

# 1 La dimensione del lavoro autonomo

## 1.1 La dimensione del lavoro autonomo: il quadro statistico di riferimento

### Dimensione del lavoro autonomo in Italia e confronti tra alcuni paesi europei

L'aggregato dei lavoratori definibili come "indipendenti" raggiunge complessivamente quasi 6 milioni di persone (Istat, 2011). All'interno di essi vanno naturalmente distinte diverse tipologie di lavoro, non sempre ben connotabili. Occorre infatti considerare che la quasi totalità delle statistiche istituzionali –ivi compresa Forze Lavoro Istat – si basano sull'auto-percezione della propria posizione professionale, un dato che finisce per rendere sfocata non tanto la dimensione complessiva dei lavoratori indipendenti, quanto la loro collocazione all'interno di una specifica categoria. Ciò vale soprattutto per tre tipologie: imprenditore, libero professionista e lavoratore in proprio, ossia quell'insieme che comunemente viene definito come lavoratore autonomo. Le stesse definizioni giuridiche, come confermato da letteratura diversa, non sempre consentono una chiara delimitazione, anche perché spesso frutto di sedimentazioni e modifiche funzionali a diversi obiettivi.

Al di là della questione nominalistica, molti osservatori concordano sulla centralità del lavoro autonomo nel contribuire a creare ricchezza e sviluppare l'economia del paese: le sole professioni cosiddette "ordinistiche" e "non ordinistiche" stimano nel loro insieme un contributo di oltre il 18% al PIL. Un livello considerevole, se si pensa che la quasi totalità delle attività si basa su micro-realtà, prevalentemente individuali. Per tale motivo la questione dell'aggiornamento professionale e della formazione continua in senso più ristretto, ha assunto una valenza crescente, e come, osservato in altre parti del rapporto, è una delle questioni maggiormente dibattute all'interno delle nuove normative e regolamenti sulle professioni sia ordinistiche che non ordinistiche. Così come si desume anche dalle politiche approntate in altre realtà europee, la questione non può più essere quasi esclusivamente demandata alle strategie delle singole categorie professionali: è infatti evidente che esistono forti differenze nel sostegno ai processi di aggiornamento in relazione al gradiente di organizzazione, strutturazione e riconoscimento sociale del ruolo svolto dalle singole categorie di rappresentanza.

Tuttavia prima di entrare nello specifico della questione "formazione", occorre delineare un quadro più dettagliato della dimensione del lavoro autonomo, cogliendo al-

cune caratteristiche da confrontare con la tipologia del lavoro dipendente, a iniziare dalla distribuzione delle diverse categorie professionali per fasce di età.

In particolare, se si osserva la distribuzione percentuale di età tra lavoratori dipendenti e le tre principali categorie di lavoratori autonomi balzano alcune differenze. In generale l'approccio al lavoro autonomo avviene in età più avanzata: fino ai 34 anni se i lavoratori dipendenti sono oltre il 28%, gli autonomi raggiungono al massimo il 19% circa tra i liberi professionisti, con un livello minimo tra gli imprenditori (poco al di sotto del 12%).

Tabella 1.1 Età per tipologia di lavoro svolto (valori assoluti)

	Tipologia di lavoro								
	Un lavoro alle dipendenze	Collab. coord. e cont.	Prestazione d'opera occasionale	Imprenditore	Libero professionista	Lavoratore in proprio	Coadiuvante	Socio di cooperativa	Totale
15-24 anni	995.147	32.165	20.153	1.864	10.551	61.330	44.524	9.131	1.174.865
25-34 anni	3.815.889	112.696	34.738	25.625	217.861	539.202	94.459	41.149	4.881.619
35-44 anni	5.415.671	72.480	23.501	74.049	418.032	1.068.589	104.256	56.615	7.233.193
45-54 anni	4.835.187	37.492	13.607	71.895	316.138	1.024.284	105.481	47.132	6.451.216
55-64 anni	1.919.406	31.046	10.875	39.722	186.291	580.013	55.123	19.304	2.841.780
64-74 anni	68.747	13.191	3.201	16.373	58.584	151.665	17.665	1.903	331.329
Oltre 74 anni	3.464	1.528	438	2.388	14.104	27.823	3.474	18	53.237
<b>Totale</b>	<b>17.053.511</b>	<b>300.598</b>	<b>106.513</b>	<b>231.916</b>	<b>1.221.561</b>	<b>3.452.906</b>	<b>424.982</b>	<b>175.252</b>	<b>22.967.239</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat (Forze Lavoro Media 2011)

Tabella 1.2 Età per tipologia di lavoro svolto (val. %)

	Tipologia di lavoro			
	Un lavoro alle dipendenze	Imprenditore	Libero professionista	Lavoratore in proprio
15-24 anni	5,8	0,8	0,9	1,8
25-34 anni	22,4	11,0	17,8	15,6
35-44 anni	31,8	31,9	34,2	30,9
45-54 anni	28,4	31,0	25,9	29,7
55-64 anni	11,3	17,1	15,3	16,8
64-74 anni	0,4	7,1	4,8	4,4
Oltre 74 anni	0,0	1,0	1,2	0,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat (Forze Lavoro Media 2011)

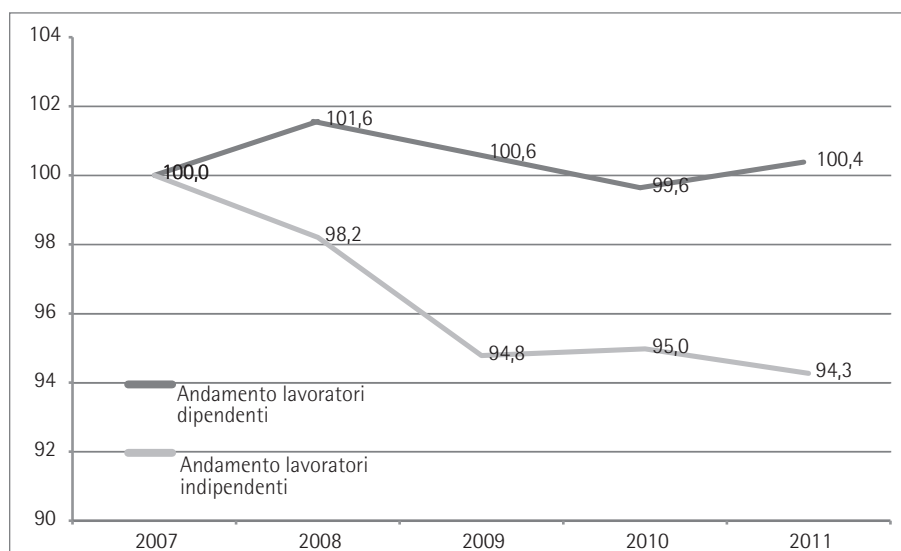
Nella fascia di età intermedia (35-44 anni) si individua la stessa percentuale di lavoratori tra le categorie considerate, mentre è sulle classi successive che il peso degli autonomi inizia a crescere rispetto ai dipendenti, con forti differenze, soprattutto a partire

dai 55 anni in su e in particolare tra gli imprenditori. E' evidente che un simile andamento fa riferimento alle caratteristiche insite nel tipo di lavoro svolto, ma ciò non toglie che alcuni aspetti di "ritardo" nell'entrata in alcuni ambiti professionali sia ancora da attribuirsi alla rigidità del sistema normativo e di auto-regolamentazione soprattutto per alcune professioni di natura ordinistica, nonostante alcuni tentativi recenti di semplificazione di alcuni processi "di entrata" per i giovani. Al di là di ciò, è evidente che tale connotazione "anagrafica" debba necessariamente segnare anche la riflessione sull'individuazione di politiche di formazione consone, legate a una diversa concezione del processo formativo, meno improntato ad adottare approcci di tipo tradizionale.

Altro aspetto da considerare nell'analisi delle caratteristiche del lavoro autonomo riguarda l'andamento del numero di lavoratori a partire dal 2007 (ultimo anno non segnato dalla crisi) fino al 2011. Come noto, sono proprio i lavoratori autonomi che hanno subito il calo più consistente di unità: rispetto al 2007, è stato di quasi il 6% a fronte di una stabilità dei lavoratori dipendenti, con punte anche più consistenti in alcune tipologie professionali, soprattutto legate all'economia manifatturiera e artigianale più tradizionale. Le cause sono diverse e riguardano essenzialmente due gruppi di fattori:

- da una parte gli strumenti di welfare a sostegno dei lavoratori a rischio o che hanno perso il posto di lavoro (cassa integrazione e mobilità ordinaria e in deroga, indennità e supporto al reddito) rimangono tutt'ora concentrati esclusivamente sui dipendenti;
- dall'altra i lavoratori autonomi, a iniziare da quelli in proprio tra i quali si annoverano commercianti e artigiani, hanno più direttamente subito il calo della domanda interna di beni e servizi sia da parte dei consumatori finali che da parte del sistema industriale e dei servizi.

Figura 1.1 Andamento a confronto tra numero di lavoratori dipendenti e indipendenti in Italia dal 2007 al 2011



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Una simile situazione, deve inoltre far riflettere anche sulle politiche di incentivo, che nel periodo di crisi, sono state attivate anche a supporto di nuova, spesso generica, auto-imprenditorialità: vi è da domandarsi in che termini possano essere efficaci in un contesto di contrazione del mercato, a meno che non siano focalizzate in alcuni specifici ambiti produttivi e di servizio che, pur nel periodo di crisi, hanno visto comunque una crescita (energie alternative, innovazione nel settore software e alcune tipologie di servizi alla persona).

I dati Eurostat confermano che il fenomeno di erosione del numero di lavoratori indipendenti è presente essenzialmente proprio in quei paesi dove, in modo più significativo, ha inciso la crisi economica, come Spagna (in cui il calo dal 2007 è stato di circa il 17%) e Grecia, con un calo poco al di sopra di quello italiano. In altri contesti, ad eccezione di Danimarca e Svezia, il lavoro autonomo sembra essere stato l'ambito di maggiore sviluppo e di sbocco al lavoro. Crescite evidenti si sono registrate non soltanto in paesi cosiddetti dall'economia emergente come Turchia (oltre l'11%) o Repubblica Ceca (oltre il 10%), ma anche in economie più mature e strutturate come quella olandese (+13%), francese (+6%) e britannica (oltre 3%).

Tabella 1.3 Andamento dei lavoratori indipendenti al 2007 al 2011 (dipendenti 2007=100)

	2007	2008	2009	2010	2011
Czech Republic	100,0	101,0	103,2	108,0	110,3
Denmark	100,0	100,2	104,4	98,1	96,8
European Community (12 countries)	100,0	99,0	96,7	97,1	96,5
European Union (27 countries)	100,0	99,0	97,6	98,5	97,6
France	100,0	97,8	100,5	104,8	105,7
Germany	100,0	98,2	97,2	97,7	100,4
Greece	100,0	100,3	100,0	98,1	92,9
Italy	<b>100,0</b>	<b>98,2</b>	<b>94,8</b>	<b>95,0</b>	<b>94,3</b>
Netherlands	100,0	101,9	103,5	113,1	112,8
Poland	100,0	101,5	101,3	102,2	102,5
Spain	100,0	99,1	88,9	86,3	83,1
Sweden	100,0	98,6	98,6	102,3	99,5
Turkey	100,0	100,3	103,2	107,4	111,8
United Kingdom	100,0	100,5	100,2	101,9	103,1

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Il dato precedente va interpretato anche alla luce di quale sia l'attuale incidenza di lavoro autonomo nei diversi paesi europei. In questo modo è possibile anche definire un modello di lettura complessiva di quanto è accaduto tra il 2007 e il 2011.

