maggior ragione se si considera che il comma 5 dell'art. 10 prevede che agli adempimenti di cui allo stesso articolo si provveda senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il comma 3 specifica i compiti che avrà lo sportello dedicato: raccogliere le domande e le offerte di lavoro autonomo, fornire le relative informazioni ai professionisti ed alle imprese che ne facciano richiesta, fornire informazioni relative alle procedure per l'avvio di attività autonome, per le eventuali trasformazioni e per l'accesso a commesse ed appalti pubblici, nonché relative alle opportunità di

credito e alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali. L'elenco dei servizi riportato al comma 3 sembra, in realtà, riconducibile principalmente alla funzione di fornire «accesso alle informazioni sul mercato», mentre è meno chiaro in cosa si sostanzino i «servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione», per i quali d'altra parte è prevista la deducibilità dei costi sostenuti dal professionista (che riguarda, come sopra riportato, proprio i servizi di orientamento, ricerca e sostegno all'auto-imprenditorialità, mirati a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle condizioni del mercato del lavoro, erogati dagli organismi accreditati ai sensi della disciplina vigente). Considerata la previsione che lo sportello operi mediante stipula di convenzioni con associazioni professionali e di rappresentanza del lavoro autonomo, tali aspetti potranno essere ulteriormente definiti nelle stesse convenzioni, il che però potrebbe condurre ad un sistema articolato e frammentario, separato anche dal sistema generale delle politiche attive, con logiche e strumenti differenziati. Si riconduce invece al sistema generale un ambito specifico di intervento che è quello dei servizi di informazione e supporto ai lavoratori autonomi con disabilità, per i quali gli sportelli dedicati si avvalgono dei servizi per il collocamento mirato delle persone con disabilità di cui all'art. 6 della l. 12 marzo 1999, n. 68.



## CAPITOLO 4

### **La reputazione nel mondo del lavoro 4.0: stato dell'arte ed effetti sulle professioni**

In ambito lavoristico la nozione di reputazione non ha mai riscontrato una particolare attenzione né da parte della dottrina né da parte della giurisprudenza, a differenza di altre nozioni fondamentali collegate alla persona come quelle di dignità e di identità personale, cui la reputazione pur si riconnette.

Tradizionalmente la tematica della reputazione ha, infatti, assunto rilievo con riferimento a due fattispecie: come danno provocato da un dipendente alla reputazione aziendale considerato quale fattore tale da far venir meno la fiducia nell'esatto adempimento della prestazione e, quindi, quale giusta causa di licenziamento oppure quale danno arrecato alla reputazione professionale o lavorativa del singolo lavoratore.

La trasformazione della società e del mondo del lavoro cui stiamo assistendo sta incidendo in maniera fondamentale sulle dinamiche della reputazione tanto da rendere necessario un approfondimento per capire quale sia l'odierno stato dell'arte e quali siano gli effetti di tale cambiamento sulle professioni. Si pensi, in particolare, ai modelli di funzionamento delle piattaforme online per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro della c.d. *on-demand economy*, ma anche a siti specializzati proprio nel *rating* (ovvero nella classificazione tramite valutazione) di determinati professionisti (c.d. *rating website*) o alle più generali dinamiche della *web reputation*.

Prima di affrontare le nuove dinamiche della reputazione nel mercato del lavoro 4.0 occorre brevemente definire cosa sia la reputazione e quale sia il suo ruolo nel mercato.

## **1. Reputazione e ruolo nel mercato**

La reputazione risulta essere oggetto di indagine nell'ambito di diversi settori disciplinari: in ragione dell'ambito disciplinare in cui viene studiata essa acquisisce specifiche declinazioni. Dal momento che il contesto di indagine di questa ricerca riguarda le professioni, l'angolo prospettico da cui si guarderà alla tematica risulta essere quello degli studi economici relativi al ruolo della reputazione nel mercato.

Prima di affrontare la tematica da tale punto di vista è utile fornire una definizione di reputazione che ne metta in evidenza le caratteristiche fondamentali. A questo fine si è optato per la definizione proposta da Pierre-Marie Chauvin:

«La reputazione può essere definita come una rappresentazione sociale condivisa, provvisoria e localizzata, associata ad uno specifico soggetto e risultato di valutazioni sociali più o meno incisive e formalizzate» (Chauvin, 2013, 132, traduzione dell'Autore).

