

La Presidente



Roma, 22 gennaio 2015

Prot.291/15

Ai Presidenti dei Consigli regionali
dell'Ordine degli Assistenti sociali

e p.c. Ai Consiglieri regionali dell'Ordine

LORO SEDI

Tramite posta elettronica

OGGETTO: circolare n. 2 - formazione continua Precisazioni e risposte ai quesiti pervenuti.

Gentili Colleghi,

la Conferenza dello scorso 7 ed 8 novembre ha costituito l'occasione per un ulteriore confronto in merito alle regole vigenti in materia di formazione continua. Con la presente nota si intende fornire ulteriori delucidazioni e dare risposta ai quesiti formulati prima dell'assemblea stessa, nonché alle questioni dubbie emerse nel corso dell'assemblea ed anche successivamente.

Le precisazioni che seguono sono raggruppate in paragrafi per omogeneità di argomenti.

I. Tabella dei crediti di cui alla Circolare esplicativa del 10 giugno 2014.

1. considerato che la tabella distingue tra incarichi elettivi e non elettivi, per ciò che concerne i componenti i Consigli di disciplina, dovrà farsi riferimento ai crediti previsti per gli incarichi non elettivi essendo gli stessi nominati dal Presidente del Tribunale nell'ambito di una rosa di candidati proposta dal competente CROAS;
2. la tabella prevede che i crediti riconosciuti ai titolari di incarico elettivo non possono essere cumulati con crediti da partecipazione a commissioni, precisando espressamente, per i titolari di incarichi elettivi, la possibilità di conseguire fino a 6 crediti (di cui 2 relativi a deontologia ed ordinamento professionale) per anno "a prescindere dal numero delle commissioni di cui si è componenti";
3. per quanto concerne le attività di supervisione professionale la tabella indica un credito ogni due ore di supervisione fino ad un massimo di 15 crediti, dei quali 5, cioè un terzo, in materia di deontologia ed ordinamento professionale. Se

dunque con trenta ore si totalizzano 15 crediti (di cui 5 deontologici), con 20 ore si totalizzeranno 10 crediti, di cui un terzo imputabili a crediti deontologici (le frazioni dovranno ovviamente essere arrotondate per eccesso o per difetto e, conseguentemente, nella fattispecie saranno tre) e così via;

4. il riconoscimento dei crediti per la supervisione di attività di tirocinio degli studenti universitari non postula necessariamente una preventiva convenzione con l'Università. Ove il CROAS abbia dubbi sulla attività di supervisione effettuata, nulla vieta che acquisisca informazioni dalla competente Università;
5. circa le attività di cui all'art. 12, comma 3, lett. g), (progetti innovativi, gruppi di ricerca, gruppi di studio, etc.), trattasi di attività individuali o di gruppo diverse dalla frequenza di veri e propri eventi formativi, e come tali non assoggettate alla procedura autorizzatoria ex art. 7 DPR, come accade ad esempio per attività quali la redazione di pubblicazioni scientifiche o lo svolgimento di lezioni universitarie. Trattandosi però di attività dai contenuti potenzialmente assai ampi, onde evitare abusi e distorsioni, il regolamento prevede che la loro valenza formativa sia oggetto di una specifica valutazione ad opera del CNOAS o del CROAS competente, sulla base di uno specifico programma dell'attività che si intende realizzare, con particolare riferimento a quanto previsto all'art. 11 comma 5 del Regolamento e all'art. 12 comma 5, in merito a specifiche caratteristiche dell'attività programmata.

II. Esoneri dall'obbligo di formazione continua.

L'articolo 13 del Regolamento evidenzia come la valutazione dell'esonero spetti al CROAS competente e che questi motivi la decisione.

Il CNOAS, al fine di facilitare alcune situazioni specifiche e le relative procedure valutative, sta per inserire nel data base della formazione continua il modello per la richiesta degli esoneri totali o parziali, ampliando in via interpretativa la casistica dei possibili fruitori ed a tal proposito fornisce i seguenti chiarimenti interpretativi.