Come noto l'Italia ha una delle quote più elevate di lavoratori indipendenti (24%, dato

che non differisce significativamente nelle diverse regioni italiane, a dimostrazione che non dipende dal grado di sviluppo dell'economia, ma da caratteristiche complessive di sistema), soprattutto se confrontato al gruppo delle economie più strutturate, come Germania, Francia (entrambe attorno all'11%), Olanda e Gran Bretagna (tra il 13 e il 14%). Fenomeno più volte osservato e studiato, spesso attribuito alle caratteristiche di polverizzazione dell'economia in molti contesti, sia meridionali che settentrionali che, non sempre è da segnalare come elemento negativo: in alcuni periodi e situazioni la presenza di lavoro autonomo diffuso, rispetto al sistema produttivo "dipendente", ha rappresentato un fattore di flessibilità del sistema.

Tabella 1.4 Rapporto degli indipendenti sugli occupati in alcuni paesi europei (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Czech Republic	15,9	15,8	16,4	17,4	17,7
Denmark	8,5	8,3	9,0	8,6	8,6
European Community (12 countries)	15,3	15,0	14,9	15,1	14,9
European Union (27 countries)	16,0	15,7	15,8	16,0	15,8
France	10,8	10,4	10,8	11,3	11,4
Germany	11,4	11,0	10,9	10,9	10,9
Greece	34,8	34,5	34,8	35,0	35,6
Italy	<b>25,2</b>	<b>24,5</b>	<b>24,0</b>	<b>24,3</b>	<b>24,0</b>
Netherlands	12,5	12,6	12,8	14,4	14,3
Poland	22,7	22,2	22,1	22,2	22,0
Spain	17,3	17,3	16,6	16,5	16,2
Sweden	9,8	9,5	9,8	10,0	9,5
Turkey	38,2	37,5	38,5	37,7	36,8
United Kingdom	12,8	12,8	13,0	13,2	13,3

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Mettendo insieme i due set di informazione precedenti è possibile, seppur in modo parziale, "interpretare" l'effetto che la crisi ha avuto sull'assetto del mercato del lavoro: in particolare è possibile individuare la dinamicità delle economie alla luce proprio della *quota* e dell'*andamento* del lavoro autonomo. Come si osserva nello schema sottostante, in generale nella prima colonna si osservano quei paesi che in termini di occupazione hanno retto alla crisi o sono cresciuti (come Turchia e Repubblica Ceca) quasi esclusivamente grazie al significativo apporto del lavoro autonomo: paesi come Francia, Regno Unito e Olanda, pur essendo state coinvolte nella crisi, sembrano esser state in grado di sostenere il mercato a partire dalla promozione di iniziative di stimolo a sostegno delle professioni autonome. In alcuni casi sono state sostenute anche specifici programmi finalizzati al reimpiego dal lavoro dipendente a quello autonomo.

Tavola 1.1 Collocazione di alcuni Paesi europei in rapporto alla quota di lavoro indipendente su quello dipendente e andamento del lavoro indipendente dal 2007 al 2011

	Crescita quota lavoratori autonomi dal 2007	Stabile quota lavoratori autonomi dal 2007	Contrazione quota lavoratori autonomi dal 2007
Quota lavoro autonomo su dipendente inferiore al 15%	Francia, Olanda, Regno Unito	Danimarca, Germania, Svezia	
Quota lavoro autonomo su dipendente tra il 15% e il 24%	Repubblica Ceca	Polonia	Italia, Spagna
Quota lavoro autonomo su dipendente oltre il 24%		Turchia	Grecia

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Nella seconda colonna si configurano alcune economie particolarmente forti (come il caso della Germania e dei paesi scandinavi) e di alcune significativamente emergenti (Polonia e Turchia): in esse si è assistito a un sostanziale equilibrio tra crescita di lavoratori autonomi e dipendenti (come nel caso di Germania e soprattutto Turchia e Polonia) a dimostrazione di come i sistemi più dinamici si caratterizzano anche per un equilibrio tra componenti produttive eterogenee.

Nella terza colonna sono invece collocate le economie in maggiore difficoltà, quelle in cui la quota di lavoratori indipendenti non solo non ha compensato la compressione del mercato del lavoro, ma è significativamente calata rispetto ai dipendenti, in un contesto in cui la frammentazione o polverizzazione del mercato ha perso in parte anche la sua funzione di "flessibilità": ciò vale in particolare per l'economia greca e per motivi diversi per quella spagnola, in cui pur non essendo particolarmente elevata la quota di lavoratori indipendenti, la loro presenza continua a diminuire.

Uno dei luoghi comuni sul mercato del lavoro italiano, e in particolare su quello relativo ai lavoratori autonomi, è che questo sia eccessivamente connotato dall'età mediamente elevata della forza lavoro. Ciò rimane valido in assoluto, ma non sembra un fenomeno che differisca particolarmente da quanto accade in altri paesi. I lavoratori molto giovani (under 25) rappresentano una quota ristretta in tutti i paesi: l'Italia, in questo ambito, rispetto alla media europea a 27, è perfettamente allineata e presenta valori anche superiori rispetto a paesi come la Spagna (dove tra l'altro dal 2009 è in atto una contrazione proprio tra i lavoratori indipendenti più giovani), Francia e Germania, ove invece la quota giovanile è in salita. Rispetto all'incidenza degli over 50, l'Italia è tra i paesi al disotto delle medie europee, seconda solo alla Repubblica Ceca. In generale nel triennio considerato la quota degli over 50 aumenta in tutti i sistemi economici, anche in virtù delle politiche europee orientate a ritardare l'uscita dal mercato del lavoro e delle diverse riforme dei sistemi pensionistici. Come osservato nei contesti più dinamici ciò non influisce sulla quota di lavoratori indipendenti, giovani inclusi (soprattutto nel Regno Unito e in misura minore Francia e Germania), ma in altri può ritardare l'ingresso di nuove leve, come è evidente per il caso spagnolo e greco.

Tabella 1.5 Incidenze dei lavoratori indipendenti under 25 e over 50 in alcuni Paesi europei (val.%)

	Incidenza degli under 25			Incidenza degli over 50		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Czech Republic	3,1	3,3	3,3	32,9	31,7	31,8
Denmark	2,0	2,1	1,8	40,7	41,2	41,9
European Community (12 countries)	2,3	2,3	2,4	37,9	39,0	39,7
European Union (27 countries)	2,5	2,5	2,5	37,8	38,6	39,3
France	1,6	1,7	1,9	37,0	37,8	38,1
Germany	1,5	1,3	1,6	39,6	40,7	42,3
Greece	1,5	1,5	1,2	40,3	40,5	40,6
Italy	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>32,4</b>	<b>33,1</b>	<b>34,0</b>
Netherlands	4,6	4,2	4,2	39,7	39,5	39,7
Poland	2,6	2,4	2,2	34,4	35,0	36,0
Spain	1,9	1,6	1,5	35,3	36,6	37,9
Sweden	2,4	2,4	2,3	48,1	48,5	49,0
Turkey	3,5	3,2	3,1	33,9	34,7	36,2
United Kingdom	3,9	4,0	4,3	39,1	41,4	41,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

A dimostrazione di come il valore aggiunto all'economia italiana del lavoro indipendente e autonomo in particolare, sia effettivamente significativo, si osservi la loro incidenza in alcuni settori strategici per la cosiddetta economia globalizzata e della conoscenza. In particolare sono stati considerati il settore "informativo e delle comunicazioni" e quello delle "attività professionali e scientifiche e tecniche": quest'ultimo è un aggregato estremamente eterogeneo, caratterizzato essenzialmente dalla generazione di prodotti, di processi e di servizi immateriali a forte valore aggiunto, e che utilizza know-how di tipo specialistico.

Tabella 1.6 Incidenza dei libero professionisti nei settori con utilizzo di elevata conoscenza e tecnologia e know how professionale

	Settore Informativo e comunicazione			Attività professionali, scientifiche e tecniche		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
European Union (27 countries)	2,6	2,7	3,0	10,3	10,5	10,9
European Community (12 countries)	2,8	2,9	3,3	11,6	11,9	12,2
Denmark	5,3	4,5	4,7	12,0	13,6	13,6
Germany	4,5	4,5	4,6	13,2	13,7	14,2
Greece	0,7	0,6	0,6	8,9	9,2	10,4
Spain	1,9	2,0	2,3	9,5	9,6	9,8
France	2,1	2,4	2,6	8,6	9,0	9,9
Italy	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>	<b>14,9</b>	<b>15,2</b>	<b>15,1</b>
Netherlands	4,3	4,6	4,5	12,9	11,7	11,8
Poland	1,8	1,7	1,8	5,0	5,5	5,8
Sweden	4,7	4,2	5,1	16,1	16,1	16,6
United Kingdom	3,7	3,8	4,7	11,7	11,9	11,7
Turkey	0,2	0,6	0,5	2,4	2,3	2,1

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

Sia nel primo, ma soprattutto nel secondo settore, l'Italia vede una forte quota di lavoratori indipendenti, al pari se non al disopra di economie come quelle scandinave e tedesca. Ciò ha molteplici ragioni e in parte si spiega sia per la forte presenza di figure professionali (spesso appartenenti al mondo delle professioni ordinistiche) a supporto della complessa macchina amministrativa pubblica, sia in quanto la parte più rilevante delle imprese medie e piccole italiane, più che in altrui paesi, sopperisce alla difficoltà di assumere figure di sviluppo (non solo della consulenza e della formazione), attingendo all'esterno.

La significativa presenza di questa tipologia di lavoratori indipendenti è un fenomeno da considerare in sede di programmazione e sostegno ai processi di formazione, poiché la loro esclusione, anche laddove sono promossi processi di formazione sempre più integrata tra risorse e target, finisce per depauperare gli sforzi tesi a promuovere l'aggiornamento in ambiti decisamente strategici per l'economia della conoscenza. Proprio laddove le imprese tendono maggiormente a esternalizzare alcune fasi del processo produttivo, anche di tipo specialistico, potrebbero essere intensificati gli sforzi verso la promozione di iniziative di formazione allargate e inclusive dei lavoratori autonomi (che siano manager di rete o professionisti della consulenza nei vari settori).

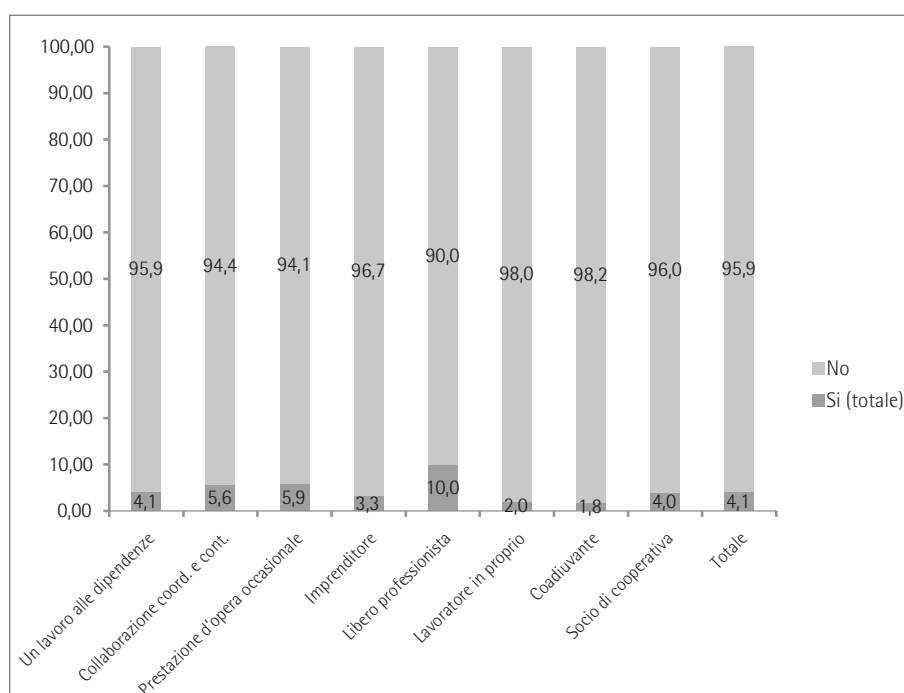
### La formazione dei lavoratori autonomi

A livello di statistiche di tipo istituzionale la fonte più rilevante per continuità e affida-



bilità del dato, rimane l'indagine Forze Lavoro Istat, per quanto riguarda i dati sui livelli di formazione fruita dalle forze lavoro, inclusi i lavoratori indipendenti. Essa fornisce due riferimenti temporali, uno legato alle 4 settimane precedenti l'intervista (su cui si rileva il benchmark europeo per la popolazione 25-64 anni), l'altra sui 12 mesi precedenti. Entrambi i dati confermano come alcune categorie di lavoratori autonomi (i liberi professionisti nello specifico) siano maggiormente coinvolti nelle iniziative di formazione. Per quanto riguarda il dato sulle 4 settimane, lo scarto è notevole su tutte le altre condizioni professionali (con il 10%, più del doppio rispetto alle altre), e in particolare proprio su altre riconducibili alla categoria più ampia dei lavoratori autonomi (lavoratori in proprio, 2%, e imprenditori, 3,3%).