La reputazione si costituisce di valutazioni operate da altri consociati rispetto alle caratteristiche e ai comportamenti di un soggetto formando così una rappresentazione sociale dello stesso. Essa si configura, quindi, come la considerazione esistente di un soggetto da parte di un gruppo e si caratterizza, di conseguenza, per essere relativa a tale contesto o arena sociale (è localizzata), ad un determinato momento, potendo la stessa cambiare in ragione di comportamenti futuri del soggetto e di nuove valutazioni (è provvisoria) e comune agli appartenenti a quel determinato contesto sociale (è condivisa).

Mantenendo questa definizione di fondo, ma procedendo nella direzione dell'ambito di indagine prescelto attraverso una prospettiva di tipo funzionalistico la reputazione «identifica ciò che una comunità pensa di un certo soggetto, secondo un giudizio basato sulle sue azioni passate in un contesto dato, nel presupposto che queste siano indicatori affidabili dei comportamenti futuri, così da consentire di decidere in che modo relazionarsi al soggetto in questione» (Smorto, 2016, 205).

Tale definizione permette di approssimarsi meglio al ruolo della reputazione all'interno del mercato, dal momento che ricollega tale nozione a processi di tipo decisionale riguardanti i rapporti tra diversi soggetti. In un contesto di mercato, infatti, influire su tali processi decisionali significa influire sulle transazioni che si concludono nell'ambito di tale mercato.

In questa ottica di mercato, la reputazione si declina in due maniere principali: da un lato ha un ruolo abilitante delle transazioni, incidendo sulla fiducia nel successo delle stesse e, quindi, sulla propensione a concludere transazioni in quel determinato mercato e con quel determinato soggetto; dall'altro ha un'influenza anche sulle dinamiche economiche della transazione.

Dal primo punto di vista si crea un fondamentale collegamento tra reputazione e fiducia. Come dimostrano le ricerche sul funzionamento dei mercati, reputazione e sistemi reputazionali fungono da "antidoto" rispetto ai problemi di fiducia connessi alla presenza nel mercato di asimmetrie informative e ai rischi di comportamenti opportunistici. Tradizionalmente la reputazione dell'interlocutore ha permesso di creare l'affidamento della controparte rispetto alla bontà della transazione. Un comportamento opportunistico produrrebbe, infatti, un danno alla reputazione tale da incidere sulle future possibilità di avere transazioni in quel mercato. La reputazione risulta, dunque, avere un ruolo costitutivo del mercato laddove vi siano condizioni in termini di asimmetrie informative e rischi di comportamenti opportunistici tali da incidere in maniera ri-

levante sulla propensione a concludere transazioni sul mercato, oltre che incidere sulle possibilità del singolo appartenente al mercato di operare sullo stesso.

Allo stesso modo il tipo di reputazione del partecipante al mercato influisce sulle dinamiche dei prezzi: un compratore poco affidabile dovrà tendenzialmente sopportare costi maggiori, così come un'azienda che ha una cattiva reputazione rispetto alla qualità dei suoi prodotti sarà costretta a ridurre i prezzi degli stessi.

Le dinamiche sopra esposte in termini generali incidono chiaramente anche nell'ambito dei mercati relativi alle professioni. Come è stato correttamente sottolineato «[i] meccanismi che fanno di un medico o di un avvocato “il miglior specialista” sono complessi e dipendono da fattori strutturali di circolazione dell'informazione in una rete che non possiamo controllare completamente», cui si aggiungono «nella selezione dell'informazione, una serie di *bias* cognitivi, di reazioni emotive e di tendenze psicologiche che rendono ancora più difficile l'oggettivizzazione della reputazione» (Origi, 2016, 88).

Nonostante l'incertezza propria delle dinamiche della reputazione risulta comunque innegabile che anche nel mercato delle professioni la reputazione si configuri come un fattore centrale. E di questa rilevanza in termini di mercato e, quindi, economici si sono man mano rese conto tanto la dottrina quanto la giurisprudenza civilistica, soprattutto quando la reputazione è «riferita all'attività lavorativa o professionale della persona o eventualmente alla singola opera o prodotto di detta attività» (Ricci, 2014, 108). Si suole parlare in questo ambito di reputazione professionale per la cui tutela il soggetto può agire in giudizio.

