

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,
Valeria Fili, Francesco Seghezzi**

Volume IV

Scuola, università e formazione a distanza

a cura di

Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ADAPT

LABOUR STUDIES

e-Book series

n. 92

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet ADAPT University Press

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro

a cura di Valeria Fili

ISBN 978-88-31940-40-5 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-41-2 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-42-9 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-43-6 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume V. Le sfide per le relazioni industriali

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-44-3 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume IV.
**SCUOLA, UNIVERSITÀ
E FORMAZIONE A DISTANZA**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

INDICE

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 <i>di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi</i>	XIV
Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile <i>di Lilli Casano</i>	1
Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola <i>di Emmanuele Massagli</i>	21
Il “principio di unità” di apprendistato e tirocini alla prova dell'emergenza Covid-19 <i>di Emmanuele Massagli</i>	41
La formazione continua e i fondi interprofessionali <i>di Lilli Casano</i>	74
Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata <i>di Giovanni Galvan</i>	83
La formazione dei professionisti <i>di Lilli Casano</i>	91
Il Fondo per la formazione personale delle casalinghe <i>di Giovanni Pigliararmi</i>	96
<i>Notizie sugli autori</i>	99

La formazione dei professionisti

di Lilli Casano

Abstract – La sospensione di tutte le attività formative in presenza e delle procedure concorsuali durante l'emergenza ha determinato la necessità di modificare requisiti formali e alcuni aspetti procedurali relativi alle modalità di accesso alle professioni ordinistiche, al fine di tutelare la salute pubblica, da un lato, e dall'altro evitare laddove possibile una eccessiva penalizzazione dei professionisti coinvolti. Con riferimento alla formazione continua, l'emergenza ha imposto ampie deroghe ai limiti di utilizzo della FAD per l'assolvimento degli obblighi formativi, tanto per le professioni ordinistiche quanto per le professioni regolamentate a livello regionale. Anche sul fronte del lavoro professionale, l'emergenza sembra aver gettato nuova luce sulle disparità esistenti tra lavoratori con diversi statuti protettivi sollecitando interventi in direzione di un maggiore investimento nelle competenze di tutti i professionisti.

Abstract – The suspension of all face-to-face training activities and public procedures during the emergency has resulted in the need to modify formal requirements and some procedural aspects relating to the access to the professions, in order to protect public health, on the one hand, and on the other, where possible, avoid excessive penalization of the professionals involved. With reference to training, the emergency has imposed wide exceptions to the limits concerning the use of distance learning for the fulfilment of training obligations, both for the liberal professions and for the professions regulated at the regional level. The emergency seems to have shed new light on the disparities existing between workers with different protective statutes also in the field of professions, urging interventions in the direction of greater investment in the skills of all professionals.

La sospensione di tutte le attività formative in presenza e delle procedure concorsuali ha inciso ovviamente anche sui tirocini per l'accesso alle professioni regolamentate e sullo svolgimento delle prove per l'abilitazione professionale e di specifici concorsi, nonché sulle attività di formazione continua dei professionisti ⁽¹⁾.

Con riferimento alle professioni regolamentate iscritte ad ordini e collegi, il d.l. n. 22/2020, artt. 5 e 6 ⁽²⁾, è intervenuto sui requisiti formali e su alcuni aspetti procedurali relativi alle modalità di accesso alle professioni stesse al fine di tutelare la salute pubblica, da un lato, e dall'altro evitare laddove possibile una eccessiva penalizzazione dei professionisti coinvolti. L'art. 5 in particolare prevede la sospensione delle procedure concorsuali e degli esami di abilitazione per l'accesso alle professioni vigilate dal

⁽¹⁾ Non si farà qui riferimento alle professioni sanitarie che sono state oggetto di misure specifiche in ragione dell'emergenza in corso.

⁽²⁾ Tutte le professioni regolamentate sottoposte alla vigilanza del Ministero della giustizia e con specifico riferimento alle misure riguardanti gli esami di Stato e i tirocini abilitanti di cui all'art. 6 le professioni di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo, odontoiatra, farmacista, veterinario, tecnologo alimentare, dottore commercialista ed esperto contabile, revisore legale.