1. l'esonero parziale o totale dall'obbligo di formazione continua può essere richiesto al ricorrere di uno dei casi previsti dall'art. 13 del Regolamento, mediante autocertificazione dell'iscritto. Tale autocertificazione è soggetta alle norme specifiche e dovrà essere valutata anche con i controlli a campione previsti dalla norma e dai regolamenti. A tal fine è stata predisposta apposita scheda nel database nazionale che potrà essere compilata e inviata al CROAS competente direttamente dall'iscritto. E' indicazione del Consiglio nazionale che qualora le dichiarazioni di richiesta siano mendaci, oltre all'invito a procedere celermente alla segnalazione alle autorità competenti, si proceda contestualmente alla segnalazione disciplinare al Consiglio territoriale competente;
2. in caso di esonero richiesto per maternità o congedo parentale, la durata

dell'esonero può essere al massimo di 12 (dodici) mesi, a nulla rilevando il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro: la normativa in materia di formazione continua ha infatti una propria autonomia e risponde ad esigenze diverse da quelle considerate dalla normativa sui diritti e sui doveri dei lavoratori dipendenti in caso di maternità. La stessa argomentazione vale nel caso in cui un assistente sociale che richiede l'esonero usufruisca già dei benefici di cui alla legge 104/92. Alla fine del periodo dei 12 (dodici) mesi, non potrà essere richiesto un nuovo esonero per la stessa maternità, giacché i 12 mesi vanno intesi come limite massimo (cfr. Circolare esplicativa CNOAS, p. 13), ma, sussistendone i presupposti, potrebbero essere richiesti altri esoneri ad altro titolo, invocando ad esempio la sussistenza di un "documentato impedimento derivante da cause di forza maggiore" (cfr. art. 13, co. 1, lett. d, Regolamento);

3. in caso di ulteriore maternità nell'arco dello stesso triennio formativo, sarà possibile per l'iscritta chiedere ulteriore esonero ex art. 13, lett. A;
4. per causa di forza maggiore deve intendersi, secondo l'insegnamento della giurisprudenza, "quel fatto umano o naturale al quale non può opporsi una diversa determinazione volitiva e che, perciò, è irresistibile" (vedi, ex multis, Cassazione penale sez. II 21 ottobre 2014 n. 46794). Rimane pertanto necessaria una valutazione specifica da parte del CROAS competente delle cause e motivazioni addotte, delle condizioni ambientali e della conseguente possibilità o meno di assolvere all'obbligo formativo. E' di tutta evidenza che non vi è, da parte del Consiglio nazionale, la possibilità di indicare specifiche fattispecie di cause di forza maggiore proprio per la natura stessa dell'impedimento;
5. gli iscritti pensionati non sono, in quanto tali, esonerati dall'obbligo di formazione continua, che, secondo la normativa statale vigente, grava sui professionisti in quanto iscritti nei rispettivi albi (art. 7, DPR 137/2012). Relativamente ai pensionati, si segnala che, nella proposta di Regolamento inviata per approvazione al Ministero nel gennaio del 2013, era previsto espressamente - in un'apposita lettera e) dell'art. 13 - l'esonero dall'obbligo per gli "iscritti all'Ordine che abbiano superato i 40 anni di esercizio professionale". Tale riferimento fu espunto su specifica richiesta del parere vincolante del Ministro Cancellieri rilasciato in data 29 ottobre 2013, in quanto non coerente con quanto previsto dall'art. 7, DPR 137/2012, che come detto, correla l'obbligo alla mera condizione di iscrizione nell'albo. Non è quindi la mera condizione di messa a riposo la condizione per l'esonero, ma come previsto al comma 1 lettera c) il non esercizio dell'attività professionale da più di sei mesi. In tal senso è ammessa la valutazione di richieste specifiche di esonero da iscritti che dichiarino l'interruzione dell'attività professionale o la messa a riposo. Anche in questa fattispecie il CROAS dovrà valutare e controllare successivamente le dichiarazioni. Si ritiene di dover chiarire altresì che per interruzione dell'attività professionale si intende il non prestare alcuna attività di competenza della

professione. Gli iscritti che rientrano in questa condizione e che non esercitano possono quindi richiedere l'esonero che dovrà comunque essere valutato dal consiglio regionale;