Nell'ambito della economia delle piattaforme, però, la tematica della reputazione acquisisce una nuova centralità che richiede in primo luogo di essere approfondita e compresa nella sua realtà, per poter apprezzare nuove necessità di tutela della stessa.



## 2. Le nuove tecnologie e la reputazione (professionale)

La tematica della reputazione ha cominciato ad assumere una nuova centralità proprio con l'avvento delle piattaforme online. All'interno di questo fenomeno – che si intende qui nel senso ampio utilizzato dall'OECD, ovvero comprensivo di piattaforme per lo scambio di beni (*eBay*), informazioni (*Facebook*) e servizi online (*UpWork*) o in presenza (*Uber*) (OECD, 2016, 8) – si possono distinguere due dinamiche fondamentali rispetto alla reputazione nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro: da un lato la sempre maggiore proiezione online costitutiva di una vera e propria identità digitale su social network e social media; dall'altro la nascita di mercati del lavoro online per lo scambio di servizi riconducibili alla nozione di *on-demand economy*.

Dopo un breve accenno alla prima dinamica, si concentrerà l'attenzione sulla seconda per i profondi effetti che in prospettiva può comportare in ottica di sistema e per le diverse esigenze di tutela che produce.

### 2.1. Lavoro autonomo e social media: tra *web reputation* e *personal branding*

Quella della proiezione online del sé e della propria attività è una dinamica rilevante nei contesti di lavoro anche al di fuori del mercato relativo ai professionisti, come dimostrano le ricerche in materia di *social recruiting* (Pais, Gandini, 2015). È, però, con riferimento a questi ultimi che essa sembra rivestire una maggiore pregnanza, proprio in ragione delle peculiari dinamiche di mercato.

Si tratta di una centralità percepita dagli stessi lavoratori, come dimostrano recenti ricerche in materia. È stato sottolineato, partendo da una indagine qualitativa costruita tramite interviste, come sia «percezione diffusa tra i *freelance* che partecipare come soggetti atti-

vi nei contesti digitali sia condizione necessaria ed imprescindibile per il successo professionale oggi» (Gandini, 2015, 98). Si riconosce, inoltre, che le pratiche di *self-branding* hanno come scopo «non tanto quello di ottenere semplicemente nuovi contatti o visibilità a fini puramente promozionali, bensì di acquisire quello che potremmo chiamare un capitale reputazionale all'interno della scena professionale» (Gandini, 2015).

In linea con quanto detto non sono pochi i professionisti che curano blog oppure diffondono contenuti professionali tramite social network professionali (*LinkedIn*) e non professionali (oltre a *Facebook*, altra piattaforma molto in voga è *Twitter*).

Gli stessi strumenti e, in senso più generale, le dinamiche del web, possono d'altro canto rappresentare un pericolo per quanto riguarda la reputazione personale e professionale, nel momento in cui il loro uso da parte degli utenti non risponda a determinati criteri (espressioni e comportamenti ritenuti socialmente riprovevoli) o laddove si rendano accessibili informazioni personali che potrebbero poi essere utilizzate in senso discriminatorio (ovvero quelle relative a convinzioni politiche, sindacali, religiose o ancora alla sessualità).

E non si tratta soltanto delle informazioni diffuse dai soggetti interessati, ma rilevano certamente anche le informazioni diffuse da altri utenti del web che possono incidere in maniera fondamentale sulla rappresentazione sociale (la reputazione) dei professionisti.

Al di là delle informazioni di cronaca che possono incidere sulla reputazione dei soggetti, una peculiarità fondamentale del mondo delle piattaforme – centrale per quanto riguarda le piattaforme della *on-demand economy* (Sundararajan, 2016; Thierer *et al.*, 2017; Smorto, 2016) – è rappresentata dall'implementazione di sistemi reputazionali online, ovvero di sistemi che si basano sulla raccolta e catalogazione di diverse informazioni provenienti dal web (ma, talvol-

ta, anche da altre fonti) per fornire un resoconto delle caratteristiche dei soggetti censiti.

