

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIULIA BONGIORNO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **FULVIO FOLLEGOT**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3	Calderone Marina Elvira, <i>Presidente del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali</i>	3, 7
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CONCERNENTE IL REGOLAMENTO RECANTE RIFORMA DEGLI ORDINAMENTI PROFESSIONALI (ATTO N. 488)		Laurini Giancarlo, <i>Rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali</i>	6
Audizione di rappresentanti del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (CUP):		Napoli Angela (FLpTP)	6
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3	Orlandi Roberto, <i>Rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali</i>	7
Follegot Fulvio, <i>Presidente</i>	6, 8	Samory Edda, <i>Rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali</i>	8
		Siliquini Maria Grazia (PT)	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 15,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (CUP).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali (Atto n. 488), l'audizione di rappresentanti del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (CUP).

Sono presenti, oltre ai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, i relatori della Commissione giustizia sullo schema di decreto in esame, onorevole Siliquini e onorevole Cassinelli.

Do la parola alla presidente del CUP, Maria Elvira Calderone.

MARINA ELVIRA CALDERONE, *Presidente del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*. Signor presidente e signori componenti della Commissione, grazie di aver consentito al Comitato unitario delle professioni, che è l'organismo

che raccoglie gli ordini professionali italiani, di esprimere un parere in merito a un atto del Governo, sottoposto al parere parlamentare, che cambierà anche la fisionomia degli ordini professionali.

Ci riferiamo alla riforma delle professioni ma, soprattutto, all'attuazione della delega prevista all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Nei giorni scorsi, i presidenti degli ordini iscritti al CUP hanno avuto modo di incontrare il Ministro Severino per esprimere le loro perplessità — che ora ribadisco — e, in alcuni casi, anche le criticità che hanno riscontrato dalla lettura della bozza di decreto del Presidente della Repubblica che dovrebbe dare attuazione alla riforma, anche alla luce del parere che, successivamente, ha rilasciato il Consiglio di Stato.

Svolgeremo una riflessione complessiva su tutti gli articoli del presente schema di decreto del Presidente della Repubblica, partendo da quello che — per noi — è l'assunto principale, cioè l'articolo 1, che stabilisce la definizione e l'ambito di applicazione della normativa.

La definizione — ivi prevista — di « professione regolamentata » non può essere accolta dal Comitato unitario delle professioni, perché dalle disposizioni contenute nell'articolo 3, comma 5 del decreto-legge n. 138 del 2011 — che ho citato prima — e da quanto previsto all'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, per « professione regolamentata » si intende quella esercitata da soggetti iscritti a ordini e collegi professionali. Non possiamo accogliere una dizione ampia in cui si dà dignità e qualificazione anche a una serie di soggetti che non hanno un per-

corso regolamentato dall'iscrizione in albi professionali, perché il predetto articolo 3, comma 5 è molto preciso nell'indicare che la normativa per cui deve essere attuata la delega riguarda le professioni di cui all'articolo 33 della Costituzione della Repubblica italiana.

Per noi è estremamente importante il fatto che, nell'ampliare in modo abnorme la definizione di professione regolamentata, in futuro si possa anche dare adito a possibili rivendicazioni di altri soggetti che nulla hanno a che vedere con il percorso contenuto nella legge originaria.

Ovviamente, non si tratta solo ed esclusivamente di una questione di forma, ma di sostanza: stiamo parlando di riforma delle professioni intellettuali e sappiamo cosa esse siano.

Riteniamo che, nel predisporre lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di attuazione della riforma, il Ministero della giustizia e il Governo siano caduti — in vari momenti — in un eccesso di delega. Scorrendo il testo di tale schema, all'articolo 3 troviamo la costituzione dell'albo unico nazionale: al riguardo voglio premettere che non c'è contrarietà sullo strumento — anzi i consigli nazionali ritengono che, se introdotto, esso possa validamente raccogliere e diffondere informazioni anche alla collettività —, tuttavia, riteniamo importante mettere l'accento sul fatto che l'attuazione della delega è legata ai principi contenuti nella legge di conversione n. 148 del 2011.

