

Legislatura 16^a - 2^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 335 del 27/07/2012

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 488

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali;

considerati i principi di delegificazione di cui all'articolo 3, comma 5 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, e successive modificazioni, nonché gli ulteriori parametri di legittimità ricavabili dalla legislazione interna e dalla normativa dell'Unione Europea;

richiamato il parere espresso dal Consiglio di Stato il 10 luglio 2012 sullo schema di regolamento, i cui rilievi critici sono pienamente condivisi;

rilevato che il dato normativo primario da cui si è partiti appare ancora insufficientemente coordinato e sistematico, per cui è prioritariamente necessario richiamare l'opportunità di un intervento normativo-quadro realmente unitario a cui poi far riferimento incontrovertibile al fine di esercitare la potestà di attuazione mediante delegificazione da parte del Governo secondo lo schema di affidare alle stesse organizzazioni professionali la potestà statutaria e regolamentare e di affidare al governo poteri di indirizzo e controllo, nel quadro di una visione ispirata ai principi di competizione e di concorrenza anche nei servizi professionali e di rispetto del principio costituzionale sancito dall'articolo 33 della Costituzione di richiedere il possesso di speciali requisiti e di forme organizzative proprie nel caso di necessità dovute alla specifica qualità professionale e contraddistinte da asimmetrie informative e cognitive;

rilevato in particolare che:

l'articolo 1, comma 1, lettera a) annovera nella definizione di "professione regolamentata" anche le attività esercitate dagli iscritti in "albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici occorre – come già segnalato dal Consiglio di Stato che si chiarisca se si fa riferimento alla possibilità di introdurre nel novero delle professioni regolate altre specifiche professioni o se, come appare necessario alla luce del contenuto attuale della delega, si faccia riferimento con le nozioni richiamate ai soli ordini e collegi delle professioni già esistenti;

all'articolo 2 sarebbe opportuno fare riferimento, secondo i principi di delegificazione, all'articolo 33 della Costituzione, che sancisce l'obbligatorietà dell'esame di Stato per l'esercizio di determinate professioni, ritenuto che tale riferimento appare estremamente utile allo scopo di affermare la diretta corrispondenza tra la disciplina in esame e i principi costituzionali afferenti alle condizioni di accesso ed esercizio delle professioni regolamentate;

l'articolo 3 stabilisce che l'insieme degli albi territoriali di ogni professione costituisce l'albo unico nazionale degli iscritti; appare opportuno chiarire se si intendeva tener conto della articolata complessità di difforme organizzazione territoriale degli ordini esistenti o se si intende attribuire soggettività giuridica e qualità istituzionale al solo insieme nazionale degli iscritti agli albi e collegi;

l'articolo 5, relativo all'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per i rischi derivanti dall'attività professionale, riconosce anche alle associazioni professionali la legittimazione a stipulare convenzioni con le compagnie assicurative, eccedendo i principi di delegificazione di cui alla lettera e) del richiamato articolo 3, comma 5 del decreto legge n. 138 del 2011, che fanno riferimento unicamente alla legittimazione dei Consigli nazionali e degli enti di previdenza; appare pertanto opportuno rimodulare la norma affinché si chiarisca che non è inibito ai Consigli nazionali degli ordini e collegi la possibilità di negoziare polizze collettive, di predisporre le condizioni generali delle polizze assicurative, in convenzione con i propri iscritti, si segnala ulteriormente al riguardo che, trattandosi di norma che istituisce un regime di assicurazione obbligatoria, vanno previste anche modalità e condizioni generali per le quali sia obbligatoria da parte delle Compagnie assicuratrici la stipula delle polizze, onde evitare il fenomeno dell'indiretta limitazione all'esercizio della professione;

all'articolo 5, come peraltro previsto per le professioni dell'area medica dal decreto-legge n. 89 del 2012, il cui disegno di legge di conversione, già approvato dalla Camera dei deputati il 19 luglio 2012, ora si trova all'esame del Senato (A.S. 3414), sarebbe opportuno inserire una scadenza temporale differita ai fini dell'entrata in vigore dell'obbligo di stipulazione di una polizza assicurativa per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale a carico degli iscritti agli albi onde consentire l'organizzazione dei presupposti per l'attuazione di tale obbligo;

l'articolo 6 rende obbligatorio il tirocinio anche per le categorie che ne erano prive e ne allunga la durata per quelle categorie che lo prevedevano per un periodo inferiore a 18 mesi, occorre chiarire che tale principio non limita in tal modo l'autonomia delle università e dei consigli nazionali nella

definizione di specifiche intese volte ad anticipare il tirocinio, come previsto dalla lettera c) del richiamato articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 del 2011 e dal comma 6 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2012, la disciplina di dettaglio del tirocinio deve essere demandate a regolamenti emanati a cura dei Consigli nazionali degli ordini e collegi;