## 2.2. Piattaforme, sistemi reputazionali e mercato dei professionisti

Nel mondo delle piattaforme, i sistemi reputazionali si caratterizzano per essere indiretti, ovvero perché le informazioni sulla reputazione cui ha accesso un soggetto non sono direttamente fornite dal soggetto cui si riferiscono, ma sono mediate dall'infrastruttura digitale costituita dalla piattaforma stessa (Smorto, 2016, 107).

Secondo Gloria Origgi, il fenomeno è tale da condurre ad un cambiamento di paradigma fondamentale: «dall'era dell'informazione stiamo passando all'era della reputazione, in cui l'informazione avrà valore soltanto se già filtrata, valutata e segnalata da altri» (Origgi, 2016, 132).

In termini generali, in questo contesto si possono distinguere meccanismi reputazionali centralizzati e meccanismi reputazionali basati su *feedback* e *review* (Thierer *et al.*, 2017, 858 ss.). Benché entrambe le forme si riscontrino nell'ambito dei mercati delle piattaforme (spesso le due tipologie sono in uso nell'ambito della medesima piattaforma), è la diffusione della seconda tipologia che sembra avere la maggiore influenza sul modello economico delle piattaforme. Il successo di questa seconda forma è dovuto alla diminuzione dei costi delle infrastrutture tecnologiche ed all'aumento del numero dei partecipanti che forniscono ed ottengono informazioni tramite la piattaforma (Smorto, 2016, 201).

Il sistema basato su *feedback*, *rating* e *review*, nato nel mondo offline, trova uno spazio di sviluppo online, con riferimento dapprima allo scambio di beni. L'esempio più celebre è certamente quello di *eBay*, piattaforma di *e-commerce* – nata nel 1995, operativa in Italia dal

2001 – dove è possibile scambiare beni e partecipare ad aste online.

In seguito approda e fiorisce anche nell'ambito dei servizi, soprattutto a seguito dell'esplosione della c.d. *sharing/on-demand economy* (Thierer *et al.*, 2017, 855 ss.). Resa famosa da alcuni casi particolari – si pensi a *Uber* e *Foodora* – l'*on-demand economy* riguarda già oggi i servizi professionali, con piattaforme dedicate all'intermediazione di prestazioni da parte di avvocati, medici, architetti, ecc.

La differenza sostanziale tra i due modelli di sistema reputazionale è che in un caso la piattaforma offre direttamente un servizio utile ai fini dell'individuazione delle caratteristiche del soggetto, mentre nell'altro offre una infrastruttura tecnologica che opera grazie all'intervento di altri soggetti che partecipano sulla piattaforma (il sistema fa affidamento sulla c.d. intelligenza collettiva; Origgi, 2016, 131).

Riportando il discorso sul piano del mercato dei servizi da parte di professionisti (e non), il primo modello trova riscontro, per esempio, nelle attività di preselezione ed in quelle di certificazione dei profili da parte delle piattaforme, mentre il secondo nei sistemi di valutazione (*rating*) e recensione (*review*) della prestazione ricevuta dal soggetto.

In alcuni casi, la piattaforma si limita ad offrire il sistema reputazionale utile per contrastare i problemi di asimmetria informativa, informando l'utente su caratteristiche di un possibile interlocutore commerciale tendenzialmente tramite le valutazioni di precedenti clienti. Si tratta dei c.d. *rating websites*: un esempio è *RateMDS*, piattaforma attiva nel contesto americano che permette di valutare e recensire e, allo stesso tempo, di accedere alle valutazioni e recensioni prodotte da precedenti pazienti relative a professionisti nell'ambito sanitario.

In altri casi il sistema reputazionale – è il caso delle piattaforme dell'*on-demand economy* – è incluso nel contesto di una piattaforma che ha come finalità la costituzione di un vero e proprio mercato online per la singola prestazione/figura professionale (piattaforma di tipo specialista; ad esempio *UpCounsel*, piattaforma dedicata all'incontro tra domanda ed offerta di servizi legali, operativa nel contesto americano) o per più prestazioni/figure professionali (piattaforma di tipo generalista: ad esempio *GliAffidabili*, piattaforma operativa nel contesto italiano sulla quale possono trovarsi profili professionali diversi tra cui avvocati, architetti, psicologi e commercialisti).