Ministero della giustizia, comprese le procedure relative alle misure compensative per il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite all'estero. I commi 1 e 2 dell'art. 6 prevedono la possibilità, nel caso del protrarsi dello stato di emergenza, di definire con decreto del Ministero dell'università e della ricerca specifiche modalità per lo svolgimento degli esami di Stato e dei tirocini previsti ai fini della abilitazione per le professioni di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo, odontoiatra, farmacista, veterinario, tecnologo alimentare, dottore commercialista ed esperto contabile, nonché delle prove integrative per l'abilitazione all'esercizio della revisione legale. Il comma 3 dispone che sia da considerarsi positivamente svolto il semestre di pratica cui all'art. 41 della l. n. 247/2012 che disciplina l'ordinamento forense, che ricada nel periodo della emergenza epidemiologica, anche nel caso in cui il praticante non abbia assistito al numero minimo di udienze previsto; si riduce a sedici mesi la durata del tirocinio professionale di cui alla stessa legge, per i tirocinanti che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza nell'ultima sessione dell'anno accademico 2018/2019. Sono sospese anche tutte le attività formative dei tirocini negli uffici giudiziari, rimandando ad un successivo decreto del Ministero della giustizia la predisposizione di tutti gli strumenti necessari alla prosecuzione delle attività formative a distanza. Ai fini del conseguimento dei requisiti necessari alla partecipazione agli esami di Stato di abilitazione all'esercizio di altre professioni, con riferimento alle sole sessioni di esame nelle quali abbia rilievo il periodo ricompreso tra il 9 marzo 2020 e il termine dello stato di emergenza, è disposto che le amministrazioni competenti possano non tenere conto di tale periodo ai fini dell'ammissione dei candidati all'esame di abilitazione.

Gli artt. 253 e 254 del d.l. n. 34/2020 introducono previsioni specifiche per le procedure concorsuali di magistrati, notai e avvocati, prevedendo deroghe al rispetto delle scadenze e dei termini previsti e la possibilità di espletare le attività connesse in modalità telematica (correzione degli elaborati scritti, prove orali).

Per ciò che concerne le attività obbligatorie di formazione continua, nel caso delle professioni regolamentate iscritte ad ordini e collegi queste sono di competenza degli ordini di riferimento, chiamati ad adottare specifici regolamenti soggetti a parere del ministro vigilante, nel rispetto dell'obbligo legislativo in capo ai professionisti di «curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale»⁽³⁾, mentre è riconosciuta la competenza regionale per la disciplina dell'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale⁽⁴⁾. L'assolvimento dell'obbligo formativo è legato al conseguimento di crediti formativi, un dispositivo che, oltre a consentire la correlazione con credenziali maturate in altri

⁽³⁾ Art. 7, d.P.R. n. 137/2012, *Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.*

⁽⁴⁾ Per una sintetica ricostruzione della normativa vigente, a livello europeo ed italiano, in merito alla possibilità per le amministrazioni pubbliche di assumere provvedimenti a favore dei liberi professionisti e per una rassegna delle iniziative recentemente condotte dalle Regioni italiane, inclusi gli interventi riguardanti formazione, investimenti per l'innovazione aziendale, la digitalizzazione, l'aggregazione, la promozione e l'internazionalizzazione, si veda M. BARCA, A. BRUZZO, *L'intervento delle Regioni a favore degli studi professionali. Una prima analisi critica*, in *Quaderni di Ricerca sull'Artigianato*, 2019, n. 3, pp. 461-498.

ambiti di apprendimento (si pensi al riconoscimento di crediti formativi universitari) è associabile a diverse tipologie di attività formative, tra cui la formazione a distanza, consentita in molti regolamenti degli ordini professionali, sebbene in certi limiti.

Molti ordini professionali hanno dunque adottato provvedimenti volti a consentire (ed in alcuni casi agevolare attraverso la predisposizione di servizi dedicati) la formazione a distanza per l'assolvimento degli obblighi formativi, mediante deroghe ai limiti previsti nei rispettivi regolamenti, introducendo al contempo proroghe delle scadenze per l'assolvimento di tali obblighi.

Il Consiglio Nazionale Forense ha adottato una prima delibera ⁽⁵⁾ in cui si stabilisce che l'anno solare dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 non venga conteggiato ai fini del triennio formativo di cui al comma 3 dell'art. 12, Regolamento del Consiglio Nazionale Forense 16 luglio 2014, n. 6; che nello stesso anno solare ciascun iscritto adempia l'obbligo formativo mediante il conseguimento di minimo cinque crediti formativi, di cui tre nelle materie ordinarie e due nelle materie obbligatorie di ordinamento e previdenza forensi, deontologia ed etica professionale, crediti che potranno essere conseguiti anche integralmente in modalità FAD; che i crediti formativi acquisiti nell'anno 2020 siano integralmente compensabili, per quantità e per materie, da parte dell'iscritto, sia con i crediti conseguiti negli anni del triennio formativo 2017/2019, ove concluso, sia con i crediti da conseguire nel triennio formativo successivo. Con una seconda delibera ⁽⁶⁾ vengono inoltre introdotte deroghe al regolamento con riferimento all'attribuzione di crediti ad attività formative svolte in FAD in favore degli Organi territoriali e loro Fondazioni e delle Associazioni forensi.