Un altro aspetto su cui vogliamo soffermare la nostra attenzione è l'articolo 5 dello schema in esame, che si riferisce all'assicurazione per i rischi professionali. Anche in questo caso ravvisiamo un eccesso di delega, nel momento in cui si stabilisce che le convenzioni collettive — finalizzate alla stipula di idonea assicurazione — possono essere sottoscritte dalle associazioni professionali o da enti di previdenza generica, mentre la norma originaria parla chiaramente dei consigli nazionali degli ordini o degli enti e delle casse privatizzate degli enti previdenziali dei professionisti.

Con ciò vorrei mettere in evidenza che la dizione « associazioni professionali » — o tra professionisti — è molto ampia e potrebbe essere costituita anche da una piccola associazione di colleghi che decidono di dar vita a un'entità che non può certamente pensare di sottoscrivere una convenzione di polizza che poi possa indirizzare le scelte della generalità degli iscritti agli ordini professionali.

Un altro tema per noi importante, è quello relativo al tirocinio per l'accesso alla professione, individuato nell'articolo 6 dello schema di provvedimento in esame. Al comma 1 di questo articolo si stabilisce che il tirocinio professionale consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante, finalizzato a fargli conseguire « le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione ».

Noi non formiamo imprenditori, ma professionisti, e la legge da cui discende la delega parla di esercizio della professione. Credo sia importante svolgere alcune riflessioni su questo aspetto. Innanzitutto, per parecchie categorie professionali, il percorso di tirocinio è stato ridotto nel tempo e, adesso, è prevista una durata massima di diciotto mesi (tra l'altro, andrebbe chiarito che si tratta di durata massima, non di durata obbligatoria). Infatti, esiste anche una moltitudine di categorie professionali che non prevedevano alcun tirocinio all'interno della propria normativa e, in questo momento, potrebbero avere difficoltà ad applicare un percorso di tirocinio di tale durata.

In secondo luogo, la scelta di inserire in un percorso di diciotto mesi un tirocinio di sei nel corso degli studi universitari, rientra nella filosofia già espressa dal Comitato all'interno della predisposizione dei principi per la riforma delle professioni, che avevano animato la stagione dell'estate del 2010. Tuttavia, aggiungere la frequenza obbligatoria di un corso di formazione di circa 200 ore, da svolgere in un successivo semestre, vuol dire che i nostri tirocinanti avranno una solida preparazione teorica, ma non conosceranno lo studio professionale, perché non

avranno avuto quella frequentazione necessaria a comprendere — grazie all'esempio e alle conoscenze che il *dominus* può trasferire — come si svolge la professione.

Questo per noi è un elemento importante, perché quando parliamo della formazione dei tirocinanti parliamo anche del futuro delle nostre professioni. Ci sembra strano trovare un regime delle incompatibilità per cui questa sussiste solo per l'impiego pubblico, ma in forma assoluta, senza tenere conto di tutte le normative che, invece, rendono compatibile anche il tirocinio nel caso in cui il pubblico dipendente abbia un regime d'orario contrattuale che gli consente di lavorare a tempo parziale.

Anche in questo caso, ritroviamo altri soggetti autorizzati a erogare la formazione durante il periodo di tirocinio, che, a nostro avviso, nulla hanno a che vedere con la delega originaria.

Si parla, inoltre, di un decreto del ministro vigilante che determinerà e individuerà i profili delle attività da svolgersi durante il tirocinio: a tale proposito abbiamo sottolineato la difficoltà di istituire delle commissioni di verifica dei tirocinanti, costituite in maniera paritaria da componenti del consiglio dell'ordine e da professori universitari che operano a titolo totalmente gratuito. Abbiamo articolazioni, a volte su base provinciale, anche in province dove non vi sono atenei universitari di riferimento, pertanto risulta difficile pensare di coinvolgere anche soggetti esterni che possano prestare la loro attività a titolo completamente gratuito.