A differenza dei primi *rating websites*, queste piattaforme all'interno delle quali si creano dei veri e propri *freelance marketplaces* (Schmidt, 2017) si caratterizzano per la presenza di due tipologie di utenti: i prestatori di servizio e i clienti. Occorre, d'altro canto, osservare come anche le piattaforme nate come *rating websites* stiano mutando nel senso dei *freelance marketplaces*, dal momento che permettono al professionista recensito di rivendicare il proprio profilo sulla piattaforma e di gestirlo anche tramite servizi personalizzati a pagamento: è il caso della già citata *RateMDS* e anche di *Avvo*, piattaforma dedicata ai servizi legali.

In alcuni casi, per aumentare il grado di fiducia nelle transazioni, la piattaforma interviene anche nella fase della costituzione del rapporto tra le parti ed in quella di pagamento; in altri casi si specifica che la piattaforma si limita a facilitare l'incontro tra domanda ed offerta, ma che le transazioni sono tutte concluse all'esterno della stessa.

Si è detto più volte del ruolo fondamentale (ed in certo senso costitutivo) dei sistemi reputazionali nel contesto delle piattaforme sopra descritte. È ora necessario guardare a come incidono gli stessi sulle dinamiche del mercato per una specifica professione e, quindi, sul singolo professionista che si trova ad operare o, per lo meno, risulta recensito sulla stessa.

Occorre innanzitutto ricordare che migliore è la reputazione e maggiori sono le possibilità di ottenere lavoro e viceversa. Allo stesso modo – ovvero in senso direttamente proporzionale – il livello di reputazione incide sulle dinamiche dei prezzi che possono essere operati sul mercato.

Partendo dai sistemi di reputazione centralizzati si può facilmente comprendere come un soggetto certificato dalla piattaforma abbia maggiori possibilità di essere contattato rispetto ad un soggetto che non è stato certificato. Da notare come spesso le certificazioni dei profili siano a pagamento e come le piattaforme, solitamente, diano maggiore visibilità ai profili certificati (spesso esistono dei pacchetti a pagamento, al di là della certificazione del profilo, proprio per acquisire maggiore visibilità sulla piattaforma).

Passando ai sistemi reputazionali basati su *feedback* e *review*, risulta ovvio che a valutazioni migliori corrisponde una migliore posizione nel mercato (in generale e nel contesto dell'indicizzazione operata dalla piattaforma). Nella risoluzione su un'agenda europea per l'economia collaborativa approvata il 15 giugno 2017 è il Parlamento europeo a sottolineare questo aspetto, laddove afferma che nel contesto delle piattaforme online della economia collaborativa «valutazioni e recensioni [...] rappresentano il loro [dei lavoratori] valore nel mercato digitale».

Occorre, però, approfondire quale sia il grado di affidabilità di queste valutazioni e quali siano i problemi che dalle stesse possono sorgere.

Da questo punto di vista, un primo profilo da sottolineare è che le piattaforme dichiarano, nella maggioranza dei casi, di fornire il servizio *as is*, utilizzando una formula tipica per l'esclusione di ogni responsabilità sui contenuti postati e i loro possibili effetti, benché si debba sottolineare come alcune piattaforme siano più attente di altre nella gestione dei sistemi reputazionali. Un esempio interessante è *Angie's List*, una piattaforma di tipo generalista nata come

*rating website*, i cui *Termini e condizioni* regolamentano dettagliatamente le modalità di valutazione e le conseguenze per un uso contrario alle regole dei sistemi reputazionali.

I maggiori problemi sollevati dai sistemi di *rating* e *review* riguardano la veridicità dei contenuti delle valutazioni e delle recensioni postate dai clienti. Come è stato sottolineato con specifico riferimento alle piattaforme della *on-demand economy* (Dagnino, 2016, 152 ss.), i sistemi reputazionali basati sul riscontro da parte del cliente si prestano a diverse forme di abuso.

In primo luogo, questo modello di valutazione si presta ad un uso discriminatorio, potendo le recensioni essere guidate – consciamente o inconsciamente – dal pregiudizio nei confronti di una determinata categoria (protetta o meno) di lavoratori.