Con l'informativa n. 28 del 26 marzo 2020 il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili autorizza gli ordini ad offrire webinar di formazione agli iscritti nell'albo al fine di continuare ad assicurare l'erogazione della formazione professionale, specificando tuttavia che tale modalità di erogazione della formazione non è prevista dal regolamento sulla formazione e non è da considerarsi un'attività formativa a distanza. Si specifica poi che l'ordine che vorrà offrire webinar di formazione, non potendo rilevare le presenze, dovrà rendere immediatamente disponibile ai partecipanti il *form* attraverso il quale autocertificare la fruizione dell'evento, provvedere ad acquisire tutte le autocertificazioni degli iscritti nell'albo che abbiano seguito il webinar e comunicare l'elenco dei partecipanti al Consiglio Nazionale attraverso il portale della formazione.

Anche il Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori (CNAPP) ⁽⁷⁾ ha disposto uno slittamento dei termini per l'assolvimento degli obblighi in materia di formazione continua e ha messo a disposizione degli ordini il servizio di utilizzo della piattaforma *GoToWebinar* per svolgere percorsi formativi in modalità FAD sincrona.

Provvedimenti simili sono stati adottati dai Consigli Nazionali di altri Ordini, che non saranno qui richiamati per esigenze di sintesi, ma che vanno tutti nella direzione di favorire la formazione continua mediante il ricorso alla FAD, con un grado di efficacia ed effettività delle misure che dipende evidentemente dalle specifiche previsioni dei regolamenti interni con riferimento alla formazione in generale e all'utilizzo di tale

⁽⁵⁾ Delibera 20 marzo 2020, n. 168, su formazione continua e tirocinio.

⁽⁶⁾ Delibera 20 aprile 2020, n. 193, formazione continua.

⁽⁷⁾ Circ. 25 febbraio 2020, n. 17, circ. 10 marzo 2020, n. 21, e circ. 10 marzo 2020, n. 22.

modalità e dalla effettiva capacità degli ordini di organizzare in tempi rapidi una offerta integrativa di formazione a distanza.

Per quanto riguarda le professioni regolamentate a livello regionale, per cui è cioè prevista una formazione abilitante disciplinata dalle Regioni, occorre ricordare che il 25 luglio 2019 sono state approvate in Conferenza delle Regioni le Linee guida sull'utilizzo della formazione a distanza ⁽⁸⁾ al fine di favorire una maggiore omogeneità tra le Regioni e favorire il riconoscimento reciproco della formazione. L'obiettivo delle Linee Guida era invero quello di porre un tetto massimo (30%) alla percentuale di ore di formazione erogabili a distanza, intervento certamente non funzionale alla fase emergenziale, considerata la necessità di convertire in tale modalità il numero più ampio possibile di attività. Come già anticipato la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 31 marzo 2020, ha dunque concluso un accordo finalizzato a introdurre una deroga temporanea alle Linee guida precedentemente approvate, applicabile durante la fase di emergenza epidemiologica Covid 19 ⁽⁹⁾: in virtù di tale accordo, il ricorso a modalità FAD/e-learning è esteso al 100% del monte ore relativo alla formazione teorica, di cui: fino al 30% con modalità sincrone/asincrone; il restante 70%, aggiuntivo rispetto alla previsione precedente, esclusivamente con modalità sincrona, cioè simulando di fatto un'aula fisica.

Nessuna misura specifica, infine, ha interessato le professioni non riscritte ad ordini e collegi di cui alla l. n. 4/2013: in questi casi non esistono obblighi legislativi relativi all'aggiornamento professionale e la cura della formazione e della qualificazione professionale dei professionisti è demandata alla autoregolamentazione volontaria delle associazioni professionali ⁽¹⁰⁾, per cui i provvedimenti eventualmente adottati per facilitare l'accesso a contenuti formativi, la partecipazione a esami o per gestire nell'emergenza qualsiasi altro adempimento connesso alla qualificazione dei professionisti rientrano nell'ambito dei rapporti privatistici tra associazioni e associati. Cionondimeno, tali professionisti hanno vissuto le stesse difficoltà di tutti i lavoratori costretti a sospendere le proprie attività, o a riorganizzarle in modalità agile, in assenza di strumenti di supporto ⁽¹¹⁾. Alcune associazioni professionali hanno a tal proposito segnalato la necessità di un intervento dello Stato per aiutare i professionisti ad investire in nuove competenze e nuove tecnologie, al fine di superare la crisi e affrontare

⁽⁸⁾ *Linee guida per l'utilizzo della modalità FAD/e learning nei percorsi formativi di accesso alle professioni regolamentate la cui formazione è in capo alle Regioni e Province autonome*, Conferenza delle Regioni e Province autonome, 25 luglio 2019.