appare opportuno coordinare l'articolo 6 con le disposizioni legislative che attribuiscono ai Consigli nazionali degli ordini e collegi la disciplina dei tirocini;

al comma 1 dell'articolo 6 occorre verificare e chiarire se attraverso la previsione si intende ottenere e dichiarare *ex professo* il riconoscimento del carattere obbligatorio anche per le professioni che attualmente non lo prevedono o se esso si intende limitato ai singoli ordinamenti che già lo prevedono;

al fine di assicurare la massima coerenza tra il disposto dei commi 2 e 4 dell'articolo 6, si dovrebbe aggiungere una clausola di salvezza finalizzata a consentire l'anticipazione dei primi sei mesi di tirocinio durante lo svolgimento del corso di laurea, in deroga, quindi alla previsione di cui all'articolo 6, comma 2. Al contempo, al comma 4, si è dovrebbe prevedere la possibilità di stipulare apposite convenzioni tra i Consigli nazionali degli ordini o collegi, il Ministro per la pubblica istruzione, università e ricerca e il Ministro per la semplificazione, al fine di consentire lo svolgimento del tirocinio anche presso pubbliche amministrazioni, all'esito del corso di laurea, come previsto *ex lege*;

appare opportuno verificare se corrisponda ai principi di delegificazione il comma 3 dello stesso articolo 6, nella parte in cui dispone che il professionista affidatario debba avere almeno 5 anni di anzianità. Tale requisito, infatti, non trova diretto fondamento nell'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, e confligge con quanto attualmente previsto da vari ordinamenti professionali, che limitano a 3 anni l'anzianità richiesta al professionista affidatario;

occorre chiarire che non vi può essere l'incompatibilità del tirocinio con il solo impiego pubblico, mentre con l'impiego privato si prevede la compatibilità nel caso in cui siano rispettate alcune condizioni, per cui è opportuno prevedere la possibilità di svolgere il tirocinio anche in concomitanza con il mantenimento di un rapporto di impiego pubblico alle medesime condizioni previste per l'attività di lavoro privato subordinato;

verificare se l'articolo 6, corrisponda ai principi di delegificazione nella parte in cui si prevede la possibilità per i tirocinanti di frequentare specifici corsi di formazione professionale organizzati da soggetti autorizzati dai ministri vigilanti; e nella parte in cui al comma 10 dell'articolo 6 si attribuisce al ministro vigilante il potere di emanare un regolamento volto a disciplinare una serie di oggetti relativi ai corsi di formazioni e se non sia invece opportuno secondo la *ratio* dell'articolo 17,

comma 2, della legge n. 400 del 1988, che sia espressamente previsto dalla legge di delegificazione la legittimazione del Ministro ad adottare regolamenti volti a disciplinare ulteriormente la materia delegificata;

è opportuno che meglio emergano i principi della facoltatività della frequenza di corsi di formazione, della loro gratuità e dell'accesso a tutti per i medesimi e del principio di separazione fra chi ha poteri di controllo sulla loro idoneità e chi li organizza e tiene, nonché al superamento del criterio dei crediti formativi come attualmente in essere;

l'articolo 7, comma 2, affida al Ministro vigilante la disciplina attuativa dell'obbligo di formazione permanente, eccedendo l'ambito di autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare in delegificazione di cui alla lettera b) del richiamato articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 del 2011 che affida la potestà regolamentare unicamente ai Consigli nazionali;

il comma 3 dell'articolo 7 relativo alle convenzioni da stipulare tra Consigli nazionali ed università potrebbe essere integrato prevedendo che l'attività di formazione la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento possa essere organizzata anche a cura degli ordini o collegi territoriali e dei sindacati di categoria maggiormente rappresentativi a livello nazionale delle professioni regolamentate in qualità di parte sociale con rilevanza nazionale, anche in cooperazione o convenzione con altri soggetti;

occorre valutare se l'articolo 7, comma 5, invade la competenza delle Regioni disciplinata dall'articolo 117, comma 6, della Costituzione prevedendo che le Regioni possono disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale o se si tratta di norma esortativa che può anche essere espunta o meglio riformulata;

l'articolo 8 disciplina il regime delle incompatibilità con l'esercizio della professione, limitando al primo comma l'incompatibilità esclusivamente alle attività suscettibili di pregiudicare l'autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico del professionista e, al secondo comma, facendo salvo il regime delle incompatibilità con l'esercizio della professione di notaio e con il pubblico impiego;