Per quanto riguarda la formazione continua obbligatoria, di cui all'articolo 7 del provvedimento, anche a questo proposito si fa riferimento a un decreto del ministro vigilante che deve definirne i profili. La legge parla chiaro: l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 del 2011 stabilisce che è responsabilità del consiglio nazionale della categoria di definire e regolamentare la formazione continua, ma non è prevista — per quanto riguarda i praticanti — che, per l'attivazione delle convenzioni universitarie, vi sia una convenzione tripartita tra consiglio nazionale,

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e ministero vigilante. Compare quindi un ministero vigilante che non c'è nella legge ordinaria originaria.

Anche il regime delle incompatibilità, contenuto all'articolo 8 dello schema, non è presente nella legge n. 148 del 2011.

Quanto all'articolo 9 del provvedimento, sul procedimento disciplinare, esprimiamo la nostra perplessità, perché riteniamo che la legge n. 148 abbia ben messo in evidenza la necessità di separare nettamente il potere politico e istituzionale dell'ordine — ossia la gestione amministrativa dell'ordine — dal potere disciplinare. Ci eravamo espressi a tale proposito anche in occasione della definizione dei principi che, a nostro avviso, dovevano caratterizzare la riforma: ho detto al ministro — e vorrei ribadirlo ora — che il Comitato unitario delle professioni guarda con grande attenzione e simpatia allo strumento che i colleghi del Consiglio nazionale del notariato hanno saputo creare e applicare, perché quello è un esempio di un'attività disciplinare autonoma e distinta dalla funzione amministrativa e politica dell'ordine.

Una scelta che non abbiamo saputo comprendere, invece, è quella di attribuire al consiglio provinciale dell'ordine limitrofo la funzione disciplinare; si tratta, comunque, di componenti di consigli eletti per altre funzioni.

Riteniamo anche difficile da comprendere la scelta, in sede nazionale, di costituire una commissione nazionale di disciplina composta da soggetti risultati non eletti nelle liste per il consiglio nazionale dell'ordine o del collegio professionale: pur essendo portatori di un progetto politico non condiviso dalla categoria, queste persone troverebbero collocazione all'interno di una funzione che deve essere orientata a dirimere il contenzioso all'interno di una categoria professionale, non a moltiplicarlo. Credo che, a questo proposito, si sia ben espresso anche il Consiglio di Stato e noi non possiamo che mettere in evidenza tutti questi aspetti, con la consapevolezza che non è facile scrivere nuovamente il testo di un decreto del Presidente della

Repubblica, ma anche con la sicurezza che, questa Commissione, vorrà tenere in debita considerazione tutte le nostre segnalazioni. Esse non sono certamente la manifestazione di una volontà di chiudersi al dialogo, ma rappresentano delle preoccupazioni che — se non dovessero essere tenute adeguatamente in considerazione — in futuro potrebbero rivelare delle difficoltà di operatività in tutti questi settori evidenziati, che rappresentano i punti nevralgici nella gestione degli ordini professionali.

Signor presidente, concludo qui la nostra relazione; con me sono presenti anche altri rappresentanti del direttivo della Comitato unitario per eventuali interventi su ulteriori questioni specifiche.

Sono grata alla Commissione giustizia per il lavoro che andrà a svolgere e manifesto la mia fiducia nei confronti della stessa e per il parere che essa vorrà fornire.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FULVIO FOLLEGOT

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Calderone.

Do ora la parola al presidente del Consiglio nazionale notariato, Giancarlo Laurini.

GIANCARLO LAURINI, *Rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*. Vorrei aggiungere due osservazioni a quanto la presidente Calderone ha illustrato, con riferimento ai problemi relativi al tirocinio.

In realtà, non è previsto da nessuna parte un modo per seguire e verificare l'effettivo svolgimento del tirocinio e il conseguimento degli obiettivi formativi: in una linea di valorizzazione della pratica professionale — che, come abbiamo visto, è molto importante — per noi è essenziale che ci siano altresì dei sistemi di controllo sullo svolgimento della pratica. Ciascun consiglio nazionale dovrà dare delle indicazioni e un regolamento ai singoli consigli.

