

## Aggiornamento

# Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

# Introduzione

di **Pamela Ciavoni**

*Tecnostruttura - Settore Lavoro*

Lo scorso 9 novembre 2017 è stato sancito in Conferenza Stato - Regioni, l'“Accordo integrativo sui corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande”.

Con il termine “integrativo” si fa riferimento ad un precedente atto, sancito in Conferenza Stato-Regioni in data 21 dicembre 2011 **(1)**, sul medesimo argomento. Trattandosi, pertanto, di ricomporre il quadro delle disposizioni, ci è apparso utile in questa sede recare un breve aggiornamento della materia.

La necessità di adottare nuove disposizioni per l'attività professionale di somministrazione di alimenti e bevande (SAB), infatti, nasce e matura in seno agli approfondimenti del Gruppo Tecnico Professioni, su istanza di alcune Regioni che hanno sollevato questioni relative all'organizzazione dei corsi di formazione abilitante per l'avvio di tali attività commerciali. Ne è derivata una lunga istruttoria che, tra riunioni di coordinamento interregionale e confronti con le amministrazioni centrali, ha portato alla definizione dell'Accordo integrativo. Vediamone insieme i principali passaggi.

### Note:

**(1):** “Durata e contenuto dei corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande”.

## Aggiornamento

### Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

# Natura e genesi dell'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011 su “Durata e contenuto dei corsi professionali per l'avvio dell'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare di somministrazione di alimenti e bevande”

La norma di riferimento su cui è stato costruito l'Accordo del 2011 è il decreto legislativo di recepimento della Direttiva cd. “Bolkestein” (2). Il decreto ha disciplinato i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali e ha stabilito che la frequenza di un corso di formazione regionale per il commercio e la somministrazione di alimenti e bevande (SAB), fosse un titolo abilitativo, alternativo al possesso di un diploma di scuola superiore/laurea attinenti e all'esperienza professionale maturata sul campo. La materia è stata così volutamente sottratta al principio di liberalizzazione ispiratore della direttiva Bolkestein e questo rappresenta un primo elemento da tener presente per contestualizzare il prosieguo del lavoro di cui si intende dare conto in questo aggiornamento.

Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, hanno ritenuto utile e doveroso uniformare

tale formazione abilitante per l'avvio/esercizio di attività di SAB e così, nel 2011, la Commissione Istruzione, Formazione e Lavoro e la Commissione Attività Produttive – settore Commercio, hanno condiviso con il Ministero dello Sviluppo Economico l'Accordo che ha individuato alcuni requisiti minimi. Tra questi:

- corsi regionali di formazione per SAB in materia di commercio di almeno 90 ore complessive;
- almeno 45 ore di formazione su materie inerenti gli aspetti igienico-sanitari e la sicurezza del consumatore.

Su questi aspetti, l'Accordo ha rappresentato un punto di arrivo importante per le Regioni, configurandosi, come del resto avviene da diversi anni per le professioni regolamentate, come atto di indirizzo generale volto a garantire un livello di formazione professionale in grado di qualificare i soggetti aspiranti all'esercizio dell'attività.

### **Note:**

**(2):** art. 71, comma 6, lettera a) del D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 recante Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

## Aggiornamento

### Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

# Fase applicativa dell'Accordo: utilizzo della modalità FAD per l'erogazione dei corsi di formazione

Successivamente all'adozione dell'Accordo Stato - Regioni, come di consueto è iniziata la fase di recepimento dei contenuti a livello territoriale, con atti di tipo amministrativo che hanno sancito l'avvio dei corsi di formazione in tutte le Regioni. Nel rispetto dei requisiti minimi dettati dall'Accordo ciascuna amministrazione regionale ha disciplinato la materia, introducendo talvolta ulteriori elementi caratterizzanti in rapporto anche alle richieste del territorio. Tuttavia, proprio nell'ambito di questa autonomia regolamentare, a partire dal 2015 molte Regioni hanno sollevato una criticità rispetto ad una particolare modalità di erogazione dei corsi di formazione per SAB, ovvero quella che prevede esclusivamente la formazione a distanza (FAD)/*e-learning*. Tale situazione è stata valutata come incontrollabile, nella misura in cui in alcune Regioni la modalità FAD per tali corsi di formazione è stata scelta e regolamentata per garantirne l'efficacia e la qualità, mentre in altre Regioni non vi è stata una specifica disciplina. La difficoltà applicativa è derivata, in particolare, dai vincoli determinati dal mutuo riconoscimento della formazione professionale, in virtù dei quali ciascuna Regione è comunque tenuta a riconoscere i corsi erogati in altri territori, anche se questi sono organizzati con modalità diverse come, nel caso in specie, quello della formazione a distanza.