la disciplina delle incompatibilità all'esercizio della professione non rientra nell'oggetto dell'intervento regolamentare in delegificazione autorizzato dal richiamato articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 del 2011 ed è opportuno che essa non sia affidata ad una formulazione di carattere generico e valida per tutte le professioni regolamentate con possibili incertezze interpretative;

l'articolo 9 disciplina il procedimento disciplinare per le professioni diverse da quelle sanitarie, con lo scopo di introdurre elementi di maggiore terzietà nell'esercizio del potere disciplinare, istituendo specifici organismi di disciplina distinti e diversi dagli attuali consigli territoriali e nazionali;

la soluzione prospettata per i consigli territoriali (il trasferimento delle funzioni disciplinari al consiglio viciniore) e per i consigli nazionali (affidamento della funzione disciplinare ai soggetti primi fra i non eletti) non sembra realizzare quanto indicato dal richiamato articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 del 2011, in quanto nel primo caso permane la commistione fra funzioni amministrative e funzioni disciplinari, e nel secondo caso sembra meno garantita la terzietà nel giudizio;

rimane inoltre irrisolto il problema della divisione delle funzioni disciplinari da quelle amministrative per i consigli nazionali che decidono i ricorsi in via giurisdizionale;

sarebbe stato opportuno prevedere per gli ordini e collegi che decidono in via amministrativa, l'istituzione di consigli di disciplina territoriali e, per gli ordini e collegi che decidono in via giurisdizionale, l'istituzione di specifiche sezioni disciplinari dedicate, da costituirsi all'interno degli attuali consigli territoriali e nazionali, con sottrazione loro di qualunque altra funzione amministrativa;

sarebbe necessario estendere anche alle società di professionisti di cui alla legge 12 novembre 2011, n. 183, l'applicazione, in quanto compatibile, delle medesime disposizioni previste nelle leggi professionali in materia disciplinare per gli iscritti che esercitano la professione in forma individuale, al fine di evitare che lo schermo della società professionale possa costituire una legittima causa di elusione dell'applicazione delle norme disciplinari nei confronti dei soci;

appare opportuna una generale riconsiderazione della materia disciplinare alla luce del principio di elezione di corti disciplinari autonome e terze;

all'articolo 9, comma 7, si sarebbe dovuta esplicitare la salvezza relativa alla "disciplina vigente per le professioni istituite anteriormente alla Costituzione, i cui Consigli Nazionali hanno, in materia disciplinare, competenza giurisdizionale". Ciò allo scopo di evitare che l'adozione del provvedimento in esame possa surrettiziamente condurre a un'uniformazione indebita delle competenze dei Consigli nazionali degli ordini e collegi, a prescindere dall'attribuzione o meno nei loro confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

l'articolo 11 reca una disciplina speciale del tirocinio per l'accesso alla professione forense, introducendo, in particolare, la possibilità del suo svolgimento presso gli uffici legali di enti privati autorizzati dal Ministro della giustizia che va meglio esplicitata chiarendo che ciò è possibile solo se gli enti privati sono dotati di autonomo ufficio legale in cui esercitano iscritti agli albi professionali muniti del diritto di rappresentanza esterna e processuale;

rilevato che lo schema in esame non prevede la facoltà per le professioni che svolgono attività simili di accorparsi su base volontaria, secondo quanto invece previsto dal comma 5 del richiamato articolo 3 del decreto legge n. 138 del 2011 così modificato dall'[art. 9, comma 7, lettera a\), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1](#), convertito, con modificazioni, dalla legge [24 marzo 2012, n. 27](#), determinandosi in tal modo una lacuna normativa, mentre è opportuno chiarire che i consigli nazionali hanno facoltà di predisporre idonee proposte ai fini dell'emanazione di nuovi provvedimenti di riconoscimento delle professioni derivanti da tali accorpamenti;

rilevato che lo schema in esame reca un capo dedicato a tutte le professioni (I), un capo dedicato alla professione di avvocato (II) ed un capo dedicato alla professione di notaio (III);

considerato che, sarebbe stato opportuno prevedere ulteriori disposizioni concernenti altre specifiche professioni regolamentate, ritenuto che la riforma degli ordinamenti professionali dovrebbe rappresentare l'occasione per la modernizzazione ed una liberalizzazione delle professioni che si faccia carico di superare le criticità esistenti al fine di migliorare la qualità delle prestazioni professionali nell'interesse degli utenti dei servizi professionali;

considerato che andrebbe introdotta una norma per i dottori commercialisti e gli esperti contabili che consenta ai tirocinanti di avere la possibilità di completare il tirocinio anche per l'iscrizione nel registro dei revisori legali, atteso che la riduzione generale della durata del tirocinio a non oltre 18 mesi non può incidere su quello che la norma comunitaria impone per l'iscrizione nel citato registro. Così facendo, all'esito dei diciotto mesi di tirocinio e del superamento dell'esame di Stato, l'abilitato dottore commercialista o esperto contabile potrà completare il tirocinio per l'iscrizione anche nel registro dei revisori legali.