Un'altra osservazione, che riguarda non soltanto il notariato, ma anche le altre professioni legali, concerne il fatto che il diploma conseguito nelle scuole di specializzazione comuni per le varie professioni legali vale quanto un anno di pratica. A noi sembra fuori luogo che si possa sostituire addirittura un anno di pratica con la frequenza di un corso, per quanto ampio e ben fatto: o si elimina dall'articolo 12 dello schema di decreto il secondo comma che prevede questa parificazione o — quanto meno — si parametrizza il corso a sei mesi di pratica, ma non di più, e, nel caso del notariato, si consenta che ciò valga per i diplomi conseguiti nelle scuole istituzionali del notariato di livello universitario.

Infine, parlando dell'accesso, si sollecita la necessità di inserire anche le norme che abbiamo richiesto per lo snellimento e la velocizzazione dei concorsi notarili: ciò è richiesto da tutti ed è anche nelle finalità della nuova legge.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIA GRAZIA SILIQUINI. Vorrei chiedere qualche precisazione sotto il profilo dell'assicurazione, del rapporto assicurativo instaurato dal professionista.

ANGELA NAPOLI. Vorrei sapere se il CUP ritiene che vi sia la possibilità di inserire nel provvedimento anche un adeguamento normativo per l'ordine degli assistenti sociali: dare loro una prerogativa, imponendo un corso di laurea triennale o, comunque, qualcosa che dia al settore la possibilità di diventare parte integrante della riforma in generale, potrebbe consentire a questa categoria di assumere un ruolo professionale che sia adeguatamente riconosciuto.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

GIANCARLO LAURINI, *Rappresentante del Comitato unitario permanente degli or-*

dini e collegi professionali. Onorevole Siliquini, per quel che concerne l'assicurazione, segnaliamo che nello schema di regolamento in esame si prevede — andando oltre il contenuto della norma primaria — che le assicurazioni — diventate obbligatorie — per la responsabilità dei professionisti debbano essere stipulate dai singoli professionisti, anche tramite convenzioni fatte dai consigli nazionali.

Per quel che riguarda il notariato, abbiamo una situazione particolare: essendo dei pubblici ufficiali, dobbiamo essere sicuri, cioè realizzare l'assicurazione, non rimetterci, seppur nell'adempimento dell'obbligo da parte dei singoli: da otto anni abbiamo una normativa che prevede che il Consiglio nazionale del notariato stipuli un'unica polizza collettiva per tutti i notai italiani, sui quali sono spalmati i premi.

Bisogna adeguare il regolamento a questa norma: non solo quindi a quella primaria sulla riforma delle professioni concernente il principio dell'obbligo di assicurazione, ma anche alla legge esistente; altrimenti, viene meno la garanzia fortissima per i cittadini di avere la copertura assicurativa del Consiglio nazionale del notariato. Ciò è particolarmente importante e speriamo che venga suggerito al Ministero della giustizia affinché introduca gli opportuni correttivi.

MARINA ELVIRA CALDERONE, *Presidente del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali.* Trovo difficile rispondere alla domanda dell'onorevole Napoli, se non dicendo che il Comitato unitario delle professioni lavora da anni a una riforma complessiva delle professioni italiane.

In questa sede stiamo attuando solo ed esclusivamente una parte della riforma, attraverso la definizione dei passaggi dell'articolo 3, comma 5 del decreto-legge n. 138 del 2011, ma non posso dirmi soddisfatta: l'onorevole Siliquini e l'onorevole Cassinelli — che sono i relatori — sanno che il nostro era un disegno complessivo. Abbiamo presentato e ispirato i principi di una riforma che è stata attuata o, perlomeno, che stiamo cercando di

attuare per una piccola parte. Una possibilità può esserci con il decreto del Presidente della Repubblica, recante il testo unico compilativo, che dovrà essere emanato entro il 31 dicembre del 2012, e credo sia compito del Parlamento rimettere in discussione il progetto complessivo di riforma, a cui non ci sottrarremo quando saremo coinvolti, anche per dare le nostre indicazioni e le nostre segnalazioni.

Credo che qualificare le categorie professionali, anche definendo dei percorsi di accesso adeguati alla formazione e alla figura professionale che vogliamo creare, sia oggi indispensabile. Abbiamo tante categorie professionali che devono passare attraverso questo processo, anche per avere delle figure professionali maggiormente rispondenti alle esigenze di collocazione del professionista sul mercato.

