



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

COLLEGIO NAZIONALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI

Roma 3 luglio 2012

Prot. n. 2313 OR/sg

Oggetto: schema di DPR recante
*“Riforma degli ordinamenti
professionali in attuazione
dell’art. 3, comma 5,
del decreto-legge 13 agosto 2011
n. 138 convertito, con modificazioni,
nella legge 14 settembre 2011 n. 148”.*

Ill.mo Signor Presidente
Consiglio di Stato
Palazzo Spada
Piazza Capo di Ferro, 13
00186 ROMA

Egreg. Sig. Consigliere
dott. Roberto CHIEPPA
Relatore Sezione Atti Normativi
Consiglio di Stato
ROMA

e, p.c. Spett. Ministero della Giustizia
alla c.a. di S.E. il Sig. Ministro
ROMA

URGENTISSIMO

Con la presente lo scrivente intende intervenire in merito a quanto in oggetto e sottoporre all’attenzione del Consiglio di Stato alcune considerazioni relative allo schema di DPR in parola, sul quale l’autorevole consesso **esprimerà un parere il 5 p.v., avendo rilevato nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri, numerose criticità per superamento degli ambiti di delega, irrazionalità e contraddizioni, anche con la previgente legislazione -non abrogata- con la quale le nuove disposizioni vanno pertanto a confliggere.**

Si tratta di criticità peraltro apparentemente non spiegabili posto che, nei mesi scorsi, si sono svolte ripetute consultazioni *-sia formali che informali, sia con gli Uffici del Ministero competente che con l’Autorità politica-*, nel corso delle quali lo scrivente non ha mancato di segnalare quanto necessario, di fornire testi e proposte normative, di evidenziare i problemi che man mano emergevano, sempre indicando possibili soluzioni ed offrendo la propria piena disponibilità, vanamente a quanto è dato vedere.

UFFICIO DI PRESIDENZA: Poste Succursale n. 1 - 47122 FORLÌ - www.agrotecnici.it

Tel. 0543.720.908 - Fax 0543.795.263 - E-MAIL: agrotecnici@agrotecnici.it - PEC: agrotecnici@pecagrotecnici.it

SEDE: presso il Ministero della Giustizia - Via Arenula, 71 - 00186 ROMA - Tel. 06.6813.4383 - 06.6885.2531 - 06.6885.2082

Lo scopo del presente intervento è, dunque, esclusivamente quello di far introdurre nel DPR quei correttivi necessari a rendere il testo rispettoso del quadro normativo in cui si colloca, evitando che si instauri *-in assenza di modifiche-* un contenzioso dalle dimensioni ciclopiche, che il buon senso e la buona amministrazione impongono di evitare.

PREMESSA

Con l'art. 3 comma 5 del decreto-legge n. 138/2011 il Governo ed il Parlamento dell'epoca hanno inteso dare impulso a misure atte a garantire lo sviluppo di settori strategici del Paese ritenuti, a torto od a ragione, ingessati in procedure e modalità che ne impedivano la piena realizzazione; fra questi settori il Governo ha individuato quello delle libere professioni, il quale presenta dimensioni rilevanti (*2.200.000 gli iscritti negli Albi professionali, che producono il 14,90% del PIL nazionale*), evidentemente ritenendo che in esso esistessero ancora delle criticità che ne frenavano l'ulteriore sviluppo, e come dalla loro eliminazione potessero venirne rilevanti benefici per l'economia e per il Paese.

Sostanzialmente alle medesime conclusioni era pervenuta l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (*in particolare con l'indagine conoscitiva IC34 del 15 gennaio 2009, riguardante il settore degli Ordini professionali, nonché con documenti ulteriori, fra cui merita di essere richiamata la segnalazione AS864, precisamente riferita alla disposizione in esame*).

Con l'art. 3 comma 5 del decreto-legge n. 138/2011 (*e con il successivo art. 9 del decreto-legge n. 1/2012*) il legislatore dunque interveniva, con i seguenti effetti:

- a. eliminazione di qualunque restrizione numerica all'accesso in Albi;
- b. introduzione dell'obbligo di formazione permanente per gli iscritti in Albi *“sulla base di regolamenti adottati dai rispettivi Consigli Nazionali”*;
- c. pattuizione dei compensi fra professionista e cliente da definirsi in forma scritta e contestuale abolizione di tutte le tariffe professionali;
- d. obbligo di stipula, per i professionisti ordinistici, di una polizza RC professionale;
- e. istituzione di nuovi organismi disciplinari (*c.d. “Consigli di disciplina”*) diversi dagli organismi ordinistici aventi funzioni amministrative;
- f. riduzione del tirocinio a 18 mesi al massimo, con possibilità di svolgere i primi sei durante il corso di studi universitario, in presenza di una convenzione quadro fra gli Ordini professionali ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica.