Oltre che a comportamenti discriminatori, i sistemi reputazionali basati sulle valutazioni dei clienti si prestano ad un diverso tipo di uso distorto connesso al funzionamento del mercato stesso. Proprio in virtù del valore della reputazione sulle piattaforme e della diretta concorrenza tra diversi fornitori del servizio (ai fini della presente ricerca consideriamo i professionisti), potrebbero essere gli stessi fornitori ad incentivare un suo distorto del sistema per colpire un concorrente (abbassando il suo *rating* con valutazioni non veritiere) oppure per migliorare la propria posizione (acquistando recensioni e valutazioni positive).

Ancora tali sistemi si prestano ad utilizzi ritorsivi da parte del cliente insoddisfatto e, talvolta, al di là degli intenti dell'utente possono comportare un rilevante danno di immagine al professionista.

Rispetto a giudizi operati nei propri confronti, i professionisti possono quindi trovarsi in una situazione che pregiudica i propri interessi: da ciò sono nate alcune controversie nei confronti dei gestori di tali piattaforme. Tra queste si può citare un caso che ha interessato la magistratura tedesca e relativo ad un ginecologo che aveva

scoperto di aver ricevuto giudizi negativi nell'ambito di un *rating website*, di cui aveva richiesto la cancellazione. Ad esito di una disamina relativa al bilanciamento tra i diritti fondamentali del medico, i diritti dell'azienda che fornisce il servizio e quelli dei consociati, la Corte ha respinto l'istanza di cancellazione presentata (Gianone Codiglione, 2015, 178 ss.).

A conclusione della disamina sugli effetti dei diversi sistemi reputazionali, si può, infine, citare una recente decisione del Garante della Privacy – Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali, 24 novembre 2016 n. 488 – che si è trovato a decidere sulla legittimità di un servizio di “*rating* reputazionale” volto a definire l'affidabilità dei diversi soggetti (persone fisiche o giuridiche) censiti. Il sistema reputazionale si pone a metà tra il modello centralizzato e quello basato sull'intelligenza collettiva, dal momento che si prevede una struttura in tre fasi: raccolta di documentazione fornita dai partecipanti alla piattaforma e relativa alla propria persona o a soggetti terzi; verifica della veridicità dei documenti da parte dei consulenti reputazionali della piattaforma; creazione del *rating* relativo alle diverse voci (penale, fiscale, civile, lavoro e impegno civile, studi e formazione) tramite un algoritmo matematico.

Il Garante dichiara illegittimo un trattamento di questo tipo perché in violazione della disciplina della privacy. Al di là delle questioni relative alla pervasività del trattamento, al consenso e all'informativa nonché ai profili di illegittimità rispetto all'art. 8 Stat. lav. recante il divieto di indagine sulle opinioni personali, è interessante notare come la decisione si esprime rispetto al principio di qualità dei dati: risulta indimostrata, secondo la pronuncia, l'affidabilità del sistema algoritmico nella determinazione del *rating* reputazionale.

La pronuncia, oltre che sui profili relativi alle discipline in materia di trattamento dei dati personali (e, in parte, giuslavoristiche), si segnala per un profilo di carattere più generale che riguarda la tutela della reputazione e che ben si presta a chiudere questo paragrafo.



Afferma, infatti, che «Il “*rating*” da questo elaborato [...] potrebbe ripercuotersi pesantemente sulla vita (anche privata) degli individui censiti, influenzandone scelte e prospettive e condizionando la loro stessa ammissione a (o esclusione da) specifiche prestazioni, servizi o benefici; occorre, pertanto, estrema cautela nell’affrontare tematiche così delicate, anche in considerazione del fatto che la “reputazione” che si vorrebbe qui misurare, in quanto strettamente correlata alla considerazione delle persone e alla loro stessa “proiezione” sociale, risulta intimamente connessa con la loro dignità, elemento cardine della disciplina di protezione dei dati personali».

Dalla disamina, oltre che dal passaggio da ultimo citato, si rende evidente la necessità di ripensare la tutela della reputazione nel nuovo contesto dell’economia delle piattaforme. Nel momento in cui i sistemi reputazionali riguardano l’affidabilità e le capacità professionali di un soggetto ed incidono sulla sua partecipazione al mercato del lavoro, la tematica diventa di interesse lavoristico e necessita di una specifica attenzione da tale prospettiva.