**Figura 1.2** Partecipazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista ad attività formative (ad esempio, seminari, conferenze, lezioni private, etc.) per condizione professionale

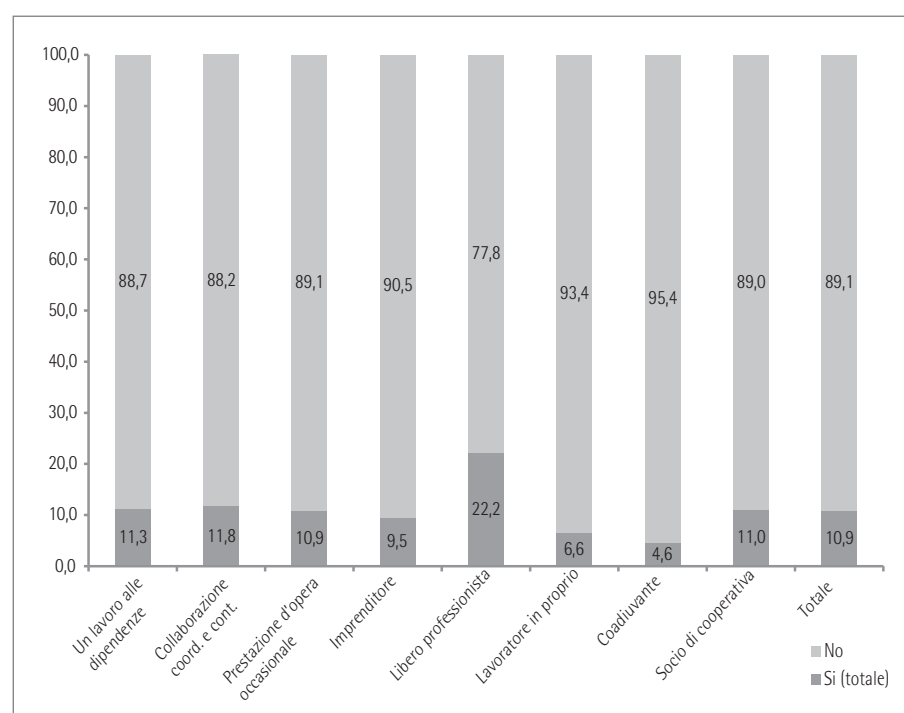


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat (Forze Lavoro Media 2011). I dati sono al netto dei "non sa"

Tale differenza, che si amplia se si considera il dato rispetto ai 12 mesi (è il 22,2% rispetto al 6,6% dei lavoratori in proprio), va ricondotta anche al supporto che le categorie professionali (specie ordinarie, ma non solo) offrono ai propri iscritti, spesso inserendo tali processi nell'ambito di programmi obbligatori di formazione continua, sempre più diffusi. Questo modello sembra dunque condurre a risultati concreti, se non necessariamente sulla qualità della formazione promossa, almeno sulla sua diffusione: rimane, come sottolineato in altre parti, il problema dell'inserimento e la promozione di processi di formazione integrati con il resto del corpus produttivo.

Per quanto riguarda le altre categorie di lavoratori indipendenti, cambia la situazione radicalmente. In questo caso entrano in gioco diversi fattori di freno ai processi formativi. Sia gli imprenditori, che soprattutto i lavoratori in proprio, ritengono spesso di non avere necessità di formarsi, al di là degli obblighi di legge, preferendo i processi di apprendimento sul lavoro, più funzionali all'organizzazione dei processi di lavoro ma quasi mai strutturati e necessariamente addizionali in termini di conoscenze per la competitività. Inoltre, pur essendo diffuso, il fenomeno dell'associazionismo non sembra essere così attrattivo da riuscire a promuovere in modo continuo iniziative di formazione: rispetto alle professioni manca l'elemento di "obbligatorietà", a cui si unisce la difficoltà a organizzare un'offerta formativa su misura alle esigenze complesse e diversificate di aggiornamento. A ciò va aggiunto anche il minor supporto che le politiche pubbliche di sostegno alla formazione offrono rispetto ai lavoratori dipendenti.

Figura 1.3 Partecipazione nei 12 mesi precedenti l'intervista ad attività formative (ad esempio, seminari, conferenze, lezioni private, etc.) per condizione professionale

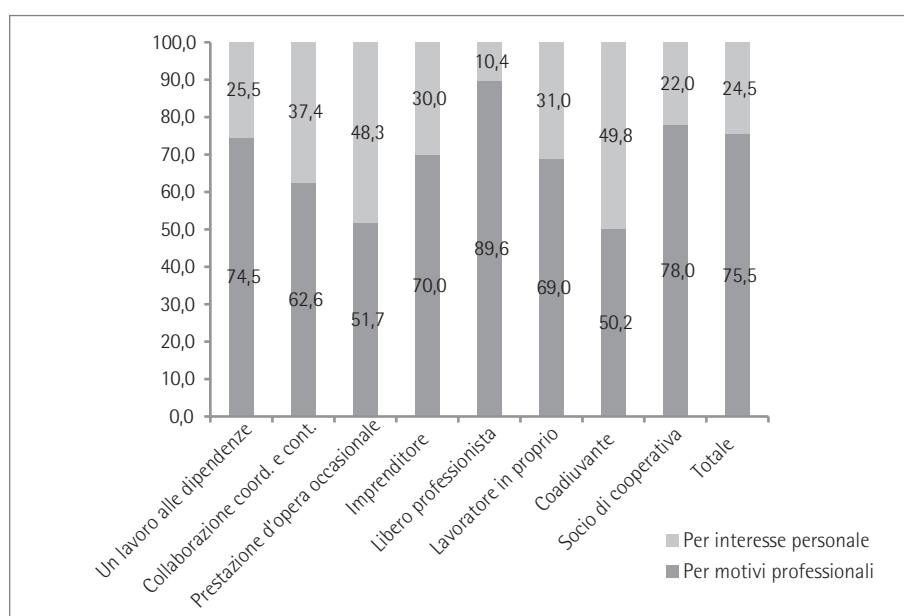


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat (Forze Lavoro Media 2011). I dati sono al netto dei "non sa"

Anche l'analisi dei motivi per cui viene svolta la formazione (dato relativo alle 4 settimane) conferma una focalizzazione sui temi del lavoro (motivi professionali) superiore tra i liberi professionisti (quasi il 90%) rispetto a tutte le altre categorie di lavoratori. In questo caso imprenditori e lavoratori in proprio non si discostano molto dalle motivazioni espresse dai lavoratori dipendenti.

La presenza significativa di motivazioni percepite come personali, non implica necessariamente una scarsa attenzione verso la sfera professionale. Più volte è stato verificato e dimostrato come i saperi consolidati in ambiti diversi finiscano nel tempo per contaminare altri contesti (in genere il percorso più noto è quello del trasferimento dalla sfera "ludica" a quella professionale): ciò vale soprattutto per quei lavoratori soggetti a cambi repentini nei processi e nelle condizioni di lavoro, quali i lavoratori in proprio. Naturalmente la capacità di usare conoscenze diverse al di fuori dei contesti in cui nascono, aumenta spesso in condizioni particolari, dove al di là delle caratteristiche cognitive individuali, vengono favoriti gli scambi tra pari e viene promossa una cultura dell'innovazione e della creatività.

Figura 1.4 Motivi della partecipazione ad attività formative ( ad esempio, seminari, conferenze, lezioni private, etc. ) per condizione professionale nelle 4 settimane precedenti l'intervista



Fonte: Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat (Forze Lavoro Media 2011). I dati sono al netto dei "non sa"

## 1.2 I lavoratori autonomi nella normativa e nelle policies

### 1.2.1 La definizione di lavoro autonomo nelle fonti giuridiche e istituzionali

Sul piano prettamente giuridico, la nozione di lavoro autonomo presenta una tradizionale difficoltà di concreta configurazione a causa delle scarse definizioni normative contenute nel codice civile (essenzialmente l'art. 2222)<sup>3</sup>. Tradizionalmente la sua indi-

<sup>3</sup> L'art. 2222 c.c. individua il lavoratore autonomo in colui che «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».

viduazione si deduce per differenza e in via negativa rispetto alla definizione di lavoro subordinato e, quindi, essenzialmente per l'assenza del "vincolo di subordinazione", caratteristica essenziale del lavoro subordinato ai sensi dell'art. 2094 c.c.<sup>4</sup>. Tale nozione è stata peraltro precisata dalla Corte costituzionale che, con la nota sentenza n. 30 del 1996, ha circoscritto l'ambito della subordinazione utile per l'identificazione della tipologia del lavoro autonomo escludendola in tutti i casi di "subordinazione in senso stretto". Quest'ultima non appare affatto coincidente con la mera eterodirezione<sup>5</sup>, traducendosi in una condizione di "doppia alienità" del lavoratore rispetto al risultato (di cui il titolare dell'organizzazione è legittimato ad appropriarsi), ed al contesto produttivo altrui presso cui svolge la prestazione lavorativa.

Se la definizione civilistica – ampia e generica – non è idonea a risolvere tutti i dubbi concreti riguardo all'esatta identificazione delle due figure (soprattutto con riferimento alle situazioni intermedie ed alle aree di confine), pare indispensabile integrare le insufficienti enunciazioni normative con l'esame delle fattispecie concrete, ricorrendo ad indici rivelatori specifici che possono qualificare il rapporto. È questo il pragmatico approccio della giurisprudenza, che ha individuato specifici indici di subordinazione, essenziali e subordinati<sup>6</sup>, accanto all'assoggettamento gerarchico<sup>7</sup>. In definitiva, per la giurisprudenza non rileva il *nomen iuris* attribuito alla tipologia contrattuale, ma le effettive modalità di esecuzione della prestazione lavorativa. Di conseguenza, la giurisprudenza ha colto l'occasione delle recenti riforme del mercato del lavoro (D.Lgs. 276/2003 e Legge 92/2012), per integrare gli indicatori utili alla definizione della fattispecie lavoro autonomo, con la chiara finalità di arginare l'abuso da parte dei datori nell'utilizzo di quelle forme contrattuali che mascherano, di fatto, veri e propri rapporti di lavoro subordinato<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> È prestatore di lavoro subordinato «chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore».

<sup>5</sup> La sottoposizione del lavoratore alle direttive del datore di lavoro nell'esecuzione della prestazione lavorativa.

<sup>6</sup> Gli elementi distintivi essenziali sono: l'oggetto della prestazione deve essere un risultato; lo svolgersi della prestazione deve avvenire senza vincolo di subordinazione al committente; il lavoratore opera in modo indipendente, salve le indicazioni di massima del committente; il lavoratore utilizza mezzi ed attrezzature propri. Gli elementi distintivi sussidiari sono: l'esecuzione del lavoro anche all'esterno della struttura del datore di lavoro; la modalità di determinazione della retribuzione non a tempo ma a risultato; il versamento del compenso non a cadenze periodiche; l'assenza di vincolo di orario e di obbligo di preavvertire in caso di assenza; l'estraneità al rischio d'impresa e al risultato; l'oggetto della prestazione (prestazioni di realizzazione di un risultato specifico e non prestazioni di energie lavorative).