Se mi è consentito interpretare l'intervento dell'onorevole Napoli come un auspicio, mi associo ad esso e vorrei aggiungere che, in questo momento, stiamo lavorando per far sì che il 13 agosto prossimo non decadano delle parti importanti dei nostri ordinamenti professionali. Tuttavia, credo che non ci si possa accontentare di ciò e che occorra veramente una riforma organica e di sistema.

ROBERTO ORLANDI, *Rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali.* Vorrei sottolineare una questione e riprendere ciò che ha appena detto la presidente.

Abbiamo una norma, che verrà applicata con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica in esame, la quale è abbastanza strana, per non dire sconcertante: se il decreto non viene emanato, il 13 agosto 2012 saranno caducati interi pezzi dell'ordinamento delle professioni. La prima vittima di ciò — se non verrà emanato il decreto — saranno i cittadini, che vedranno perdersi, all'interno degli ordini, degli strumenti di garanzia come il disciplinare, che quando è praticato è assai più efficace della normale giustizia civile o penale nei confronti di chi compie abusi. Noi saremo la seconda vittima di questa stranezza, e non possiamo far nulla

— se non viene emanato il decreto — per favorire l'applicazione del decreto, se non renderci disponibili verso il Governo, come abbiamo fatto, e avremo gli ordinamenti che perdono pezzi.

Tutto quello che viene oggi aggiunto al decreto, ed è fuori dalla delega, rischia di creare un decreto del Presidente della Repubblica che sarà impugnato in sede amministrativa, dinanzi al TAR e, poi, al Consiglio di Stato, per il suo annullamento. Quello che noi chiediamo — oltre agli auspici della presidente per un decreto del Presidente della Repubblica, a fine anno, che sia ricognitivo e sintetizzi i testi vigenti delle leggi per farne un testo intellegibile — è che il decreto vada solo e sempre applicato nei limiti stabiliti dalla legge primaria autorizzante, perché questo è il principio della delegificazione.

Il Governo ha voluto riempire questo schema di decreto di mille cose che non c'entrano nulla, ed è chiaro che, se vorremo aggiungerne altre, avremo un prodotto destinato a frantumarsi di fronte alla sentenza di un TAR. Il nostro auspicio — non è ciò che ci piace, ma ciò che deve essere fatto, se non vogliamo che gli ordinamenti franino tra un mese — è che si applichi il decreto del Presidente della Repubblica secondo i principi della delegificazione, cioè nei limiti introdotti, e solo in quelli, dalla legge primaria autorizzante.

EDDA SAMORY, *Rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*. Io sono il presidente dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali e intervengo perché siamo stati chiamati in causa per la nostra richiesta di eventuale integrazione del testo con un emendamento molto sintetico; ciò ci consentirebbe di avanzare in quello spazio successivo di applicazione delle norme che, oggi, è per noi indispensabile.

Avevamo lavorato molto — su richiesta dello stesso ministero vigilante — per produrre una documentazione di riordino complessivo della nostra professione, perché è molto esposta, di grande difficoltà e fragilità per il superamento delle situazioni complesse che, ogni giorno, si trova ad affrontare. Per certi versi, questa richiesta — nelle more dell'esame del decreto complessivo — ci consentirebbe di continuare un lavoro che abbiamo avviato con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per portare avanti il riordino complessivo della formazione della professione di assistente sociale.

Sottolineo e ribadisco che, giustamente, la presidente del CUP ha fatto presente le linee generali, ma non credo che questo piccolo emendamento modifichi sostanzialmente la situazione che ci si è presentata davanti, con tutte le difficoltà. Il testo da noi preparato è stato presentato in tutte le sedi istituzionali, compreso il ministero ed è stato presentato allo stesso ministro; pertanto, ci auguriamo che se ne tenga conto, secondo le regole che si andranno giustamente a impostare.

PRESIDENTE. Grazie a tutti gli auditi per il contributo offerto. Se avete della documentazione da consegnare vi saremmo grati se la depositate agli atti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 13 settembre 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