### **3. Reputazione online e certificazione delle competenze**

A conclusione dell’approfondimento relativo alla reputazione nei contesti digitali ed al suo impatto sul mercato dei professionisti si vuole ora mettere in relazione la tematica della *web reputation* (comprensiva della reputazione sulle piattaforme) con quella (affrontata *supra*, parte II, cap. 3) della certificazione delle competenze.

D’altronde è stato sottolineato dalla dottrina come i sistemi di certificazione volontaria si configurino come sistemi reputazionali gestiti da parti terze (Smorto, 2016, 207): questi sono atti a fornire informazioni affidabili relative ai soggetti che a tale certificazione si sottopongono in modo tale da influire sulla percezione da parte dei consociati riguardanti le loro caratteristiche.

Nel contesto di un mercato del lavoro in cui la reputazione rilevante ai fini di una presenza attiva si arricchisce dei diversi profili provenienti dalla proiezione online della persona sui *social network* e dei giudizi e delle recensioni dei clienti – con le problematiche che si sono sollevate in precedenza – i sistemi di certificazione si configurano come un importante strumento per riportare al centro delle dinamiche del mercato le competenze e la professionalità delle persone.

Non si può però guardare ai diversi sistemi reputazionali – quello delle piattaforme basato su *feedback* e *review* e quello della certificazione delle competenze – come alternativi. Nonostante le criticità rilevate e al netto della necessità di accordare delle tutele e riconoscere delle responsabilità rispetto alle modalità di funzionamento degli stessi, i sistemi reputazionali delle piattaforme si offrono, infatti, come uno strumento di grande importanza nel funzionamento dei mercati ed in grado di fornire informazioni che tradizionalmente non vengono intercettate dai sistemi più tradizionali (come quelle relative ad aspetti più soggettivi o legati al contatto con il cliente) (Smorto, 2016, 209).

Da ciò, la necessità di guardare al tema della reputazione – anche nel mondo delle professioni – a 360 gradi, non rifuggendo le nuove dinamiche, ma cercando di guidarle e di integrarle con strumenti più tradizionali e controllabili quali i sistemi di certificazione delle competenze.

## Bibliografia

- ADAPT, *Libro bianco per un welfare della persona al tempo della Quarta rivoluzione industriale e della crisi del ceto medio*, 2017, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Il Welfare dei professionisti*
- AFNOR, *Règles générales de la marque NF Service*, Révision 6, Approuvée par le Président d'AFNOR, 3 febbraio 2011
- ASQ, *Certified Quality Engineer*, 2016
- BERGAMASCHI M., *Professional service firms: Nuove traiettorie per competere*, EGEA, 2017
- BOLOGNA S., *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli, 1997
- BOZZAO P., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli, 2005
- BRYSON A., KLEINER M., *The regulation of occupations*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2010, vol. 48, n. 4, 670-675
- CARINCI F., PERSIANI M., *Trattato di Diritto del Lavoro*, vol. 6, Cedam, 2012
- CARINCI F., PIZZOFRERATO A., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2015
- CARNEVALE A.P., ROSE S.J., HANSON A.R., *Certificates: Gateway To Gainful Employment and College Degrees*, Georgetown University, Centre on Education and the Workforce, June 2012
- CARUSO B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2017, n. 3

- CATINI S., *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2017, n. 2
- CEDEFOP, *The role of qualifications in governing occupations and professions*, 2013
- CHAUVIN P.-M., *La sociologie des réputation. Un définition et cinq questions*, in *Communications*, 2013/2, n. 93
- CHERCHI A., MAZZEI B.L., UVA V., *Obbligo formativo, ancora sulla carta crediti e sanzioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre 2017
- COMMISSIONE EUROPEA, *ESCO Handbook*, 2017, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Documenti*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione imprenditorialità 2020*, 2013, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Documenti*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde – Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali*, 2011, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Professionalità e competenze*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Documenti*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo, Lo stato del mercato dei servizi interni*, COM(2002)441, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Documenti*
- D'ACUNTO S., *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Giuffrè, 2009
- DAGNINO E., *Uber Law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in *Diritto delle Relazione Industriali*, 2016, n. 1, 137-163
- DI GIAMBATTISTA L., *La direttiva 2013/55/UE: novità legislative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e casi pratici*, in