<sup>7</sup> Requisito fondamentale della qualificazione del lavoro subordinato, ai fini della sua distinzione dal rapporto di lavoro autonomo, più volte ribadito dalla Corte di Cassazione (Sentenza n. 11880 del 19 maggio 2006) è "il vincolo di soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, il quale discende dall'emanazione di ordini specifici, oltre che dall'esercizio di un'assidua attività di vigilanza e controllo dell'esecuzione delle prestazioni lavorative. L'esistenza di tale vincolo va concretamente apprezzata con riguardo alla specificità dell'incarico conferito al lavoratore e al modo della sua attuazione, fermo restando che ogni attività umana, economicamente rilevante, può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato che di rapporto di lavoro autonomo".

<sup>8</sup> Il D.Lgs. 276/2003, c.d. Riforma Biagi, stabilisce (ai sensi dell'art. 61, c. 1) che le collaborazioni coordinate e continuative non riconducibili ad un progetto/programma o fase di esso, debbano essere convertite in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, salvo specificate eccezioni (professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali; le attività rese a fini istituzionali in favore delle

Il lavoro parasubordinato si colloca ad un livello intermedio, presentando caratteristiche desumibili sia dal lavoro subordinato che dal lavoro autonomo. Esso è essenzialmente caratterizzato da tre requisiti: il carattere prevalentemente personale della prestazione, non svolta in forma imprenditoriale; la continuità lavorativa della prestazione in un determinato periodo di tempo, quindi non occasionale; la coordinazione con l'attività del committente, senza esserne suo dipendente. Rientrano nella categoria della c.d. parasubordinazione i contratti di collaborazione a progetto (e le collaborazioni coordinate e continuative), le collaborazioni occasionali e le associazioni in partecipazione.

Accanto al lavoro parasubordinato, si colloca quello libero professionale, che appare più coincidente con il lavoro autonomo propriamente detto.

Per quanto concerne i liberi professionisti, si distinguono 3 sottogruppi:

- quelli per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi legati a specifiche professioni come, a titolo di esempio, quelle giuridiche o sanitarie;
- quelle per il cui esercizio non è prevista alcuna iscrizione obbligatoria in albi o elenchi, ma sono comunque professioni disciplinate dalla legge;
- quelle non regolamentate.

Per tali motivi nella ricerca è stata avvertita la necessità di estrarre alcuni tratti descrittivi in grado di cogliere sia le peculiarità che le dissonanze tra le tre principali tipologie di rapporto di lavoro (subordinato, parasubordinato e autonomo).

---

associazioni e società sportive dilettantistiche; i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e i partecipanti a collegi e commissioni; coloro che percepiscono pensione di vecchiaia; nelle pubbliche amministrazioni, solo in caso di temporanee e particolari esigenze).

La Riforma Fornero (L. 28 giugno 2012, n. 92) con i commi 26 e 27, art. 1, modifica la Legge Biagi con la finalità di colpire le false Partite IVA che mascherano rapporti di collaborazioni coordinate continuative. Il nuovo art. 69 bis, D.Lgs. n. 276/2003, individua gli indici presuntivi di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa: la collaborazione non deve durare oltre 8 mesi in un anno solare; il corrispettivo per la collaborazione con il singolo committente non deve superare l'80 per cento dei compensi percepiti nell'arco dell'anno solare; il collaboratore non deve disporre di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente. E' fatta comunque salva la facoltà di prova contraria per il committente. Sono previste le seguenti eccezioni: per le prestazioni connotate da *"competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacità tecnico pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attività"*; per i soggetti titolari di un reddito annuo che superi di 1,25 volte il minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali di cui all'art.1, comma 3 della legge 233/1990 (18.663 euro per l'anno in corso); prestazioni professionali per le quali l'ordinamento richiede l'iscrizione ad un ordine professionale, ovvero ad appositi registri, albi, ruoli o elenchi professionali qualificati e detta specifici requisiti e condizioni. In presenza di uno di questi tre elementi, l'art. 69-bis non si applica.

Tavola 1.2 Subordinazione, parasubordinazione e autonomia. Elementi a confronto

	LAVORO SUBORDINATO	LAVORO PARASUBORDINATO	LAVORO AUTONOMO
Potere disciplinare	Si	No	No
Vincolo di orario	Si	No	No
Diritto alle ferie	Si	No	No
Diritto alla maternità	Si	Si	No
Diritto alla malattia	Si	No	No
Possibilità di apposizione di un termine	Si (nei casi previsti dalla legge)	Si (obbligo)	Si
Cessazione anticipata del rapporto	* Giusta causa * Giustificato motivo	Inadempimento	Inadempimento
Minimi retributivi	Si	No	No
Obblighi contributivi INPS	Si	Si	No
Obblighi assicurativi INAIL	Si	Si	No
Sostituto di imposta	Si	Si	Si
Obblighi sicurezza lavoro	Si	Si	No
Applicazione del D.lgs. 231 (resp. amministrativa ente)	Si	Si	No

Fonte: rielaborazione Censis, Gnresearch, ANL<sup>9</sup>.

Un altro tipo di approccio nella definizione di lavoro autonomo parte dall'analisi delle *fonti statistiche istituzionali*<sup>10</sup>. Sono state primariamente considerate due fonti, Inps e Istat, che classificano e conteggiano i lavoratori autonomi in modo differente, in funzione delle finalità di azione dei due organismi e quindi delle loro prerogative e competenze normative. Nell'ambito della ricerca sono state vagliate altre fonti come gli ordini e i collegi professionali o l'Agenzia delle Entrate che, per quanto rilevanti, non presentano la stessa funzionalità ai fini dell'indagine, in quanto offrono uno spaccato puntuale, ma parziale, del fenomeno indagato: non definiscono, ad esempio, nel caso degli ordini, l'universo delle professioni non regolamentate.

In particolare per quanto concerne l'Istat, viene offerta una classificazione più articolata e certamente più funzionale anche rispetto a qualsiasi esigenza conoscitiva del fenomeno. Partendo dalla definizione del lavoratore autonomo come "*persona che con contratti d'opera si obbliga a compiere, attraverso corrispettivo, un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente. Le modalità, il luogo e il tempo di esecuzione dell'opera o del*

<sup>9</sup> Su Esposti G. (2009), Rapporto di lavoro: subordinazione e autonomia. Elementi di confronto, p. 11. Tratto dal Report Linea 1 - Definizione del campo d'indagine.

<sup>10</sup> Le considerazioni che seguono sono in parte tratte dal Report Linea 1 - Definizione del campo d'indagine redatto dall'ATI (Fondazione Censis, Gnresearch, ANL).

*servizio sono controllate liberamente dallo stesso lavoratore"*, distingue le seguenti categorie: *imprenditore, libero professionista* - colui che esercita in conto proprio una professione o arte liberale-, *lavoratore in proprio* - colui che gestisce un'azienda partecipandovi col proprio lavoro manuale-, *Socio di cooperativa di produzione di beni e/o prestazione di servizi, coadiuvante familiare* -colui che collabora con un familiare che svolge un'attività in conto proprio, senza avere un rapporto di lavoro regolato da un contratto-, *collaboratore coordinato e continuativo (o progetto)* e il *prestatore d'opera occasionale*. Al 2010 il numero dei lavoratori autonomi risultava pari a 5 milioni 748 mila unità, di cui la gran parte costituiti da lavoratori in proprio (3 milioni 546 mila, con prevalenza di artigiani e commercianti) e liberi professionisti.

Unica criticità della classificazione Istat, come già accennato, è che le rilevazioni condotte sulla popolazione, in primis Forze Lavoro, si basano sull'auto-collocazione professionale degli intervistati: un metodo che se da un lato aiuta sul piano del linguaggio a entrare nel contesto cognitivo dell'intervistato, dall'altro diminuisce la precisione sull'effettiva quantità di tipologie di lavoratore autonomo classificate in base alla normativa.

Per quanto riguarda *la scelta specifica del campo d'indagine relativo alla ricerca* il modello di partenza da cui si è proceduto per la sua perimetrazione, ha considerato cinque dimensioni del lavoro autonomo:

- le modalità di esercizio, vale a dire se questo viene svolto dal lavoratore in via principale o secondaria. In questo caso si è scelto di considerare unicamente il lavoratore che esercita in via principale;
- l'autonomia nell'esercizio della professione, che può essere più o meno condizionato, sotto il profilo contrattuale ad esempio, al rispetto di indicazioni fornite dal committente;
- il carattere dell'attività, ovvero se svolta in maniera occasionale o stabile e continuativa, ipotizzando che al crescere dell'occasionalità la condizione stessa di lavoratore autonomo tende a farsi più sfumata;
- il carattere della committenza, che può prevedere l'esistenza di un unico rapporto o più rapporti di clientela, ipotizzando che nel primo caso i margini di sovrapposizione con la condizione di lavoratore dipendente siano maggiori, e meno accentuati i tratti di autonomia del lavoro;
- l'organizzazione del lavoro, vale a dire se viene svolto con il supporto di altri addetti, dipendenti o collaboratori, oppure in totale autonomia, ipotizzando che in quest'ultimo caso i tratti di indipendenza e autonomia del lavoro risultino ancora più accentuati.

Ad eccezione della prima dimensione, che ha definito il perimetro specifico del campione, le altre sono state considerate come possibili chiavi di lettura e segmentazione delle informazioni raccolte, nell'ipotesi che influiscano significativamente sul modo di approvvigionarsi delle competenze e conoscenze necessarie alla professione.

Al termine di un processo di riflessione che ha incrociato elementi qualitativi sulle caratteristiche del lavoro autonomo e quantitativi sulla base delle dimensioni fornite dalle

fonti istituzionali, e in modo particolare Istat, si è scelto di delimitare il campo di ricerca a tre macro tipologie di lavoratori:

- imprenditori (da 1 a un massimo di 5 addetti);
- lavoratori in proprio (commercianti, artigiani) che non si avvalgono della collaborazione di addetti o collaboratori che svolgono la loro attività in via continuativa, non occasionale;
- liberi professionisti, regolamentati e non che svolgono attività autonoma in modo continuativo e non occasionale, in piena autonomia rispetto al committente e che non si avvalgono di alcun addetto.

Complessivamente, stando sempre ai dati Istat, media Forza Lavoro 2010 su cui si è basata la definizione del campione, i 15.000 intervistati fanno riferimento a circa 4 milioni 511 mila lavoratori, di cui la parte più consistente è rappresentata dai lavoratori in proprio (circa 3 milioni 280 mila) e dai liberi professionisti (non tutti con albo o ordine), circa 1 milione e 157 mila.

Si sarà notato che in tale ipotesi di campionamento sono state escluse alcune categorie pur presenti nelle classificazioni, a iniziare dai collaboratori parasubordinati. Il motivo di tale esclusione è riconducibile alla presenza di politiche di supporto alla crescita professionale che connotano tale categoria e che la assimila, per molti aspetti, ai lavoratori dipendenti. A titolo esemplificativo per questi lavoratori si dispone la possibilità di finanziamenti attraverso strumenti tipici dei dipendenti privati come i Fondi Paritetici Interprofessionali e la Legge 236/93. Di fatto proprio anche attraverso l'estensione di tali dispositivi è stato ulteriormente rafforzato il concetto che tale tipo di lavoro tenda a sovrapporsi nei fatti, quando non coincide, con il lavoro dipendente.

### 1.2.2 Le novità normative in tema di professioni regolamentate e non

Il sistema italiano delle libere professioni può essere ripartito in tre tipologie<sup>11</sup>:

- quella per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi legati a specifiche professioni;
- quella per il cui esercizio non è prevista alcuna iscrizione obbligatoria in albi o elenchi, ma sono comunque professioni disciplinate dalla legge;
- quella non regolamentata.