Gli obiettivi che il legislatore si poneva, dunque, erano indiscutibilmente i seguenti:

1. Migliorare la qualificazione dei professionisti attraverso la formazione permanente obbligatoria.
2. Aumentare la concorrenza eliminando le tariffe e aumentare la trasparenza tramite la pattuizione scritta dei compensi.
3. Aumentare il grado di terzietà nell'esercizio dell'azione disciplinare, sottraendola agli attuali Consigli e demandandola ad organismi terzi.
4. Garantire l'utenza tramite l'obbligo di assicurazione professionale.
5. Favorire la più rapida immissione dei giovani nel lavoro professionale tramite la riduzione del tirocinio, semplificandone e facilitandone lo svolgimento e consentendolo, in parte, anche durante il corso di studi.

Gli obiettivi, così come sopra indicati, prefissati nei decreti-legge n. 138/2011 e n. 1/2012, dovevano poi essere attuati tramite DPR da emanarsi entro il 13 agosto 2012, dove è fuor di dubbio che detti DPR dovessero rispettare tassativamente i criteri direttivi e le norme regolatrici indicati dalla legge autorizzante. Invece ciò non sembra essere avvenuto.

La diversità delle regole organizzative presenti nei 27 Ordini e Collegi italiani (*taluni con tirocini lunghi fino a tre anni e talaltri privi dell'obbligo del tirocinio*) e le altrettanto diverse esigenze su varie tematiche oggetto dell'intervento, avrebbero dovuto indurre il competente Ministero della Giustizia a varare DPR per singola categoria professionale ovvero per gruppi omogenei (*ed in questa direzione è in effetti sembrato andare il Ministero per mesi, sostanzialmente sollecitando la presentazione di una proposta di DPR per le "professioni tecniche", da parte delle stesse, per poi infine accantonarla*) o perlomeno ad utilizzare la tecnica di un unico provvedimento con "titoli" dedicati a ciascuna categoria professionale (*come già in precedenza fatto, con successo, in identica materia con il D. Lgs. 26 marzo 2010 n. 59 "Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"*).

**CRITICITA', INCOERENZE CON LA LEGGE AUTORIZZANTE, CONTRADDIZIONI
E MANCATO COORDINAMENTO CON LA PREVIGENTE LEGISLAZIONE**

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'art. 3 commi 5 e 5 ter prevedono che gli ordinamenti professionali, istituiti in forza di legge, possano essere riformati "*ai sensi dell'art. 17 comma 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400*".

Il meccanismo così scelto dal legislatore è quello della “*delegificazione*” che, tuttavia, è soggetto a vincolanti condizioni, la prima delle quali è rappresentata dal fatto che il Regolamento autorizzato **deve muoversi strettamente nell’ambito indicato dalla legge che lo prevede, evitando qualunque tracimazione in ambiti, settori od argomenti non espressamente previsti**, a pena di trasformare lo strumento della delegificazione in abdicazione indiscriminata della funzione legislativa (*tipica del Parlamento*) in favore di quella regolamentare (*tipica dell’Esecutivo*). Dottrina e giurisprudenza, sul punto, sono univoche nelle stesse conclusioni.

In tutti i casi in cui si interviene con il processo di “delegificazione” la determinazione delle norme generali regolatrici della materia è un requisito necessario, senza il quale non può dirsi salvato il “principio di legalità”: il potere normativo del Governo deve chiaramente esprimersi come “potere secondario” rispetto a quello legislativo.

Va da sé che la successiva “*delegificazione*” può intervenire **solo nei limiti stabiliti dalla norma primaria autorizzante.**

Orbene, leggendo lo schema di DPR di cui in parola, si è ragionevolmente indotti a ritenere che questo precetto non sia stato rispettato, posto che il DPR interviene in una molteplicità di materie che esulano totalmente dalla delega offerta dall’art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011, con ciò integrando un vizio profondo ed insanabile del quale, di seguito, si darà puntuale dimostrazione.

ESAME DELL’ARTICOLATO

Articolo 1.

Reca la definizione dell’ambito di applicazione del DPR **illegittimamente estendendolo a soggetti diversi da quelli indicati dall’art. 3 del decreto-legge n. 138/2011**, che fa espresso riferimento alle sole “*professioni regolamentate*”; pacificamente sono tali quelle a cui si accede superando un esame di Stato abilitante, di cui all’art. 33 quinto comma della Costituzione (*che infatti viene richiamato dalla norma autorizzante*). L’art. 1 dell’emanando DPR utilizzando la seguente locuzione:

“albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni od enti pubblici”

estende la definizione di professione regolamentata ad una molteplicità di soggetti, fra i quali tutti quelli a qualunque titolo iscritti nei molti elenchi, registri ed albi istituiti da provvedimenti amministrativi dello Stato o *-più numerosamente-* dalle Regioni, dagli Enti locali o dalle Camere di Commercio, per le più svariate attività. E’ lo stesso Ministero a riconoscere la circostanza quando afferma, nella “Relazione illustrativa” che accompagna il DPR di avere adottato una definizione di professione “*in senso ampio*”.