⁽⁹⁾ *Accordo fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante deroga temporanea alle Linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 25/07/2019 in materia di FAD/e-learning applicabile durante la fase di emergenza epidemiologica Covid-19*, Conferenza delle Regioni e Province autonome, 31 marzo 2020.

⁽¹⁰⁾ Vedi, se vuoi, L. CASANO, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in *DRI*, 2018, n. 2, pp. 430-456.

⁽¹¹⁾ Si segnala a tal proposito un rilievo del Coordinamento Libere Attività Professionali – Colap (comunicato 17 marzo 2020, *Proposte CoLAP per contrastare i danni economici provocati dal coronavirus*), relativo alla esclusione a priori di determinate professioni dalle misure di sostegno per via del fatto che molte professioni non organizzate non sono riconducibili a codici ATECO specifici e sono state per tale ragione automaticamente “confuse” o “dimenticate” dai provvedimenti basati proprio sulla identificazione delle attività professionali sulla base di tali codici. Per un approfondimento, si rimanda al contributo di M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, nel volume V di quest'opera.

il processo di riorganizzazione professionale innescati dalla emergenza, formulando precise proposte ⁽¹²⁾, con riferimento tanto alla deducibilità dei costi della formazione, della qualificazione dei servizi e della certificazione delle competenze, quanto alla previsione di incentivi all'innovazione, a livello nazionale e regionale, anche a valere sulle risorse del POR FESR 2014/2020, invitando tutte le Regioni a istituire un fondo per l'innovazione e lo smart working per le micro imprese e i lavoratori autonomi afferenti alla Gestione Separata dell'Inps ⁽¹³⁾.

Il d.l. n. 34/2020 – oggetto di aspre critiche da parte delle organizzazioni di rappresentanza dei professionisti per via della esclusione di questi ultimi da misure strategiche quali i contributi a fondo perduto per le imprese di cui all'art. 25 ⁽¹⁴⁾ – sembrerebbe offrire parziali risposte sul fronte della formazione, ammesso che sia confermata l'interpretazione estensiva delle disposizioni relative al Fondo Nuove Competenze di cui all'art. 88 suggerita dalle organizzazioni di rappresentanza del settore ⁽¹⁵⁾, da cui deriverebbe la possibilità di coinvolgere tra i beneficiari della misura gli studi professionali con i propri dipendenti. Il che non inciderebbe comunque sulla situazione dei professionisti autonomi che rimangono ad oggi esclusi da qualsiasi intervento specifico in materia di formazione, fatte salve ovviamente le misure ordinarie già previste dal c.d. *Jobs Act* degli autonomi con riferimento alla deducibilità delle spese per la formazione e la certificazione delle competenze ⁽¹⁶⁾ e agli eventuali canali di finanziamento ordinari predisposti dalle Regioni.

⁽¹²⁾ Comunicato stampa Colap 7 aprile 2020, *Proposte Colap al decreto legge aprile*.

⁽¹³⁾ Cfr. M. BARCA, A. BRUZZO, *op. cit.*, pp. 467 e 468, per il quadro normativo vigente.

⁽¹⁴⁾ Misura da cui risultano esclusi più precisamente i soli professionisti ordinistici. Il comma 2 dell'art. 25, d.l. n. 34/2020, esclude infatti dai beneficiari i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996, e dunque tutti soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato alla iscrizione in appositi albi o elenchi.

⁽¹⁵⁾ Si veda il documento contenente *Proposte di modifica al decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020*, presentato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, in cui si interpreta il riferimento all'"impresa" di cui al comma 1, art. 88, d.l. n.34/2020, in modo estensivo e dunque con riferimento a tutti i datori di lavoro. Sempre nello stesso documento, si sostiene che tale interpretazione viene confermata dalla lettura del successivo comma 2 nel quale si prevede che «alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1 possono partecipare [...] i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388» tra cui il Fondoprofessionisti, Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende collegate.

⁽¹⁶⁾ Art. 9, l. n. 81/2017, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*.