- Istituzioni del Federalismo*, 2015, numero speciale *Le regioni e le politiche europee*
- DRIBBUSCH H., VOGEL S., *Germany: Self-employed workers*, European Observatory of Working Life, February 2009
- GANDINI A., *Il lavoro freelance: reputazione e capitale sociale nell'era del "lavoro digitale"*, in *Quaderni di Sociologia*, 2015, n. 69, 87-106
- GIANNONE CODIGLIONE G., *Reputazione on line, sistemi di "rating" e anonimato in una recente decisione della Corte di cassazione tedesca*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, n. 1, 178-191
- GHK, DTI, *Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent educational reforms in EU Member States – Revised Final Report*, DG Internal Market and Services, 28 ottobre 2011
- HUMPHRIS A., *Occupational Regulation in the UK: Prevalence and Impact*, 2013, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Dottrina e Giurisprudenza*
- HUMPHRIS A., KOUMENTA M., *The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK*, October 2015
- ICHINO P., *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, 1996
- ISAAC H., *Les normes de qualité dans les services professionnels: une lecture des pratiques à travers la théorie des conventions*, Finance Contrôle Stratégie, Association FCS, 1998, vol. 1, n. 2, 89-112, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Dottrina e Giurisprudenza*
- ISO/IEC 17065, *Conformity assessment – Requirements for bodies certifying products, processes and services*, First Edition September 2012
- KLEINER M., KRUEGER A., *Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market*, in *Journal of Labor Economics*, 2013, n. 31, 173-202

- KLEINER M., *Guild-Ridden Labor Markets: the curious case of occupational licensing*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2015
- KOUMENTA M., PAGLIERO M., *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU – Executive Summary*, Invitation to Tender no. 483/PP/GRP/IMA/15/15121, December 2016
- MELILLO A.L. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali in deroga sono aiuti di Stato?*, Dossier ADAPT, 2009, n. 19
- OECD, *New Forms of Work in the Digital Economy*, OECD Digital Economy Papers, 2016, n. 260
- ORIGGI G., *La reputazione. Chi dice cosa di chi*, Università Bocconi Editore, 2016
- MARTELLONI F., *I rimedi nel “nuovo” diritto del lavoro autonomo*, in *Lavoro e Diritto*, 2017, n. 3-4, 517-536
- MUSA A., *La norma ISO/IEC 17065:2012*, Accredia, febbraio 2013
- PAIS I., GANDINI A., *Looking for a Job Online. An International Survey on Social Recruiting*, in *Sociologia del lavoro*, 2015, n. 137, 115-129
- PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2017, n. 2, 173-203
- RICCI A., *Il diritto alla reputazione nel quadro dei diritti della personalità*, Giappichelli, 2014
- ROSTAM-AFSCHAR D., *Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship*, Study with Financial Support from the European Commission, 2015, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Documenti*
- SCHMIDT F.A., *Digital Labour Markets in the Platform Economy. Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work*, Friedrich Ebert Stiftung, 2017

- SERVICES À LA PERSONNE, *La démarche qualité dans les services à la personne*, 2012, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Documenti*
- SMORTO G., *Reputazione, fiducia e mercati*, in *Europa e Diritto Privato*, 2016, n. 1, 199-218
- SUNDARARAJAN A., *The Sharing Economy. The End of the Employment and the Rise of Crowd-based Capitalism*, MIT Press, 2016
- TERESI F., *Ordini e Collegi professionali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, 1995, 449 ss.
- THIERER A., KOOPMAN C., HOBSON A., KUIPER C., *How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the “Lemons Problem”*, in *Miami University Law Review*, 2017, n. 3, 830-878
- TIMMONS E., MILLS A., *Bringing the Effects of Occupational Licensing into focus: optician licensing in the United States*, Mercatus Working Paper, February 2015
- UKCES (UK Commission for Employment and Skills), *Understanding Occupational Regulation*, Evidence Report 67, March 2013, 8
- ZAN S., *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in *Italianieuropei*, 2014, 5, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Rappresentanza del lavoro autonomo*
- ZAN S., *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, in *Il Mulino*, 1997, n. 2, 290-301
- ZAPPALÀ L., *Metamorfosi del diritto del lavoro e crisi della rappresentanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3, in *professionioggi.adapt.it*, sezione *Rappresentanza del lavoro autonomo*







Finito di stampare nel mese di ottobre  
presso Ancora – Milano