Né può valere a limitare il danno l'ulteriore specificazione che tali iscrizioni sono subordinate *“al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento di specifiche professionalità”* posto che tutti gli elenchi, registri ed albi variamente istituiti si basano precisamente su di un tale assunto e spesso prevedono il superamento di un colloquio/esame volto a verificarne la “professionalità” posseduta. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo si precisa che nella formulazione utilizzata nello schema di DPR rientrerebbero i soggetti (privi di qualunque titolo di studio) iscritti negli “Elenchi degli Assaggiatori di Olio di Oliva” (istituiti presso le Regioni), negli “Elenchi dei tecnici degustatori ed esperti di vino” (tenuti sempre dalle Regioni), nel “ruolo tributi” delle Camere di Commercio, negli Elenchi degli installatori e certificatori istituiti in molte Regioni e province. Tutti costoro verrebbero compresi nell'ambito di intervento del DPR, fuori da ogni logica (*essendo infatti la “professione intellettuale” tipica degli iscritti negli Ordini professionali*), e probabilmente dovendo altresì scontare la successiva sollevazione delle Regioni (*per essere intervenuti in una materia di loro esclusiva competenza*), comunque in assenza della norma autorizzante, **perché l'art. 3 comma 5 del d.l. n. 138/2011 non lo prevede.**

Articolo 2.

Nessuna osservazione.

Articolo 3.

Con l'articolo 3 si viene ad istituire un *“Albo unico nazionale”* per ciascuna professione, se non che tale previsione non è contemplata dall'art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011, risultando quindi essere un intervento **anch'esso fuori delega**; una tale previsione peraltro confligge con pressochè tutte le leggi istitutive degli ordinamenti professionali (*ad esclusione di quella dei Biologi, l'unica che prevede un Albo solo nazionale*) le quali prevedono Albi a livello provinciale, interprovinciale o *-tutt'al più-* regionale. Ad esempio l'art. 2 comma 1 della legge professionale di Agrotecnico e di Agrotecnico laureato n. 251/86 così recita:

“In ogni provincia nel cui territorio esercitano la libera professione almeno venti Agrotecnici è costituito, con sede nel comune capoluogo, un collegio professionale retto da un consiglio, avente personalità giuridica di diritto pubblico. Se il numero degli Agrotecnici esercenti la professione in una provincia è inferiore a venti, essi sono iscritti nell'albo del collegio indicato dal consiglio del Collegio nazionale.”

Né si comprende (*a prescindere dall'insuperabile condizione dell'assenza della norma autorizzante*) a cosa mai debba servire un *“Albo unico nazionale”* posto che, se ad esempio l'esigenza è quella di far conoscere alla PP.AA. chi veramente sia iscritto in un Albo professionale, già oggi questo pacificamente avviene; infatti l'art. 16 comma 7 del decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185, convertito in legge 28.1.2009 n. 2 (*con il quale è stato istituito l'obbligo della PEC-Posta Elettronica Certificata*) stabilisce che:

*“I professionisti iscritti in Albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato comunicano ai rispettivi Ordini o Collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata o analogo indirizzo di posta elettronica di cui al comma 6 entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. **Gli Ordini e Collegi pubblicano in un elenco riservato, consultabile in via telematica esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni, i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta certificata.**”*

e dunque, a partire dal 29 novembre 2010, **esiste ed è già disponibile** un elenco dei professionisti iscritti in Albi, consultabile telematicamente.

Articolo 4.

Nessuna osservazione.

Articolo 5.

Probabilmente per una scarsa conoscenza della terminologia tecnico-assicurativa, al comma 2 viene **completamente modificata** la disposizione contenuta nell’art. 3 comma 5 lettera e) del decreto legge n. 138/2011, dove il potere dei Consigli Nazionali di:

“negoziare, in convenzione con i propri iscritti”

polizze di RC professionale, nel DPR diventa una semplice:

“convenzione collettiva negoziata dai consigli nazionali”.

La differenza fra le due formulazioni (quella, corretta, del decreto-legge e quella, erronea, del DPR) è sostanziale: nel primo caso i Consigli Nazionali possono loro stessi essere contraenti del contratto assicurativo *-se delegati all’uopo dagli iscritti-*, quindi ottenendo condizioni certamente meno onerose rispetto all’ordinarietà. Nel secondo caso i Consigli Nazionali si limitano a concordare con una Compagnia di assicurazione uno schema-tipo di contratto, che poi ciascun professionista andrà, se crede, ad acquistare, quindi con condizioni contrattuali più onerose rispetto alla prima fattispecie. Peraltro si osserva che per definire una “Convenzione” assicurativa non serve alcuna legge ed anzi questa prassi minimale è già da anni ordinariamente utilizzata, anche dallo scrivente.

Articolo 6.

Si tratta, in assoluto, dell’articolo che presenta le maggiori criticità. La *ratio* del decreto legge n. 138/2011 voleva consentire un più rapido ingresso nel mondo del lavoro dei giovani professionisti attraverso:

- a. **la riduzione del tirocinio** a 18 mesi;
- b. **la possibilità di svolgere il tirocinio con modalità alternative** a quelle tradizionali (*ad esempio: direttamente nel corso di studio universitario*);

va precisato che, in materia di tirocini, vi sono posizioni diversificate fra i vari Albi professionali: alcuni ne sono privi (*Ingegneri, Geologi, Agronomi, ecc.*); altri lo prevedono con una durata di 2 anni (*Commercialisti, ecc.*); altri ancora per periodi variabili, a seconda del titolo di studio posseduto (*come l'Albo degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati*).