Negli ultimi due anni, però, le professioni considerate in tutte le varie accezioni sono oggetto di provvedimenti normativi il cui obiettivo principale è quello di garantire un mercato più libero e concorrenziale. Infatti da una parte c'è un sistema rigido e autoreferenziale (le professioni regolamentate), dall'altra un sistema troppo poco regolamentato e frammentato (professioni non regolamentate). Nell'intento del legislatore c'è la volontà di costruire un sistema che riesca a coniugare competitività, innovazione e tutela del consumatore, con la qualità e l'autonomia della prestazione professionale. Su questa linea la Commissione europea ha elaborato l'"*Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*"<sup>12</sup> in cui viene evidenziata la ne-

<sup>11</sup> Gnresearch, Censis, ANL (A cura di), Report Linea 1 – Definizione del campo di indagine

<sup>12</sup> Commissione europea COM (2011) 206 definitivo, 14 aprile 2011.



cessità per l'Unione di creare un mercato unico in cui possano circolare liberamente merci, persone, servizi e capitali. Per far ciò occorre che gli Stati membri eliminino le barriere e gli ostacoli alla circolazione dei servizi, all'innovazione e alla creatività al fine di contribuire alla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Vengono quindi indicate 12 leve; per ciascuna di esse la Commissione propone che l'Unione europea adotti un'azione chiave per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia dei cittadini.

Tra queste leve avranno un maggior impatto sul sistema delle professioni la mobilità dei cittadini e il sistema dei servizi.

La mobilità e le qualifiche dei lavoratori vengono indicati come elementi di rilancio della crescita in Europa. Nel documento è auspicata, infatti, una maggiore mobilità, anche temporanea, soprattutto dei lavoratori più qualificati, che possa consentire all'economia europea di essere più competitiva. Il sistema produttivo potrebbe maggiormente beneficiare di una mobilità temporanea dei lavoratori se fosse corroborato da un quadro giuridico chiaro e irrobustito sul piano definitorio. Inoltre, per i settori non regolamentati, si riconosce l'importanza di far corrispondere i diversi sistemi nazionali di certificazione attraverso il *Quadro europeo delle certificazioni*. Non a caso tra le azioni chiave per raggiungere questo obiettivo viene indicata la modernizzazione della legislazione relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

In questo campo, come noto, è intervenuta la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento e del Consiglio europeo sul riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>13</sup>.

Tale normativa riguardava in modo principale le regole con cui uno Stato membro, che sul proprio territorio subordina l'accesso ad una professione regolamentata, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri. Al contempo ribadisce, in linea con altre disposizioni europee, che *"data la rapidità dell'evoluzione tecnica e del progresso scientifico, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è particolarmente importante per numerose professioni. In questo contesto, spetta agli Stati membri stabilire le modalità con cui, grazie alla formazione continua, i professionisti si adegueranno ai progressi tecnici e scientifici"*. Inoltre, oltre che allo Stato membro viene riconosciuto alle associazioni e alle organizzazioni professionali il compito, tra gli altri, di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale attraverso lo sviluppo e l'accrescimento delle competenze del singolo professionista. Infatti, la formazione e l'istruzione permanente vengono indicati come gli strumenti che permettono alle persone che hanno completato i propri studi di tenersi al passo con i progressi professionali in misura necessaria a mantenere prestazioni professionali sicure ed efficaci.

La stessa Direttiva ha introdotto anche lo strumento della "piattaforma comune": l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostan-

---

<sup>13</sup> Direttiva recepita poi in Italia dal D.Lgs n. 206 del 2007 "Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania".

ziali esistenti tra le condizioni di formazione nei vari Stati membri per una determinata professione. Le piattaforme comuni offrono ai professionisti europei uno strumento per prendere iniziative atte a favorire il riconoscimento delle loro qualifiche professionali e sono di natura volontaria, vale a dire che vengono proposti alla Commissione europea dalle organizzazioni professionali stesse o da altri soggetti interessati.

L'atto per il mercato unico individua come azione chiave la modernizzazione della legislazione relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali attraverso una maggiore semplificazione delle procedure di riconoscimento reciproco e la creazione di una carta professionale europea in cui registrare le competenze.

L'altra leva, richiamata nel documento, per stimolare la crescita riguarda il comparto dei servizi. Settore quest'ultimo che vede a livello europeo una costante crescita, anche in termini di occupazione, e che considera i liberi professionisti come i protagonisti attivi di questa crescita (con le eccezioni più sopra analizzate)<sup>14</sup>.

Il documento, infatti, ribadisce come un buon funzionamento del mercato unico dei servizi sia una condizione per generare crescita e occupazione. Per realizzarlo bisogna agire per la revisione della legislazione sul sistema europeo di normalizzazione<sup>15</sup> per estenderlo ai servizi e rendere le procedure più efficaci, efficienti ed esclusive.

Di seguito si fornisce un'analisi di come gli stimoli forniti dall'Europa abbiano avuto un impatto sulle normative nazionali riguardanti da una parte le professioni regolamentate e dall'altra le professioni non regolamentate.

### **La riforma delle professioni regolamentate**

Le professioni regolamentate sono state, nell'ultimo periodo, oggetto di attenzione da parte del legislatore. Infatti nell'agosto del 2011, all'interno del Decreto legge sulla stabilizzazione finanziaria (il D.Lgs 138/2011), si fissavano alcuni principi per aumentare la concorrenza e la pluralità di offerta all'interno del mondo dei professionisti e si prevedeva, entro dodici mesi, di emanare la riforma degli ordinamenti professionali. Tali principi sono stati ripresi nel DPR n.137 del 14 agosto 2012 (Regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali).

Tra i provvedimenti rilevanti vanno annoverati l'obbligo di percorsi di formazione continua per tutti i professionisti con la previsione di sanzioni nel caso di mancato svolgimento della formazione e una regolamentazione più severa in tema di tirocini soprattutto nella parte riguardante l'effettivo svolgimento dell'attività formativa.

Il tirocinio<sup>16</sup> professionale rimane obbligatorio per quegli ordinamenti che già lo prevedevano e può avere una durata massima di 18 mesi. Può anche essere svolto per i primi sei mesi in concomitanza con l'ultimo anno di corso di studio di laurea purché esista una convenzione tra ordine, Ministero dell'Istruzione e ministero vigilante.

---

<sup>14</sup> Si veda, al proposito, paragrafo 1.1.

<sup>15</sup> Con normalizzazione si fa riferimento alla creazione di un sistema unificato di norme tecniche comunitarie finalizzato a favorire la piena realizzazione del mercato unico.

<sup>16</sup> Il tirocinio consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante, ed è finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione (definizione del DPR 137/2012).

Il professionista affidatario deve avere almeno cinque anni di anzianità di iscrizione all'albo e non può assumere la funzione per più di tre praticanti.

Il tirocinio, oltre che la pratica svolta presso un professionista, può consistere nella frequenza di corsi di formazione professionale organizzati da ordini e collegi.

Il consiglio nazionale dell'ordine o collegio disciplina con regolamento, entro un anno dall'emanazione della legge e previo parere favorevole del ministro vigilante: le modalità e le condizioni per l'istituzione dei corsi di formazione, i contenuti formativi essenziali e la durata minima dei corsi; le modalità e le condizioni per la frequenza dei corsi da parte del praticante, nonché quelle per le verifiche intermedie e finali del profitto che sono affidate ad una commissione per garantire omogeneità di giudizio su tutto il territorio nazionale. Il consiglio dell'ordine o collegio presso il quale è compiuto il tirocinio rilascia il relativo certificato. Le Regioni possono disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di tirocinio professionale.

Tavola 1.3 Gli ordini che hanno introdotto il tirocinio obbligatorio e durata prevista

Ordine	Durata
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili	36 mesi
Consiglio Nazionale Forense	24 mesi
Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro	24 mesi
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri laureati	24 mesi
Ordine dei giornalisti	18 mesi
Collegio Nazionale periti agrari e periti agrari laureati	6-24 mesi 6 mesi previsti per chi svolge il tirocinio durante il corso di laurea
Consiglio Nazionale dei periti industriali e dei periti industriali laureati	6-36 mesi 6 mesi per la pratica in università 24 mesi negli studi professionali 36 per la pratica in azienda
Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali	300-600 ore tirocinio didattico
Consiglio Nazionale del Notariato	24 mesi
Ordine Nazionale degli psicologi	12 mesi

Fonte: rielaborazione Isfol su dati de Il Sole 24 ore

L'articolo 7 è invece dedicato alla formazione continua, intesa come un percorso obbligatorio che consente l'accrescimento della qualità e dell'efficienza della prestazione professionale attraverso un continuo e costante processo di aggiornamento del professionista, e che contribuisce anche alla tutela degli interessi del cliente e della collettività. La violazione dell'obbligo costituisce un illecito disciplinare.

Come previsto per il tirocinio, il consiglio nazionale dell'ordine o del collegio ha 1 anno di tempo per emanare il regolamento che deve disciplinare: a) le modalità e le condi-

zioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli ordini o collegi territoriali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati; b) i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento; c) il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua. Anche in questo caso le Regioni possono disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale.

I corsi possono essere organizzati oltre che da ordini e collegi anche da altri soggetti autorizzati dagli ordini o collegi.

La riforma comunque, soprattutto in alcune parti, ha nei fatti regolamentato processi che erano già in atto da tempo all'interno degli ordini, come ad esempio la definizione del ruolo della formazione. Infatti i codici deontologici dei singoli ordini, da tempo, stabiliscono l'importanza per il professionista di curare i propri processi di aggiornamento al fine di garantire un elevato livello di professionalità.

Da un'analisi più approfondita del funzionamento degli ordini professionali italiani emerge che dei 27 tra ordini e collegi, la maggioranza dispone di un regolamento sulla formazione continua basato su un sistema di riconoscimento dei crediti formativi che coniuga allo stesso tempo la valorizzazione dell'apprendimento con la messa in trasparenza e la certificazione di quanto appreso.

Di seguito una tabella riepilogativa degli ordini e delle associazioni che si sono dotati di un sistema regolamentato di formazione.

Tavola 1.4 Ordini che hanno regolamentato la formazione continua, numero dei crediti, valore del credito e previsione di sanzione disciplinare

Ordine	Crediti	Valore del credito	Sanzione disciplinare
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili	90 crediti in tre anni Minimo annuo: 20		
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali	12 CFP Minimo annuo: 2 0,5 CFP all'anno dedicati ad ordinamento, deontologia, previdenza, fiscalità, tutela dati personali, salute e sicurezza, information technology	1 CFP= 8 ore attività formativa	Si
Consiglio Nazionale Forense	90 crediti in tre anni Minimo annuo: 20 15 crediti nel triennio dedicati all'ordinamento professionale e previdenziale, alla deontologia	1 CFP= 1 ora di partecipazione	Si
Ordine Nazionale Biologi	I biologi che lavorano in campo sanitario si devono attenere al regolamento sugli ECM. Per le altre professioni l'indicazione è demandata alla specifica normativa, regionale, nazionale e comunitaria.		
Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro	50 crediti in due anni Almeno 6 nelle materie professionali e sul codice deontologico	1 CFP= 1 ora di partecipazione	Si
Ordine dei geologi	50 crediti in tre anni		Si
Consiglio Nazionale Geometri e Geometri laureati	Il numero dei crediti varia secondo l'anno di iscrizione all'Albo.		
Ordine dei giornalisti	60 crediti in tre anni Minimo 15 annui		
Collegio Nazionale periti agrari e periti agrari laureati	45 crediti nei primi 3 anni	Il valore del singolo credito è variabile in base al tipo di attività formativa fruita	
Consiglio Nazionale dei periti industriali e dei periti industriali laureati	60 crediti in tre anni Dopo i primi tre anni 40 crediti biennali 10 crediti devono essere su materie oggetto di ordinamento, deontologia e tariffa professionale	Il valore del singolo credito è variabile in base al tipo di attività formativa fruita	
Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali	60 crediti in tre anni Minimo 15 crediti annui Almeno 5 crediti nel triennio concernenti l'ordinamento professionale e la deontologia	1 credito= 5 ore di attività formativa	
Consiglio Nazionale del Notariato	100 crediti nel biennio Minimo 40 crediti annui		Si
Consiglio nazionale Spedizionieri Doganali	90 crediti nel triennio Minimo 30 crediti annuali	1 CFP= 1 ora	
Ordine Nazionale degli attuari	10 crediti annuali		

Fonte: elaborazione Isfol su documenti degli ordini professionali

Nell'elenco non sono compresi gli ordini il cui programma di formazione è legato al sistema dell'Educazione Continua in Medicina (per es. chimici, farmacisti, psicologi, ostetriche, biologi, veterinari, tecnici di radiologia, etc.) che viene mantenuto come tale nel DPR n.137. Il programma di Educazione Continua in Medicina è stato rinnovato nel 2009 a seguito dell'Accordo Stato-Regioni concernente "*Il nuovo sistema di formazione continua in medicina*"<sup>17</sup>. Il nuovo sistema contiene le regole di accreditamento dei *provider*, la costituzione di un Albo nazionale degli stessi, i crediti formativi da conseguire nel triennio 2011-2013, il ruolo dei Collegi, Ordini, Associazioni professionali e Federazioni, il sistema delle verifiche, dei controlli e del monitoraggio della qualità.