A questo punto della trattazione, appare necessario fornire un breve chiarimento sulla natura e l'utilizzo della FAD nelle politiche formative delle Regioni. Premesso, infatti, che per questa fattispecie non esiste una specifica disciplina quadro e che anzi, il suo utilizzo rientra nell'alveo di competenza primaria attribuita a ciascuna Regione in materia di formazione professionale, nei fatti essa ha registrato un crescente utilizzo negli anni, con la conseguente valorizzazione dei percorsi *e-learning* soprattutto per alcuni corsi di formazione. Esistono, in questo ambito, alcuni progetti meritevoli di attenzione da parte di alcune Regioni, che hanno operato la scelta di

disciplinare l'uso della FAD mediante l'utilizzo di alcune modalità (strutture appositamente dedicate che consentono una sistematica, continua ed efficiente interazione a distanza; verifiche delle piattaforme FAD utilizzate; tutor multimediali; sistemi di documentazione dell'apprendimento e di valutazione dei risultati; incontri in presenza). Inoltre sono state previste specifiche procedure di controllo, sia sui soggetti attuatori che sui progetti formativi in *e-learning* presentati. Ne deriva un panorama ricco e diversificato di esperienze formative che, in linea con le indicazioni europee **(3)**, ha caratterizzato l'offerta regionale più evoluta.

Fatta questa doverosa precisazione e tornando al tema oggetto di questo articolo, la formazione per l'avvio di attività di SAB, è importante comprendere quali siano state le motivazioni che hanno portato le Regioni, come sopra detto, a ritenere l'esclusiva formazione a distanza come una modalità non idonea a garantire la qualità dell'apprendimento. Nel ragionamento maturato in seno al Gruppo Professioni, in cui è emersa la necessità di un confronto tra le Regioni su questo tema, si è partiti dalla considerazione che la formazione per l'attività di SAB è stata ritenuta di particolare "rilievo" poiché connessa al rilascio di un titolo abilitativo necessario per l'avvio/esercizio di attività commerciali che implicano un rischio/pericolo per la salute e la tutela dei consumatori. Pertanto, si è ritenuto necessario condurre un approfondimento volto ad indagare la possibilità di definire procedure standard per l'erogazione in modalità FAD dei corsi di formazione per SAB. In questo senso, l'ipotesi formulata a livello tecnico è stata quella di intervenire sul testo dell'Accordo Stato Regioni del 21 dicembre 2011, inserendo eventuali specifiche legate alla necessità di uniformare l'utilizzo della formazione a distanza. La decisione di individuare un correttivo ha trovato peraltro una legittimazione nelle stesse previsioni contenute nell'Accordo citato, che stabiliva proprio la possibilità di uniformare ulteriormente i corsi di formazione a seguito di verifica dell'impatto sui territori **(4)**.

Procedendo secondo questa direzione è stato necessario anche valutare il peso nelle varie Regioni delle problematiche riscontrate e, successivamente, verificare la volontà politica di apportare le opportune modifiche all'Accordo per regolamentare l'uso della FAD. Il monitoraggio sulle esigenze regionali è stato svolto da Tecnostruttura nel 2015.

Nel novembre del 2016, la IX Commissione Istruzione, Lavoro, Innovazione e Ricerca ha deciso di dare mandato al Gruppo Professioni di predisporre un documento tecnico di linee guida sull'utilizzo della FAD nei corsi abilitanti per l'attività di SAB, partendo dal presupposto che in molte Regioni tale modalità è stata disciplinata da un punto di vista qualitativo e/o quantificata in termini percentuali rispetto all'intera durata del percorso formativo.