A ciò si aggiunga che l'ANTITRUST ha più volte richiamato la necessità di eliminare o quanto meno ridurre il tempo di tirocinio, auspicando la possibilità di svolgerlo con modalità alternative a quelle tradizionali; vi sono categorie che hanno decisamente respinto questo invito ed altre, come quella scrivente, che lo hanno sinceramente condiviso in chiave di modernità e rinnovamento, senza necessità di dover ricorrere a nuovi interventi normativi ma semplicemente utilizzando le disposizioni vigenti, ed in particolare l'art. 6 comma 1 del DPR 5 giugno 2001 n. 328, che recita:

“Il periodo di tirocinio, ove prescritto, può essere svolto in tutto o in parte durante il corso degli studi secondo modalità stabilite in convenzioni stipulate fra gli ordini o collegi e le università, ed eventualmente...con gli istituti di istruzione secondaria o con gli enti che svolgono attività di formazione professionale o tecnica superiore.”

semplicemente utilizzando questa disposizione lo scrivente Collegio Nazionale ha stipulato numerose convenzioni con Università ed Istituti (*Agrari, nel caso di specie*) per ivi far svolgere il tirocinio “in convenzione”. Allo stato sono in essere:

- 133 convenzioni con altrettanti corsi di laurea attivi in 25 diversi Atenei, per lo svolgimento, in tutto od in parte, del tirocinio professionale;
- 75 convenzioni con altrettanti Istituti Agrari per lo svolgimento, in tutto od in parte, del tirocinio professionale;

questa inedita ed estesa collaborazione fra Albo professionale e sistema formativo ottenne anche l'apprezzamento del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che (*Relazione Antitrust sull'attività 2006*) ebbe a definirla *“Una iniziativa virtuosa, da estendere, senza modifiche legislative...”*.

Per contro vi sono stati Albi professionali che non hanno mai inteso recepire questa novità, sostanzialmente rifiutandola, ed è a loro che, più propriamente, pare essere rivolta la disposizione sui tirocini prevista dal decreto legge n. 138/2011.

Se non che, in una situazione così eterogenea, la scelta del Governo di ricorrere ad un unico DPR, anziché a singoli provvedimenti ha prodotto -in questo caso- effetti disastrosi, comunque diametralmente opposti a quelli voluti dal legislatore. Più precisamente:

- a. con il comma 1 dell'art. 6 **si fa diventare obbligatorio il tirocinio, per tutte le professioni**, anche per quelle che ne erano prive (un risultato paradossale in contrasto con la ratio del legislatore, che voleva ridurlo ove eccessivo, non certo introdurlo dove assente);
- b. con il comma 3 si prevede che **il professionista affidatario del tirocinante debba avere “almeno cinque anni di anzianità”**, condizione non prevista e non richiesta dal decreto legge n. 138/2011 e dunque assolutamente fuori delega. La lettura della “Relazione illustrativa” di accompagnamento non spiega cosa ha indotto, se non il caso, a definire come ottimale il periodo quinquennale, per tacere del fatto che questa previsione si pone in conflitto con diversi ordinamenti professionali e per certo con l'art. 1 comma 2 della legge 6 giugno 1986 n. 251, istitutiva dell'Albo professionale degli Agrotecnici, la quale prevede che i giovani praticanti possano svolgere il tirocinio presso “un agrotecnico...iscritto all'Albo da almeno un triennio”. A DPR così approvato, sarà perciò inevitabile il conflitto giudiziario. Inoltre, con questa previsione, si viene irragionevolmente a ridurre il numero di professionisti presso i quali è possibile svolgere il tirocinio, in contrasto con la *ratio* del decreto legge n. 138/2011;
- c. sempre con il comma 3 dell'art. 6 viene stabilito, in modo apodittico, che un professionista non possa ospitare più di tre tirocinanti. Anche in questo caso la disposizione, assolutamente aprioristica, non è contemplata dall'art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011, si pone in contrasto con diversi ordinamenti professionali e per certo con l'art. 1 comma 4 della legge professionale di Agrotecnico n. 251/1986, la quale così statuisce:

“Le modalità di iscrizione e di svolgimento del praticantato, nonché la tenuta dei relativi registri da parte dei Collegi provinciali degli Agrotecnici, sono disciplinate con direttive emanate dal consiglio del Collegio nazionale.”

affidando quindi la gestione del tirocinio professionale esclusivamente al Consiglio Nazionale (capace di meglio cogliere le peculiarità della professione), il quale naturalmente dovrà rispettare le prescrizioni contenute nel decreto legge n. 138/2011 ma certo non può essere leso nella sua autonomia, legislativamente riconosciuta;

- d. con il comma 4 dell'art. 6 viene limitato lo svolgimento del tirocinio “in convenzione” con le Università per un periodo “*non superiore a sei mesi*”, ancora una volta introducendo elementi di regolazione non previsti dalla norma autorizzante ed altresì in contrasto con la previgente legislazione.