Il programma nazionale di ECM riguarda tutto il personale sanitario, medico e non medico, dipendente o libero professionista, operante nella sanità, sia privata che pubblica. Il programma prevede l'attribuzione di un numero determinato di crediti formativi per ogni area specialistica medica e per tutte le professioni sanitarie. Il numero dei crediti per il triennio 2011-2013 è fissato in 150 (50 crediti annui, minimo 25 e massimo 75). Vengono, inoltre, individuati degli obiettivi formativi generali ricompresi in 29 aree di intervento formativo e riconducibili in obiettivi formativi tecnico-professionali, obiettivi formativi di processo ed obiettivi formativi di sistema. Tali obiettivi devono articolarsi all'interno del piano formativo del singolo professionista e/o dell'equipe.

I collegi, ordini, associazioni professionali e federazioni invece rivestono un duplice funzione: da una parte certificano la formazione continua, dall'altra la erogano attraverso una offerta specifica. Lo stesso regolamento esorta gli ordini a rivolgere in modo preferenziale l'offerta verso quelle categorie, come i liberi professionisti, che hanno più difficoltà ad accedere ai percorsi.

Una lettura trasversale dei regolamenti permette di delineare alcune caratteristiche comuni fermo restando le singole peculiarità e differenze.

Primo fra tutti l'importanza che rivestono gli Ordini Nazionali nel coordinare, promuovere e indirizzare l'attività formativa. In particolare a loro è demandato il compito di predisporre e aggiornare l'elenco delle materie, regolare la fruizione della formazione a distanza e dell'e-learning, attribuire i crediti alle singole attività sulla base di alcuni parametri come la tipologia e la modalità di svolgimento, la durata, la qualifica dei relatori. Mentre spetta alle loro articolazioni territoriali (provinciali o regionali) la predisposizione dell'offerta formativa e la vigilanza sull'effettivo svolgimento dell'obbligo da parte degli iscritti. In questo ambito devono favorire la formazione gratuita in misura tale da consentire a ciascun iscritto l'adempimento dell'obbligo formativo; questa può essere realizzata attraverso eventi formativi non onerosi oppure utilizzando risorse proprie o ottenibili da sovvenzioni o contribuzioni erogate da enti finanziatori pubblici o privati.

Per quanto riguarda invece le tematiche in alcuni casi a livello nazionale viene fornito l'elenco delle materie oggetto di aggiornamento, in altri casi tale compito viene demandato alle articolazioni territoriali.

---

<sup>17</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 luglio 2010.

Nei regolamenti inoltre vengono specificate le attività formative che consentono di maturare i crediti. Il valore di questi ultimi varia secondo il tipo di iniziative di formazione.

Tra le attività che consentono di maturare il maggior numero di crediti sono compresi i corsi in aula, a distanza o in modalità e-learning, la frequenza di master di I e II livello o comunque di percorsi di alta formazione (per es. i dottorati). Seguono poi i seminari, i convegni, le conferenze, i workshop anche in connessione audio/video a distanza, organizzati sia in Italia sia all'estero. Vengono considerate attività formative le docenze in ambito universitario, le relazioni a corsi, le pubblicazioni di libri o articoli a carattere tecnico-professionale, la partecipazione alle commissioni per gli esami di Stato alla professione, la partecipazione a commissioni interni all'ordine e i gruppi di studio.

Nel caso poi dell'assenza di un vero e proprio sistema regolamentato di formazione continua i processi di aggiornamento vengono comunque incentivati ed organizzati. E' il caso per esempio di ingegneri e architetti che prevedono un'ampia offerta formativa per i propri iscritti. Inoltre l'approvazione della riforma sta contribuendo a creare un dibattito all'interno di alcuni ordini sull'importanza della formazione lungo tutto l'arco della vita; per esempio, l'ordine degli psicologi intende avviare una riflessione sulla formazione continua per quei professionisti che non rientrano nell'obbligo ECM, e di utilizzare lo stesso sistema per rafforzare le competenze dei disoccupati.

### **Le professioni non regolamentate: verso una regolamentazione?**

In relazione alla terziarizzazione crescente e alla specializzazione dei processi produttivi, così come accade anche in altri contesti europei, anche in Italia assumono un peso crescente le cosiddette professioni non regolamentate. Queste si distinguono dalle prime poiché non hanno ottenuto un riconoscimento legislativo; il loro esercizio non è, quindi, subordinato al possesso di titoli di studio specifici o al superamento di esami particolari e non necessita di iscrizione ad un ordine o ad un collegio professionale.

Su tali professioni non vi sono statistiche ufficiali in grado di recensirne il numero preciso. Alcune fonti individuano più di 3 milioni<sup>18</sup> di lavoratori autonomi che non sono iscritti a nessun ordine, tra autonomi e dipendenti, suddivisi in circa 200 associazioni. Secondo una classificazione del Cnel<sup>19</sup>, risalente al 2005, le professioni non regolamentate possono essere raggruppate nelle seguenti categorie:

1. Arti, Scienze e Tecniche;
2. Comunicazione d'impresa;
3. Medicina non convenzionale;
4. Servizi all'impresa;
5. Sanitario;
6. Altre attività.

---

<sup>18</sup> Documento di analisi del Cnel per l'Audizione presso la X Commissione permanente del Senato della Repubblica, luglio 2012.

<sup>19</sup> Cnel, V Rapporto sulle professioni non regolamentate, 2005.

Sempre secondo il rapporto Cnel, emerge che la quota maggiore è rappresentata da professionisti legati ai servizi all'impresa.

Pur trattandosi di una platea produttiva che svolge un ruolo strategico all'interno dell'economia italiana, soprattutto per lo stretto legame che molti professionisti hanno con le piccole e medie imprese, risente di un quadro normativo scarno, che richiederebbe una maggiore trasparenza e livello di regolamentazione.

Il D.Lgs n. 206 del 2007 che recepisce la Direttiva 2005/36/CE (già richiamata sopra), all'art. 26 ha previsto che nella definizione delle piattaforme comuni siano coinvolte, con diverse procedure, sia le professioni regolamentate, sia le associazioni rappresentative sul territorio nazionale delle professioni non regolamentate.

Nello stesso articolo, inoltre, vengono definiti i requisiti in ordine alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate:

- a) l'avvenuta costituzione per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso l'ufficio del registro, da almeno quattro anni;
- b) l'adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, senza scopo di lucro, la precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce e dei titoli professionali o di studi necessari per farne parte, la rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità, la trasparenza degli assetti organizzativi e l'attività dei relativi organi, l'esistenza di una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione;
- c) la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;
- d) un sistema di deontologia professionale con possibilità di sanzioni;
- e) la previsione dell'obbligo della formazione permanente;
- f) la diffusione su tutto il territorio nazionale;
- g) la mancata pronuncia nei confronti dei suoi rappresentanti legali di condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima.

La formalizzazione di tali associazioni deve avvenire con Decreto del Ministero della Giustizia di concerto con il Ministro per le Politiche europee e del Ministro competente per materia, previo parere del Cnel.

Inoltre si indica proprio nel Cnel il compito di esprimersi sulla idoneità delle associazioni professionali che ne facciano richiesta a partecipare alla messa a punto di uno strumento europeo di riconoscimento preventivo di competenze professionali e profili formativi.

Ad oggi sono circa 62 le associazioni per le quali si è conclusa l'istruttoria di riconoscimento da parte del Cnel e del Ministero della Giustizia<sup>20</sup>.

Le associazioni di rappresentanza delle professioni non regolamentate hanno richiesto da molti anni una maggiore regolamentazione sul riconoscimento di tali professioni. Ciò per la necessità di garantire standard qualitativi a richiesta dell'utenza, dal momento

---

<sup>20</sup> L'elenco è consultabile all'indirizzo internet <http://www.cnel.it/445> (verificato il 28 gennaio 2013).



che negli anni si è assistito ad una crescita del numero di professioni fortemente legate alla prestazione di servizi, per lo più di carattere intellettuale, che operano senza un riconoscimento pubblico effettivo. La mancanza di una legittimazione o qualificazione normativa del ruolo finisce per danneggiare la competitività del sistema, poiché i professionisti più seri sono penalizzati da una concorrenza che offre servizi ai consumatori non sempre all'altezza di quanto richiesto e non sempre a prezzi inferiori.

Recentemente, invece, si è assistito da parte del legislatore ad una rinnovata attenzione per questa categoria di lavoratori autonomi in quanto è stata approvata la legge n. 4 del 14/01/2013 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*"<sup>21</sup>.

Il testo intende la professione non organizzata in ordini e collegi come 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 l'esclusione delle attività che per legge richiedono un'iscrizione ad un albo o ad un elenco (come disciplinato dall'art.2229 del codice civile).

Viene, inoltre, ribadito che l'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica. La professione può essere esercitata in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o in forma di lavoro dipendente.

La maggior parte degli articoli si concentra poi sulle associazioni professionali. Infatti, coloro che esercitano una professione non organizzata in ordini e collegi possono costituire associazioni di natura privatistica. Le associazioni sono fondate su base volontaria con il fine di valorizzare le competenze degli associati, diffondere tra essi il rispetto di regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Tali associazioni hanno, inoltre, il compito di promuovere la formazione permanente dei propri iscritti, di adottare un codice deontologico, di vigilare sulla condotta professionale degli associati e stabilire le sanzioni.

Le associazioni possono riunirsi in forme aggregative.

Le associazioni devono garantire la conoscibilità di una serie di elementi:

- a) atto costitutivo e statuto;
- b) precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce;
- c) composizione degli organismi deliberativi e titolari delle cariche sociali;
- d) struttura organizzativa dell'associazione
- e) eventuali requisiti per la partecipazione all'associazione (per esempio titoli di studio relativi alle attività professionali oggetto dell'associazione, eventuale obbligo di aggiornamento professionale, quota associativa);
- f) assenza di scopo di lucro.

Inoltre, nel caso in cui in cui autorizzino i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità e di qualificazione professionale dei propri servizi, l'obbligo di conoscibilità introduce altri elementi:

---

<sup>21</sup> La Legge n. 4 è stata pubblicata il 26 gennaio 2013 su Gazzetta Ufficiale n. 22 ed entrerà in vigore il 10 febbraio 2013.

- a) il codice di condotta con la previsione di sanzioni graduate in relazione alle violazioni poste in essere e l'organo preposto all'adozione dei provvedimenti disciplinari dotato della necessaria autonomia;
- b) l'elenco degli iscritti, aggiornato annualmente;
- c) le sedi dell'associazione sul territorio nazionale, in almeno tre regioni;
- d) la presenza di una struttura tecnico scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati, in forma diretta o indiretta;
- e) l'eventuale possesso di un sistema certificato di qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza;
- f) le garanzie attivate a tutela degli utenti.

La legge comunque promuove l'autoregolamentazione volontaria e la qualificazione dell'attività dei soggetti che può essere indipendente dall'adesione ad una associazione. In questo caso la qualificazione della prestazione professionale si basa sulla conformità della medesima alla normativa tecnica Uni.

Gli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica Uni definita per la singola professione.