considerato, in particolare, che, con riferimento alla professione di assistente sociale, è avvertita dal Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali la necessità di garantire la formazione con un ciclo formativo unico per l'accesso alla professione disponendo l'obbligatorietà della propedeuticità del corso di laurea triennale della classe L39 per l'accesso al successivo biennio di laurea magistrale della classe LM87, dal momento che l'accesso a quest'ultima con diplomi di laurea triennale afferenti ad altre classi diverse dalla L39 non garantisce l'avvenuta acquisizione delle competenze professionali necessarie e sufficienti per l'accesso all'esame di Stato di abilitazione professionale e quindi all'esercizio della professione;

considerato che, conseguentemente, sarebbe stato opportuno istituire una sezione unica dell'albo superando le attuali sezioni A e B, provvedendo a disporre in via transitoria l'inserimento nella sezione unica dell'albo degli assistenti sociali iscritti nelle due sezioni al momento dell'entrata in vigore del regolamento;

con particolare riferimento alla professione di notaio, rilevato che :

lo schema di decreto interessa la professione di notaio, oltre che in relazione alla disciplina generale, in riferimento alle seguenti questioni: a) l'assicurazione obbligatoria; b) l'accesso; c) il tirocinio.

Per quanto concerne il punto a) relativo all'assicurazione obbligatoria, l'ordinamento del notariato regola specificamente la materia agli articoli 19 e 20 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 come modificati dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 4 maggio 2006 n. 182, stabilendo che il Consiglio Nazionale del Notariato stipuli direttamente una polizza collettiva, ripartendone l'onere del premio fra tutti i notai italiani e non con polizze individuali stipulate sulla base di una "Convenzione collettiva" negoziata a livello nazionale, come previsto invece dall'articolo 5 comma 1 del provvedimento in esame. La specificità del notariato impone la conferma del sistema vigente della polizza collettiva, per offrire ai cittadini assoluta certezza in ordine alla copertura assicurativa della funzione pubblica esercitata da ciascun notaio, non rimessa alla pur doverosa iniziativa dello stesso. Inoltre, al fine di semplificare il suddetto sistema di partecipazione dei notai agli oneri derivanti dal pagamento dei premi della citata polizza, è necessario modificare il sistema di esazione.

Per quanto concerne il punto b) relativo all'accesso, si avverte la necessità di superare il limite della partecipazione a non più di tre concorsi, in quanto esso non appare coerente con i principi enunciati nel decreto di agosto 2011. Ovviamente l'abolizione di tale limite richiede adeguati interventi correttivi del sistema concorsuale attuale per prevenire il pericolo di un ingolfamento delle prove, con la partecipazione di una massa di candidati non muniti di adeguata preparazione. Nel Regolamento, pertanto, andrebbe inserita nel Capo III, contenente "Disposizioni concernenti i Notai", e precisamente all'articolo 12, dedicato all'accesso alla professione notarile, l'abrogazione di tale limite con l'introduzione di modifiche volte alla velocizzazione delle prove concorsuali, facilitando anche il reperimento delle disponibilità - oggi scarse - di notai, magistrati e professori universitari ad assumersi l'onere di Commissari di concorso.

Nello stesso articolo 12 al comma 2 è previsto che il diploma conseguito presso le Scuole di specializzazione per le professioni legali, valga quanto un anno di pratica. Ora è ben noto quanto sia lontano dalla pratica notarile la frequentazione di un corso di specializzazione comune alle altre professioni legali, che per il primo anno ha carattere assolutamente generalista e nel secondo anno l'obbligo di frequenza viene spesso adempiuto con la frequenza a scuole istituzionali di notariato. Pertanto, vi è una alternativa: la norma viene del tutto espunta, nell'ottica della valorizzazione della pratica professionale realmente fatta - senza surrogati - ovvero deve prevedersi che lo stesso valore abbiano i corsi seguiti presso Scuole istituzionali di notariato o di livello universitario specifiche per l'accesso alla professione notarile. In ogni caso il diploma come sopra conseguito non dovrebbe essere computato per più di sei mesi di pratica.

Infine, per quanto riguarda in particolare il punto c) relativo al tirocinio e di cui all'articolo 6 del schema, si sarebbe dovuta aggiungere alla fine del comma 8, la previsione che i Consigli nazionali disciplinino con appositi regolamenti le modalità per la verifica dell'effettivo svolgimento del tirocinio.

esprime parere favorevole a condizione che il provvedimento sia modificato secondo quanto riportato in premessa.