In particolare viene **completamente travisata** la disposizione contenuta nell'art. 9 comma 6 del decreto legge n. 1/2012, la quale prevede che il tirocinio professionale può essere svolto “*per i primi sei mesi...in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea*” e non già che il tirocinio in quanto tale, come invece è travisato nello schema di DPR, possa essere svolto in convenzione “in misura non superiore a sei mesi”;

La differenza fra le due locuzioni è fondamentale. L'art. 9 comma 6 del decreto legge n. 1/2012 tiene infatti correttamente conto di quanto previsto dall'art. 6 del DPR n. 328/2001 (*citato precedentemente*), che consente già ora di svolgere "anche per intero" il periodo di tirocinio "in convenzione" con Università ed Istituti, intervenendo esclusivamente in ordine alla durata dei tirocini universitari (che sono in effetti previsti per un periodo non superiore a sei mesi) ma lasciando invece liberi di una maggiore durata i tirocini "in convenzione" svolti presso gli Istituti superiori.

Invece, illegittimamente, l'art. 4 dell'emendamento DPR riduce a sei mesi anche questi ultimi.

Per lo scrivente Albo professionale, che prevede un tirocinio variabile da sei mesi (*per i laureati*) a diciotto mesi (*per i diplomati*), la riconduzione di questi ultimi, quando svolti "in convenzione", ad una durata massima di sei mesi ha conseguenze rilevanti, obbligando tutti quei giovani che oggi usufruiscono di un tirocinio convenzionale di 18 mesi, a doverlo interrompere al sesto mese e poi, a diploma conseguito, a dovere svolgere un altro anno di tirocinio tradizionale prima di immettersi nel mondo del lavoro, con un evidente, grave appesantimento della loro condizione.

Per altro verso, al di là dell'inevitabile conflitto con la norma del DPR n. 328/2001, relativa ai tirocini non universitari, è del tutto evidente come la disposizione in esame contrasti apertamente con la ratio del decreto-legge n. 138/2011, che voleva ridurre e facilitare il tirocinio professionale, non certo esasperarlo;

- e. con il comma 5 dell'art. 6 **si rende incompatibile lo svolgimento del tirocinio con il rapporto di pubblico impiego.** La disposizione sconcerata per la sua approssimazione.

In primo luogo si deve evidenziare come il decreto legge n. 138/2011 non contenga una simile prescrizione sicchè essa si pone, ancora una volta, totalmente fuori dalla delega ricevuta. In secondo luogo essa confligge con le norme generali sul pubblico impiego, le quali inibiscono il dipendente dallo svolgimento di qualunque altra professione "salvo autorizzazione", laddove dette autorizzazioni sono ordinariamente concesse a molteplici categorie (*si pensi, ad esempio, agli insegnanti*) ma, più ancora, la previsione contenuta nello schema di DPR confligge insanabilmente con l'art. 56 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (*di cui l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia non sembra avere contezza*) il quale consente al pubblico dipendente in regime contrattuale di part-time di svolgere normalmente l'attività libero professionale.

Lo schema di DPR tuttavia, impedendo al pubblico dipendente, anche a quello in regime di part-time, di svolgere il tirocinio professionale necessario per l'iscrizione in un Albo (*dopo avere peraltro fatto diventare obbligatorio il tirocinio per tutte le professioni*), gli impedisce ovviamente di maturare il requisito necessario per affrontare l'esame di abilitazione, dunque svuotando di qualunque significato l'art. 56 della legge n. 662/1996;

- f. con il comma 7 si stabilisce che **l'interruzione del tirocinio per un periodo superiore a sei mesi comporta "l'inefficacia di quello previamente svolto"**. Anche in questo caso si deve evidenziare come il decreto legge n. 138/2011 non contenga alcuna previsione a tale riguardo (*se non dei principi generali che, come tali, potevano essere integralmente riportati*) e dunque come si tratti, ancora una volta, di una previsione totalmente fuori delega. Essa inoltre appare

tecnicamente irrazionale ed avulsa da qualsiasi logica (*ad esempio una donna professionista può ben comprensibilmente interrompere il tirocinio per un periodo “superiore a sei mesi”, in caso di una gravidanza, per la quale non dovrebbe essere necessario documentare il “giustificato motivo”*), in contrasto con le attribuzioni affidate dalle leggi professionali agli Ordini e per certo con l’art. 1 comma 4 della legge professionale di Agrotecnico n. 251/86, la quale prevede che:

“Le modalità di iscrizione e di svolgimento del praticantato, nonché la tenuta dei relativi registri da parte dei Collegi provinciali degli Agrotecnici, sono disciplinate con direttive emanate dal consiglio del Collegio nazionale.”

affidando quindi la gestione del tirocinio professionale, compresa la durata del periodo in cui si mantiene validamente il tirocinio svolto, dopo averlo interrotto, esclusivamente al Consiglio Nazionale;

- g. con i commi 9 e 10 **i tirocinanti sono obbligati alla frequenza, con profitto, di un corso di formazione professionale, disciplinato con Regolamento emanato dal Ministero della Giustizia**, che ne stabilirà anche **1.** le modalità; **2.** i contenuti formativi; **3.** le condizioni di frequenza del praticante; **4.** la durata, pari comunque a non meno di 200 ore; **5.** le verifiche, intermedie e finali, comunque rappresentate da un esame (*ovviamente ulteriore e diverso da quello di abilitazione professionale*).