Le associazioni professionali collaborano all'elaborazione della normativa tecnica Uni. Il Ministero dello Sviluppo economico è preposto alla pubblicazione dell'elenco delle associazioni professionali che dichiarano di essere in possesso dei requisiti sopra elencati e nello stesso tempo promuove l'informazione nei confronti dei professionisti e degli utenti riguardo all'avvenuta adozione, da parte dei competenti organismi, di una norma tecnica Uni relativa alle attività professionali.

Già dal 2011 opera una Commissione Uni che segue l'attività normativa sulle attività professionali non regolamentate: *"La normativa Uni nel campo delle professioni definisce in modo chiaro univoco, misurabile i requisiti e le caratteristiche (conoscenza, abilità, competenza, aggiornamento) che un professionista deve avere e garantire di mantenere per poter svolgere bene il proprio lavoro, soprattutto a garanzia e tutela dell'utente consumatore... Per tutti si può applicare il medesimo modello di definizione dei requisiti, delle competenze, delle modalità di esercizio dell'attività, delle modalità di comunicazione verso l'utente, dell'obbligo di aggiornamento e della formazione continua e infine della certificazione da parte di un ente terzo accreditato"*<sup>22</sup>.

Tale Commissione, nell'aprile del 2012, ha elaborato uno schema unico di riferimento finalizzato alla definizione di norme che, in qualche modo, configurino condizioni operative analoghe a quelle delle professioni e favorisca quindi una loro confrontabilità. Non a caso lo schema è stato elaborato sulla base dei principi sanciti dall'*European Qualification Framework (EQF)*, il quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento

---

<sup>22</sup> Piero Torretta, "In arrivo le prime norme tecniche", in *La Legge sulle professioni non regolamentate*, Le Guide de Il Sole 24 Ore, Dicembre 2012.

permanente. Come noto, si tratta di un quadro comune europeo che collega fra loro i sistemi di qualificazione di paesi diversi, con due obiettivi principali: promuovere la mobilità transfrontaliera dei cittadini e agevolare l'apprendimento permanente.

Come accade per le professioni regolamentate, anche in questo la normativa si inserisce in un contesto in cui esistono già delle associazioni di rappresentanza di categorie di professionisti non regolamentati che prevedono un proprio codice deontologico, percorsi di formazione continua, modalità per ottenere la certificazione della professione da parte di enti terzi.

Lo stesso Ente nazionale di accreditamento, Accredia, deputato a svolgere per lo Stato l'attività di accreditamento degli organismi di certificazione e di ispezione, ha, fino ad oggi, certificato 80 mila professionisti in molteplici settori.

### **1.2.3 Gli strumenti normativi ed operativi a supporto della formazione continua dei lavoratori autonomi**

I percorsi di formazione continua e di aggiornamento rappresentano, per la categoria dei lavoratori autonomi, un fattore rilevante di crescita professionale: il bagaglio di conoscenze e competenze sono il *core business* della loro attività e necessitano di processi di aggiornamento continui.

Come già precedentemente illustrato, infatti, questa categoria di lavoratori assume in termini quantitativi e di know-how un peso rilevante nel sistema economico e contribuisce in misura significativa alla produzione di valore aggiunto. Al di là degli atteggiamenti verso la formazione, che possono essere influenzati da numerosi elementi e che finiscono per condizionarne l'accesso, le politiche pubbliche possono giocare un ruolo nell'incentivare l'aggiornamento professionale.

Tuttavia la frammentazione e diversificazione dell'universo del lavoro autonomo rende complessa l'analisi e l'applicazione degli strumenti normativi e operativi a supporto della formazione.

Prendendo in considerazione la classificazione operata tra imprenditori (da 1 a un massimo di 5 addetti), lavoratori in proprio (commercianti, artigiani) e liberi professionisti, occorre operare una ulteriore distinzione nei comportamenti formativi tra chi appartiene ad un'associazione o un ordine e chi no. Infatti per i lavoratori autonomi iscritti ad ordini o ad albi professionali sono previsti, nella maggioranza dei casi, percorsi di formazione continua obbligatoria che prevedono sanzioni nel caso il professionista non assolva agli obblighi formativi imposti dalla legge, come illustrato nel paragrafo precedente. Anche nella recente normativa riguardante le professioni non organizzate in ordini e collegi si fa riferimento a percorsi di formazione continua, la cui costruzione è demandata alle associazioni professionali.

Per quanto riguarda, invece, i piccoli imprenditori e i lavoratori in proprio non esistono obblighi di legge sulla formazione, se non quelli riguardanti la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro che peraltro coinvolgono anche i lavoratori autonomi, in particolare quelli che operano nel campo edilizio. Inoltre, esistono settori specifici soggetti a continui adeguamenti normativi, come quello dell'impiantistica o delle energie rinnovabili, in cui la formazione diventa necessaria anche se non è obbligatoria.

Su questo fronte, quindi, la differenza tra chi si forma e chi no è spesso dovuta all'iscrizione alle associazioni di rappresentanza imprenditoriale e delle professioni. I numeri che rappresentano le iscrizioni al sistema associativo sono abbastanza eloquenti: 2 milioni e 600 mila imprese, per un totale di circa 8 milioni di addetti, e 900 mila professionisti<sup>23</sup>. Tali associazioni, che nella maggioranza dei casi prevedono delle articolazioni territoriali, hanno aumentato nel corso degli anni il peso dei servizi sul territorio cercando di intercettare o in alcuni casi di anticipare i bisogni dei loro associati. Tra questi sicuramente la formazione e l'aggiornamento rappresentano una parte importante. Le tematiche, le modalità formative e la durata dei percorsi erogati variano in base al territorio e al tipo di target. Spesso la formazione è organizzata direttamente dalle associazioni, in altri casi sono state create strutture ad essa dedicate, come per esempio le scuole di sistema oppure enti di formazione di diretta emanazione delle associazioni. Tra le varie offerte è possibile scegliere tra seminari, corsi in aula, learning tour, molto spesso a fruizione gratuita. Molte strutture formative si sono dotate, inoltre, di un catalogo dell'offerta formativa da cui l'utente può scegliere il percorso più rispondente. Un altro soggetto che riveste un ruolo importante nel supporto allo sviluppo economico del territorio e di promozione degli interessi imprenditoriali in tutti i settori (commercio, industria, agricoltura, etc.) è il sistema delle Camere di commercio. Presenti su tutto il territorio nazionale, esse rappresentano un punto di riferimento per piccoli imprenditori, artigiani, commercianti e lavoratori in proprio. Inoltre gli organi di governo sono designati in rappresentanza dei settori di appartenenza delle imprese locali. Come è accaduto per le associazioni imprenditoriali, anche le Camere di commercio hanno sviluppato negli anni un articolato sistema di formazione manageriale e imprenditoriale. L'offerta formativa è strutturata su diversi target, per esempio la formazione per neo imprenditori o per chi si vuole mettere in proprio, oppure la formazione dedicata al cambio generazionale in impresa, o ancora percorsi ad hoc per le imprese a conduzione femminile. Molte proposte invece sono orientate all'internazionalizzazione o alla gestione di impresa. Anche le modalità formative possono essere di varie tipologie: dal master alla formazione a distanza e all'e-learning, dal seminario al mentoring. Nella maggioranza dei casi si tratta di percorsi formativi a pagamento mentre in alcune occasioni, soprattutto nel caso formazione erogata attraverso seminari, non viene richiesto nessun contributo.

Se passiamo, invece, all'analisi degli strumenti normativi ed operativi a sostegno della formazione continua dei lavoratori autonomi emerge una scarsa disponibilità di opportunità, soprattutto se paragonata con quella a disposizione dei lavoratori dipendenti, dei disoccupati, dei lavoratori sospesi e degli inoccupati. Su quest'ultimi, infatti, complice la crisi economica, si concentra la maggioranza di risorse pubbliche messe a disposizione da Regioni e Province autonome negli ultimi tre anni. Inoltre, per i lavoratori dipendenti è operativo, dal 2004, il sistema dei Fondi paritetici interprofessionali. Tuttavia negli ultimi decreti di ripartizione della Legge 236/93 è stata inserita la possi-

---

<sup>23</sup> C. Ranci, *Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 257.

bilità di finanziare interventi di formazione continua a supporto dello sviluppo dell'autoimprenditorialità, configurando la possibilità di supportare la crescita professionale di potenziali lavoratori in proprio o di futuri imprenditori. Mentre per quanto riguarda i Fondi interprofessionali, in alcuni casi i titolari di impresa sono messi in formazione in qualità di uditori.

Lo strumento normativo principale a sostegno dei lavoratori in possesso di partita Iva è rappresentato dall'art. 54, comma 5, del DPR 22 dicembre 1986, n.917 (TUIR), il quale dispone che "[...] le spese di partecipazione a convegni, congressi e simili o a corsi di aggiornamento professionale, incluse quelle di viaggio e soggiorno, sono deducibili nella misura del 50 per cento del loro ammontare". Su questo punto una recente risposta delle Agenzie delle Entrate<sup>24</sup> chiarisce che detta disposizione, non operando alcuna distinzione circa la natura del corso, sia applicabile anche alle spese sostenute per la partecipazione alla formazione continua obbligatoria degli iscritti in albi professionali.

Entrando nello specifico degli strumenti diretti a sostegno per la formazione dei lavoratori autonomi l'unica fonte di finanziamento è rappresentata dal Fondo Sociale Europeo, che nella sua storia ha svolto un ruolo chiave soprattutto nel supporto alla creazione di impresa. Infatti, l'autoimprenditorialità viene considerata di vitale importanza per il lavoro e la crescita economica dell'Europa, in quanto proprio le piccole e le micro imprese rappresentano il 99% di tutte le imprese europee dando lavoro a più di 65 milioni di lavoratori. Inoltre, le micro e piccole imprese rappresentano il 99% delle oltre 2 milioni di imprese in start-up che vengono create ogni anno ed un terzo di esse sono fondate da disoccupati<sup>25</sup>. In continuità con questi dati, quindi, nella programmazione 2007-2013 il lavoro autonomo viene incentivato al fine di raggiungere l'obiettivo di migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro. Tale principio viene non solo ribadito nella Comunicazione Europa 2020 "*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*", ma viene considerato necessario al fine di raggiungere l'obiettivo del 75% delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni con un lavoro. In particolare quindi l'attenzione della Commissione europea si concentra su incentivi alle nuove imprese costituite da disoccupati e gruppi svantaggiati, sulla sostenibilità e la qualità del lavoro autonomo e delle micro imprese, e sul sostegno agli imprenditori sociali.

Nell'ambito della programmazione Fse per il periodo 2007/2013 gran parte delle Regioni, soprattutto quelle dell'obiettivo Competitività, hanno previsto nei propri Programmi Operativi Regionali (POR), a valere sull'Asse Adattabilità, tutti i lavoratori occupati come potenziali destinatari degli interventi formativi. Particolare attenzione viene riservata oltre che ai lavoratori così detti "deboli", cioè potenzialmente a rischio di espulsione dal mercato del lavoro per motivi legati all'età, alla tipologia contrattuale, al genere, al titolo di studio, e ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, anche agli imprendi-

---

<sup>24</sup> Direttiva Map del 31 maggio 2012

<sup>25</sup> "The ESF: supporting entrepreneurs and the self-employed"  
(<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=457&langId=it>)

tori, ai lavoratori autonomi, ai liberi professionisti. In genere per questi target le Regioni promuovono il voucher da spendere all'interno di cataloghi pre-qualificati per tematiche, metodologie e ambiti di intervento. La scelta di tale strumento si è resa obbligata per una tipologia di lavoratori che necessita di tempi e modalità di programmazione della propria crescita professionale di tipo individuale. Generalmente gli importi del voucher hanno un valore medio di circa 1.500 euro. Soprattutto le regioni settentrionali (Veneto e Lombardia in primo luogo), hanno cercato di finanziare costantemente tali cataloghi, cercando di innalzare di anno in anno la qualità dell'offerta formativa, anche sulla base dei feed-back ricevuti dagli stessi partecipanti.