Importante sottolineare che le medesime conclusioni sono state poi avallate anche dalla XI Commissione Attività Produttive, stabilendo così un raccordo politico tra i due ambiti Formazione/Commercio. Stessa condivisione era già stata raggiunta nel 2011 per la definizione del primo Accordo in materia.

## Note:

**(3):** Nell'E-Learning Action Plan del 28 marzo 2001, la Comunità europea propone una definizione che più di ogni altra rappresenta la complessa evoluzione dell'e-learning, coniugando efficacemente la dimensione tecnologica con diversi approcci metodologici. Secondo l'Europa infatti per e-learning si intende "l'uso delle nuove tecnologie multimediali e di internet per migliorare la qualità dell'apprendimento facilitando l'accesso a risorse e servizi e favorendo sia la condivisione a distanza di informazione, sia la collaborazione".

**(4):** Il punto 8 dell'Accordo Stato - Regioni del 21 dicembre 2011 recita testualmente "Su richiesta delle parti, i contenuti del presente accordo sono soggetti a verifica, al fine di valutare l'impatto ed eventualmente la possibilità di revisione per uniformare ulteriormente i corsi di formazione sul territorio nazionale".

## Aggiornamento

### Professioni nel commercio: le disposizioni dell'ultimo Accordo Stato – Regioni

# Istruttoria e formalizzazione dell'Accordo integrativo

La prima questione affrontata in fase di stesura delle linee guida ha riguardato la necessità che venisse interpretato in maniera corretta il principio comunitario di libertà di accesso alle professioni ispiratore della Direttiva Bolkestein. Come sopra detto, infatti, se da una parte la stessa norma nazionale, prevedendo una formazione abilitante per l'avvio dell'attività commerciale di SAB, aveva inteso porre un requisito di accesso alla professione, dall'altra vi era la consapevolezza che non si potesse, attraverso lo strumento dell'Accordo tra Stato - Regioni per regolamentare tale formazione, introdurre ulteriori limiti non giustificabili e non proporzionali. Proprio in virtù di tali considerazioni, anche in sede di confronto con il Ministero dello Sviluppo Economico e con il Ministero del Lavoro, si è precisata l'intenzione di non voler porre vincoli all'uso della formazione a distanza, ma bensì condividere criteri unitari per l'utilizzo di tale formazione, applicandoli al caso specifico della somministrazione di alimenti e bevande, fermo restando il valore nazionale dell'abilitazione.

Si è trattato, in altre parole, di costruire una posizione "cautelativa" nei confronti di un possibile utilizzo esclusivo della modalità telematica rispetto a quello "in presenza", in rapporto alla rilevanza che la professione riveste per la salute e la sicurezza degli individui.

Tutto ciò premesso, l'integrazione al citato Accordo del 21 dicembre 2011 ha riguardato la modalità di svolgimento dei corsi di qualificazione abilitante in modalità FAD con la definizione di alcuni criteri condivisi:

- utilizzo della modalità FAD per l'erogazione dei corsi di qualificazione abilitante sempre consentita ad esclusione delle materie espressamente previste dall'Accordo del 21 dicembre 2011, ovvero salute, sicurezza, informazione e tutela del consumatore, nonché le materie riguardanti gli aspetti igienico/sanitari e le materie che prevedono attività di laboratorio o di esercitazione con attrezzature;

- conoscenza della lingua italiana scritta e orale a livello di base per i cittadini stranieri

comunitari ed extracomunitari, valutata dagli enti gestori del corso con un apposito test d'ingresso;

- esame abilitante da svolgere sempre in presenza e nel rispetto dei principi di accessibilità, trasparenza, tracciabilità, completezza, equità e non discriminazione.

L'Accordo è stato condiviso tra le Regioni e i Ministeri competenti ed ha rappresentato un esempio di proficua e intensa collaborazione tra la Commissione IX e la Commissione XI, entrambe supportate tecnicamente dalle professionalità di Tecnostruttura.