Si deve anzitutto osservare come le disposizioni che si vogliono introdurre non siano previste **dall’art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011 e dunque di come vengano a trovarsi totalmente extra-delega**. Sotto altro profilo la disposizione **rende onerosissimi i tirocini**, che è **l’esatto contrario** di quanto si proponeva il legislatore con il decreto legge n. 138/2011, talchè non solo si è in presenza di una disposizione illegittima perché violativa dei principi che governano la delegificazione, ma che altresì “tradisce” platealmente la ratio del decreto legge n. 138/2011.

Non è inoltre superfluo evidenziare **l’assurdità degli effetti che si verrebbero a determinare**, con contraddizioni evidenti all’interno dello stesso articolato, tali da produrre un corto circuito normativo capace di rendere inapplicabili le disposizioni che si vogliono introdurre.

Si prenda in considerazione il caso concreto che qui si riporta. Con il comma 4 dell’art. 6 si prevede la possibilità di svolgere il tirocinio *“per un periodo non superiore a sei mesi”* durante il percorso di studi *“in convenzione”* con l’Università; un laureato in *“Classe 20 - Scienze e tecnologie agrarie e forestali”* potrebbe pertanto accedere agli esami di Stato abilitanti alla professione di Agrotecnico laureato tramite questo canale.

Al tempo stesso però egli si trova obbligato a frequentare il *“corso di formazione” (di sei mesi)* previsto dal comma 9: quale dei due *“semestri”* di tirocinio prevale sull’altro? Non è dato comprenderlo.

Apparentemente dovrebbe prevalere l’obbligatorietà del *“corso di formazione”* ma, in tal modo, verrebbe svuotata di significato la più favorevole previsione di cui al comma 4 (*il tirocinio universitario*), che rimarrebbe preclusa ad un rilevante numero di soggetti (*sono infatti diverse le categorie professionali con un tirocinio di sei mesi*).

Sorprendente è anche la previsione dell'esame alla fine del "corso di formazione" obbligatorio. Per i tirocini che durano 6 mesi complessivamente il tirocinante si troverebbe così nella condizione di dover sostenere, di seguito, non uno ma bensì due esami del tutto simili: quello in esito al corso di formazione e, subito dopo, quello abilitante.

Vi è poi l'irrisolto problema dei costi: i "corsi di formazione" prevedono una durata significativa (*sei mesi*), un carico didattico importante, verifiche intermedie ed un esame finale: chi pagherà i costi di questi corsi? Si presume i tirocinanti. Soggetti "deboli" che vengono così irrazionalmente gravati di oneri considerevoli.

Inoltre le Commissioni esaminatrici; è previsto che i componenti non siano retribuiti: pare assai improbabile che si possa trovare un adeguato numero di "volontari" per tali delicate incombenze.

Lo scrivente Collegio Nazionale non può trattenersi dal chiedere chi mai possa avere concepito, in un decreto che avrebbe dovuto ridurre e semplificare i tirocini professionali, norme così penalizzanti per i tirocinanti e così improbabili nel loro insieme;

- h. con il comma 12 si prevede che il certificato di compiuto assolvimento del tirocinio professionale **perda efficacia decorsi cinque anni**; siamo sempre in presenza, come nei casi precedenti, di un intervento non previsto dall'art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011 ma si tratta anche di un intervento estemporaneo.

Non esistono infatti certificati di assolvimento di percorsi formativi che abbiano una scadenza temporale: non scadono i diplomi di laurea, non scadono le abilitazioni professionali. Non si comprende perché debba scadere il certificato di assolvimento del tirocinio.

Peraltro l'effetto che questa disposizione, se introdotta, produrrebbe è quello di sostanzialmente obbligare i giovani tirocinanti ad iscriversi all'Albo professionale di riferimento (a pena di dover ripetere un tirocinio nel frattempo diventato onerosissimo), con una ingiustificata compressione del loro diritto soggettivo, non giustificabile con la salvaguardia di un qualche interesse generale, qui inesistente.

Articolo 7.

Con l'art. 7 si dettano disposizioni in materia di formazione continua **riservando al Ministero della Giustizia il sostanziale potere di determinarne le regole.**

In "armonia" con il restante articolato **siamo anche qui in presenza di una disposizione, non legittima, perché esonda dalla delega prevista dall'art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011, il quale espressamente affida ai Consigli nazionali (e non al Ministero) l'emanazione del Regolamento sull'obbligo formativo.** Così infatti recita il comma 5, lettera b, dell'art. 3:

*"b) previsione dell'obbligo per il professionista di seguire percorsi di formazione continua permanente predisposti sulla base di **appositi regolamenti emanati dai consigli nazionali**, fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in materia di educazione continua in medicina (ECM). La violazione dell'obbligo di formazione continua determina un illecito disciplinare e come tale è sanzionato sulla base di quanto stabilito dall'ordinamento professionale che dovrà integrare tale previsione;"*

Alla stessa censura demolitoria soggiace l'ulteriore previsione, contenuta al comma 3 dell'art. 7, relativa all'obbligo dei Consigli Nazionali di acquisire il parere favorevole dei Ministeri, nel caso vogliano stipulare convenzioni con le Università per il reciproco riconoscimento di crediti formativi professionali: tale obbligo si pone fuori dalla delega ricevuta, confligge con l'art. 6 del *-già citato-* DPR 5 giugno 2001 n. 328 (*che le consente liberamente*), viola l'autonomia universitaria e degli Ordini e Collegi prevista per legge.