Recentemente, e a seguito della crisi economica, in alcuni sistemi regionali è stato creato il sistema della "dote individuale" che può essere definito come un insieme di risorse monetarie e di servizi a sostegno della formazione e del lavoro. Nato in particolare per supportare quei soggetti che avevano perso il lavoro e che usufruivano della cassa integrazione, è diventato in alcuni casi, come quello della Lombardia, usufruibile da diverse categorie di soggetti compresi gli imprenditori e i titolari di impresa. Esiste, infatti, la "Dote impresa- Formazione imprenditore" che prevede tra i destinatari: i titolari di micro e piccole imprese; i collaboratori dell'imprenditore, con rapporto di lavoro formalizzato con l'azienda, compresi i coadiuvanti familiari; i coadiuvanti delle imprese commerciali e i soci lavoratori di attività commerciale. Attraverso le risorse del Fse, l'impresa può chiedere il finanziamento di voucher aziendale per la fruizione di servizi formativi, per un massimo di 5 mila euro.

Di natura individuale è anche il *Catalogo Interregionale dell'Alta formazione*, giunto alla sua quarta edizione e finanziato con i fondi Fse. Nel catalogo è possibile richiedere voucher formativi per frequentare master universitari ed equivalenti di I e II livello, master accreditati Asfor, e corsi di specializzazione. I destinatari sono laureati (indipendentemente dalla condizione occupazionale) e diplomati di scuola secondaria occupati. I corsi possono essere scelti in un catalogo e possono essere fruiti anche in regioni diverse da quelle di residenza. I percorsi formativi sono riferiti a diverse macro aree tematiche come la direzione e il management oppure la comunicazione, la logistica, il marketing. Il valore del voucher non deve essere superiore ai 6.000 euro. Negli ultimi anni il Catalogo è stato usato dalle Regioni aderenti soprattutto in funzione anticrisi, in quanto i voucher sono dedicati in modo prioritario ai disoccupati, ai lavoratori in Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, ai lavoratori in mobilità. In alcune regioni comunque sono inseriti tra i destinatari anche i lavoratori autonomi. Il Catalogo negli anni si è dimostrato uno strumento versatile e flessibile che ha avuto molto successo tra gli utenti. Soprattutto le ultime edizioni hanno visto un incremento consistente di domande, che hanno ecceduto di gran lunga l'offerta. Per esempio, nelle tre edizioni 2008, 2009 e 2011 sono stati richiesti più di 63 mila voucher, per circa 320 milioni di euro, a fronte di circa 15 mila finanziati, per complessivi 77 milioni di euro<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Maggiori informazioni sul Catalogo sono fornite all'indirizzo <http://www.altaformazioneinrete.it> (verificato il 28 gennaio 2013).

Nell'ambito di questa programmazione, inoltre, potrà essere significativo il contributo che il Fse sarà chiamato a fornire nel realizzare i principi contenuti nello Small Business Act. L'Unione europea nel giugno del 2008 ha pubblicato la Comunicazione *"Una corsia preferenziale per la piccola impresa: Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act per l'Europa")*: il documento è stato successivamente ridefinito e aggiornato in funzione del mutato quadro economico con l'edizione del febbraio 2011, denominato *Review Small Business Act*.

L'assunto è che le imprese con meno di 250 dipendenti sono quelle maggiormente esposte alla crisi e che, indipendentemente da questa, subiscono i riflessi più negativi della globalizzazione: la loro chiusura o riduzione contribuisce al depauperamento della ricchezza e delle potenzialità dei territori locali, producendo al contempo processi di mobilità delle persone non controllabili e spesso dannosi anche per le aree produttive più dense. Processi che hanno coinvolto pesantemente l'Italia soprattutto nelle regioni meridionali.

Lo SBA prende in considerazione diverse problematiche inquadrando secondo una prospettiva di sistema: *"mira perciò a migliorare l'approccio politico globale allo spirito imprenditoriale, ad ancorare irreversibilmente il principio "Pensare anzitutto in piccolo" nei processi decisionali - dalla formulazione delle norme al pubblico servizio - e a promuovere la crescita delle PMI aiutandole ad affrontare i problemi che continuano a ostacolare lo sviluppo"*. Il documento formula quindi 10 principi, in base ai quali gli Stati sono chiamati a promuovere specifiche iniziative al fine di ristrutturare il campo della competizione economica su cui agiscono le PMI; si va, a titolo esemplificativo, dal sostegno al passaggio di consegne tra generazioni di imprenditori, alla semplificazione di accesso agli appalti pubblici.

Tra i principi sostenuti, l'ottavo riguarda più direttamente la *"promozione e l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e ogni forma di innovazione"*. Il principio richiama soprattutto l'attenzione sulla possibilità di creare opportunità di scambio e di diffusione di conoscenze e competenze legate all'innovazione tecnologia, alla ricerca e sviluppo e ai cosiddetti "mercati verdi". Si tratta di aspetti che, in relazione alle dimensioni d'impresa, vengono generalmente trascurati dalle singole realtà produttive e che necessariamente dovrebbero essere affrontati secondo un approccio di rete o comunque in una logica di benchmark. Allo stesso tempo viene richiamata la necessità di agire attraverso specifici programmi di formazione rivolti al personale strategico delle PMI (imprenditori e tecnici), anche favorendo processi di alfabetizzazione basati su tematiche tecniche in grado di fornire *tools* indispensabili (matematica, fisica, informatica) per accedere all'innovazione.

Un ulteriore stimolo che avrà notevoli ripercussioni sul mondo delle attività professionali è rappresentato dal documento adottato dalla Commissione europea il 9 gennaio 2013 a favore di un piano di azione per il rilancio dell'imprenditorialità<sup>27</sup>, all'interno della strategia Europa 2020.

---

<sup>27</sup> European Commission, "Entrepreneurship 2020 Action Plan", COM(2012) 795 final, Bruxelles, 09.01.2013, scaricabile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF> (verificato il 28 gennaio 2013).

L'obiettivo è appunto quello di mettere in campo delle azioni che "riaccendano" lo spirito imprenditoriale in Europa, in linea con quanto stabilito appunto nello Small Business Act del 2011.

Il soggetto di tali azioni diventano quindi le piccole e medie imprese in cui vanno compresi gli imprenditori individuali e i liberi professionisti, come soggetti che hanno contribuito in modo significativo all'economia europea.

Il piano di azione per il rilancio dell'imprenditorialità si basa quindi su tre pilastri:

1. educazione e formazione all'imprenditorialità per supportare la crescita e la creazione di imprese;
2. creare un ambiente dove gli imprenditori possano svilupparsi e crescere;
3. incentivare la cultura dell'imprenditorialità e concentrarsi su nuove categorie emergenti di imprenditori (donne, migranti, giovani, disoccupati).

A differenza dello Small Business Act, in questo documento viene richiamato il ruolo che il Fse può svolgere nel favorire il raggiungimento del piano di azione. In particolare per la realizzazione di programmi dedicati all'educazione e alla formazione dell'imprenditorialità e dall'altra per supportare le nuove imprese nelle fasi cruciali del loro ciclo di vita e nella crescita.

A livello nazionale, invece, un ulteriore spazio di azione per favorire la formazione finanziata dei titolari di micro e piccole imprese e dei professionisti può essere rappresentato dagli accordi sull'integrazione di risorse finanziarie siglati a livello locale da regioni e parti sociali.

In linea con quanto previsto dall'accordo tripartito tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, regioni e parti sociali del 2007, ribadita a livello nazionale dall'Intesa del 2010, nei Por è stata prevista la possibilità di sviluppare forme di integrazione tra le diverse fonti di finanziamento in particolar modo rispetto ai Fondi interprofessionali e alle risorse L. 236/93, con l'obiettivo di integrare le varie categorie di destinatari degli interventi, tra i quali vengono spesso citati gli imprenditori e in misura minore lavoratori autonomi.

A tal riguardo, in alcuni territori, in una prima fase (2007-2008), sono stati siglati accordi tra regioni e parti sociali con una funzione di programmazione e di "cornice" degli interventi nell'ottica della complementarità, del coordinamento e di una progettazione unitaria. Solo in una fase successiva (2009-2012) sono state avviate le attività sui territori attraverso sperimentazioni di protocolli di intesa di carattere attuativo con i gestori dei singoli Fondi interprofessionali o delle singole parti sociali. In questi accordi vengono stabilite le rispettive quote di finanziamento per la formazione delle imprese, dei dipendenti e di altri lavoratori non dipendenti, in particolare imprenditori e lavoratori autonomi che collaborano in impresa.

La prima esperienza di integrazione, risalente al 2009, è stata realizzata dalla Regione Toscana che ha siglato intese separate con tre Fondi (Fon.Coop, Fondo Artigianato Formazione e Fondimpresa)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Isfol, *Le esperienze di integrazione tra FSE e Fondi paritetici interprofessionali: il caso della Regione Toscana*, febbraio 2010 (<http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/131>).



Successivamente la Regione Lombardia ha siglato due Protocolli di Intesa: il primo con Confapi Lombardia, Cgil, Cisl e Uil, che prevede un impegno del Fondo Formazione per le PMI per finanziare la formazione dei dipendenti e della Regione per iniziative rivolte ad imprenditori e apprendisti; il secondo Protocollo è stato formalizzato con Formazienda e prevede il finanziamento della formazione dei dipendenti, compresi quelli in CIG in deroga, da parte del Fondo interprofessionale e degli imprenditori e dei lavoratori autonomi da parte della Regione, attraverso fondi Fse. A titolo semplificativo l'accordo tra la Regione Lombardia e Formazienda, siglato nel 2010, prevedeva la creazione di un dispositivo unico che mettesse insieme interventi formativi, servizi propedeutici e accessori e misure di sostegno al reddito tra loro integrati. In particolare gli interventi formativi hanno lo scopo di:

- qualificare le competenze e la professionalità dei titolari/soci/amministratori e delle risorse umane;
- riqualificare le competenze e la professionalità dei titolari/soci/amministratori e delle risorse umane;
- riconvertire le competenze e la professionalità dei titolari/soci/amministratori e delle risorse umane;
- favorire il ricambio generazionale dei titolari/soci/amministratori e del personale;
- accompagnare le risorse umane verso l'imprenditorialità e la cooperazione.

A tale accordo è seguita la pubblicazione di un avviso congiunto finanziato al 50% dal Fondo e al 50% dalla Regione Lombardia secondo il seguente schema:

**Tavola 1.5 Ripartizione delle risorse tra Fondo interprofessionale e Regione Lombardia**

Tipo azione	FSE	L.236/93	Formazienda
<b>1. Formazione per imprenditore/trice</b>	X		
<b>2. Formazione per lavoratori/trici</b>			X
2.a) con contratto di lavoro dipendente	X		
2.b) con contratto di lavoro autonomo o altre forme contrattuali di lavoro in associazione	X	X	
2.c) misure straordinarie di sostegno al reddito previste dalla Legge 2/2009 art. 19 c.7		X	X
<b>3. Servizi propedeutici e accessori</b>		X	

*Fonte: Avviso 1/2010 Avviso unico per la sperimentazione di un programma di formazione continua basato sull'integrazione di strumenti e risorse tra Regione Lombardia e Fondo Formazienda*

In seguito la stessa regione ha proceduto a siglare accordi analoghi bilaterali con altri Fondi, ma attingendo da fondi nazionali (Legge 236/93). Da questi accordi è derivato un invito pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse alla realizzazione di attività formative integrate di formazione continua tra Regione Lombardia e Fondi paritetici interprofessionali. A questo invito hanno aderito, attraverso la pubblicazione di avvisi, sette Fondi. Anche in questo caso è prevista la formazione congiunta di lavo-

ratori dipendenti, titolari di impresa di aziende non aderenti ai Fondi, e in alcuni casi, di liberi professionisti.

Nel complesso la tendenza di Regioni e Fondi sembra quindi essere quella di cercare degli strumenti per coinvolgere in modo più diretto e integrato i titolari di impresa e i liberi professionisti in percorsi di formazione finanziata.