Abbandonando il campo del diritto la disposizione si presenta anche irrazionale, perché ingessa il sistema della collaborazione inter-istituzionale, che dovrebbe invece essere massimamente favorito.

Articolo 8.

Nessuna osservazione.

Articolo 9.

Con l'articolo 9 si vorrebbe risolvere il problema dell'affidamento delle funzioni disciplinari a soggetti diversi da quelli *“aventi funzioni amministrative”*, cioè a dire i Consigli locali e nazionali degli Ordini e Collegi professionali, così come imposto dal criterio di attuazione della delega, espressamente indicato dal comma 5 lettera f dell'art. 3 del decreto legge n. 138/2011.

Il risultato cui approda il Ministero della Giustizia, va detto senza ironia, non è particolarmente brillante, **finendo infatti per attribuire le funzioni disciplinari a quei medesimi organi *“aventi funzioni amministrative”* cui la legge imponeva di sottrarre.**

Questo infatti è lo sconcertante risultato cui approda la scelta (*comma 3*) di chiamare a comporre i nuovi *“Consigli di disciplina”*:

“i componenti il consiglio dell'ordine o del collegio territoriale viciniore”

dunque, in sostanza, i nuovi *“Consigli di disciplina”* saranno composti dagli attuali Consiglieri provinciali, con l'unica cautela di far sì che siano quelli del Consiglio *“viciniore”* a quello dove sono iscritti gli incolpati.

La soluzione non è nuova essendo già applicata in pressochè tutti gli ordini professionali, quando il giudizio disciplinare riguarda un componente il Consiglio giudicante.

Se non che il comma 5, lettera f, dell'art. 3 del decreto legge n. 138/2011 prescrive inderogabilmente che i *“Consigli di disciplina”* debbano essere ***“diversi da quelli aventi funzioni amministrative”***, dove questa diversità si estende tanto ai soggetti componenti quanto agli organi, di talchè il criterio direttivo della legge delega risulta violato.

Infine la norma sembra (*ma non è chiaro*) imporre l'incompatibilità fra la carica di Consigliere provinciale e di componente il *“Consiglio di disciplina”* territoriale; ove confermata, la circostanza avrebbe l'effetto di penalizzare l'avvio dei *“Consigli di disciplina”* perché nessun Consigliere provinciale sarebbe disponibile a dimettersi per assumere quel diverso ruolo.

Senza precedenti, sotto ogni profilo, è invece la soluzione utilizzata dal Ministero per risolvere il problema del disciplinare del Consiglio Nazionale che, ovviamente, non ha un Consiglio *“viciniore”* cui affidarsi.

Il comma 10 prevede quindi che a comporre i *“Consigli di disciplina nazionali”* siano i primi fra i non eletti al Consiglio Nazionale stesso; la soluzione appare stupefacente.

Il Ministero della Giustizia non sembra considerare che le elezioni per i Consigli Nazionali vedono sempre contrapporsi più liste (*formali o “di fatto”*) e, anche in relazione ai meccanismi elettorali più diffusamente previsti (*si veda, fra gli altri, il DPR 8 luglio 2005 n. 169 recante “Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali”*), i candidati primi fra i non eletti sono di solito **i componenti della lista “perdente” le elezioni del Consiglio Nazionale**, laddove affidare ad essi l’esercizio del potere disciplinare appare francamente azzardato, per l’evidente ed inevitabile colorazione “politica” che potrebbero avere le loro decisioni. Certamente non in tal modo si recuperano margini di terzietà nel giudizio disciplinare.

Articolo 10.

Nessuna osservazione.

Articolo 11.

Nessuna osservazione.

Articolo 12.

Nessuna osservazione.

Articolo 13.

Si osserva, per ciò che attiene al comma 2, l’erroneità della formula abrogativa delle “*disposizioni legislative*” incompatibili con le previsioni del DPR, per l’inidoneità di questo ad abrogare una norma di rango superiore.

IL PROBLEMA DELLA COMPETENZA CONCORRENTE STATO-REGIONI

La Relazione illustrativa che accompagna il provvedimento è consapevole di dover tenere conto dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione e delle prerogative che esso pone in capo alle Regioni, essendo la materia delle “*professioni*” attergata fra quelle di legislazione concorrente, dunque con il vincolo di non poter intervenire con atti di delegificazione perché la potestà regolamentare, in materia diversa da quella esclusiva dello Stato, compete alle Regioni e per l’effetto gli eventuali regolamenti statali sono illegittimi (*Corte Costituzionale sentenza n. 200/2009 e n. 52/2010*).

Secondo il Governo risolve il problema l’interpretazione di far discendere le disposizioni contenute nello schema di DPR dall’applicazione di due principi: **a.** quello di riferirsi a professioni per le quali vi è la necessità di superare un esame di Stato abilitante, ai sensi dell’art. 33, quinto comma, della Costituzione; **b.** quello di riferirsi alla tutela della concorrenza, che non può avere limiti “regionali”.

L'ermeneutica utilizzata appare in sé un poco forzata, ma non regge il confronto con la realtà quando, come si è evidenziato in precedenza **1.** il Governo estende la portata dell'intervento (*art. 1 dello schema di DPR*) ad "albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni ed enti pubblici", dunque impingendo direttamente nelle competenze regionali, che detti elenchi frequentemente istituiscono, comunque fuori dalla portata dell'art. 33, comma quinto, della Costituzione; **2.** istituisce un Albo unico nazionale, seppur telematico (*art. 3*) laddove le Regioni avrebbero certo interesse ad averne uno regionale; **3.** interviene sui tirocini (*art. 6*) senza tener conto del ruolo che le Regioni possono giocare in tale ambito e senza tener conto che già oggi esistono degli apprendistati (*materia di competenza regionale esclusiva*), che sono valido percorso sostitutivo del tirocinio, così come valido percorso sostitutivo del tirocinio sono, ai sensi dell'art. 55 comma 3 del DPR 5 giugno 2001 n. 328, i corsi IFTS - Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, istituiti dalle Regioni, ed i nuovi corsi ITS, iniziati nel 2011 per la prima volta.

Non pare il caso di continuare con altri esempi, che pure vi sarebbero; ciò che si vuole evidenziare è che, più il DPR entra nel dettaglio delle regole concrete di esercizio del tirocinio e delle altre attività sino ad ora *-molto opportunamente-* demandate dalla legge ai Consigli nazionali delle professioni, più si viene a confliggere con la competenza concorrente delle Regioni, creando un groviglio normativo pressoché inestricabile.

CONCLUSIONI

E' a tutti evidente che il Governo avrebbe dovuto eseguire la delega prevista dall'art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138/2011 procedendo con singoli DPR per professione ovvero con DPR comuni a categorie con similari statuti ovvero, meglio ancora, utilizzando la semplice ed efficace tecnica della novellazione delle fonti normative, interpolando quelle meritevoli di essere riviste (*come ad esempio fatto, sempre in materia di ordini professionali, con il D. Lgs. 26 marzo n. 59 in attuazione della Direttiva servizi*).

Inspiegabilmente il Ministero della Giustizia ha preferito seguire la strada più sdrucchiola di una disposizione di carattere generale, forse per gli estensori più semplice, foriera però di determinare un ipertrofico contenzioso interpretativo, anche in ragione della oggettiva "debolezza" dello strumento utilizzato.

Non giustificabile, invece, la scelta di sviare scientemente le disposizioni contenute nella legge autorizzante (come nel caso dei Regolamenti relativi alla formazione continua, affidati dal decreto legge n. 138/2011 ai Consigli nazionali e nel DPR illegittimamente trasferiti alla potestà ministeriale) ovvero di procedere ad interventi in materie e settori non previsti dalla legge autorizzante, così come di ledere l'autonomia dei Consigli nazionali o delle Università.

RICHIESTE

Nella consapevolezza che lo schema di DPR in parola è difficilmente emendabile, lo scrivente richiede all'Ecc.mo Consiglio di Stato di evidenziare la necessità che:

1. **Siano espunti dal DPR tutti gli interventi in materie espressamente non previste dalla legge autorizzante**, non potendo procedere “per analogia”.
2. **Siano espunte tutte le disposizioni relative al concreto esercizio del tirocinio (art. 6)** in particolare eliminando l’obbligatorietà dei “corsi di formazione”, sia perché esse impingono nella concorrenza competente delle Regioni e sia perché confliggono con gli ordinamenti delle professioni regolamentate, comunque non sorrette dalla legge autorizzante.
3. **Sempre relativamente al tirocinio sia chiarito che le nuove disposizioni operano solo per le categorie che i tirocini già li prevedono e venga imposta l’introduzione di una clausola generale di salvezza** (“*trovano in ogni caso applicazione le previgenti norme di miglior favore previste dagli ordinamenti professionali o da altre leggi e regolamenti*”) **che consentano di mantenere le già esistenti e più efficaci disposizioni riduttive od agevolative del tirocinio ovvero l’utilizzo di percorsi formali alternativi** (*come i corsi regionali IFTS - Istruzione e Formazione Tecnica Superiore; i nuovi corsi IFTS, esistenti dal 2011; l’apprendistato professionalizzante, il riconoscimento di periodi di attività tecnica subordinata di cui all’art. 1 comma 2, lettera c della legge 6 giugno 1986 n. 251*).
4. **Sia riportato a quanto previsto dall’art. 3 comma 5 lettera e del decreto legge n. 138/2011 il contenuto dell’art. 5 del DPR** relativo all’obbligo assicurativo.
5. **Sia riportato a quanto previsto dall’art. 3 comma 5 lettera b del decreto legge n. 138/2011 il contenuto dell’art. 7 del DPR** relativo alla formazione continua.
6. **Sia rivisto il meccanismo dei “Consigli di disciplina” provinciali e nazionale**, il primo perché comunque in contrasto con la legge autorizzante ed il secondo perché viziato da maggiore assenza di terzietà rispetto all’attualità e soggetto ad inquinamenti “politici”.

Si ringrazia per l’attenzione.

Con ossequio, distinti saluti.

IL PRESIDENTE

(Roberto Orlandi)