6. gli iscritti disoccupati, inoccupati o occupati in altre attività non sono, anch'essi, in quanto tali, esonerati dall'obbligo di formazione continua, che, secondo la normativa statale vigente, grava sui professionisti in quanto iscritti nei rispettivi albi (art. 7, DPR 137/2012). Relativamente ai disoccupati, si osserva che lo stesso Regolamento prevede all'art. 12, comma 5, lett. f) una premialità in termini di attribuzione di crediti per gli eventi formativi che prevedano "accoglienza gratuita di quota di partecipanti riservata ai colleghi disoccupati". Oltre a ciò i CROAS ed il CNOAS hanno promosso, per la quota di crediti deontologico-professionali, forme gratuite di formazione sia d'aula che FAD. Il Consiglio nazionale, considerate anche le condizioni occupazionali odierne, ritiene che si debbano valutare da parte dei CROAS le richieste di esonero da parte degli iscritti che per causa di forza maggiore od effettiva interruzione dell'attività lavorativa autocertifichino l'impossibilità di assolvere all'obbligo. Il CROAS, tenuto conto della formazione effettivamente fruibile gratuitamente nel territorio di competenza, in considerazione delle possibilità di accedere o meno alle quote riservate negli eventi accreditati, concederà l'esonero parziale all'iscritto che ne faccia richiesta per la quota di crediti non afferenti la formazione deontologica o di ordinamento professionale (15 CF nel triennio). Altresì, per coloro che sono occupati in altre attività, vanno considerate le condizioni specifiche di lavoro del richiedente, concedendo l'esonero parziale per la quota di crediti non afferenti la formazione deontologica o di ordinamento professionale;
7. in conclusione si desidera ribadire che la tabella inserita nella Circolare esplicativa di cui si è detto, nonché le clausole di cui all'art. 13 del regolamento relativamente ai motivi di esonero costituiscono una griglia di riferimento relativamente elastica in grado di contemperare esigenze di omogeneità di trattamento degli iscritti sul territorio nazionale ed esigenze di rispetto della responsabile autonomia dei CROAS. Non è possibile pertanto indicare quali eventi possano essere ricompresi nella locuzione "grave malattia", ma la gravità dovrà essere valutata nel caso concreto dal CROAS competente, con riferimento – con tutta evidenza – alla incidenza di essa rispetto alla possibilità di ottemperanza all'obbligo formativo.

III. Accreditamento formatori e autorizzazione agenzie formative.

1. Le norme in materia di accreditamento dei formatori persone fisiche non possono essere utilizzate per eludere l'obbligo di autorizzazione gravante su chiunque (persona fisica o giuridica, associazione, etc.) intenda effettuare attività di formazione continua rilevante ai fini dell'assolvimento del relativo obbligo. Come già precisato nella "Circolare esplicativa", l'accREDITamento del

formatore e l'iscrizione nel relativo registro non costituisce infatti autorizzazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, DPR 137/2012. Il formatore singolo che intenda realizzare in proprio un'attività formativa rivolta ad assistenti sociali, per la quale richiede il riconoscimento dei crediti formativi, è infatti sottoposto al regime autorizzatorio previsto per le agenzie e deve quindi essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 7 commi 2 e 3 del Regolamento per la formazione continua degli Assistenti sociali:

2. ai sensi dell'art. 7, co. 5, DPR 137/2012, "L'attività di formazione, quando è svolta dagli ordini e collegi, può realizzarsi anche in cooperazione o convenzione con altri soggetti". Sul punto non si può fare a meno di richiamare quanto già indicato nella "Circolare esplicativa": *"il coinvolgimento del CROAS o del CNOAS consente di evitare il procedimento autorizzatorio altrimenti indispensabile per altri soggetti pubblici e privati. Si specifica che la locuzione "in convenzione e/o cooperazione" racchiude differenti fattispecie di accordo, quali protocolli di intesa, convenzioni-quadro, partenariati, che permettono di cooperare nella realizzazione degli eventi formativi. La scelta della tipologia di collaborazione con il soggetto che intende realizzare l'evento formativo è lasciata alla discrezionalità del CROAS. Gli Ordini regionali che sono osservatori privilegiati dei bisogni formativi della comunità professionale, potranno, all'interno di queste modalità di collaborazione, partecipare attivamente alla programmazione dell'offerta formativa"*;
3. *é altresì previsto che possano essere riconosciuti crediti formativi maturati anche a seguito di eventi formativi non previamente accreditati, purché l'iscritto interessato presenti apposita domanda entro 60 giorni dalla data dell'evento (art. 11, co. 10, Regolamento). Tale previsione non vale ovviamente ad eludere l'obbligo di autorizzazione per le agenzie formative, ma solo a sopperire alla mancata richiesta di previo accreditamento di un proprio evento da parte di quelle. Per essere utili e dunque spendibili dall'iscritto ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di formazione continua, gli eventi formativi frequentati devono comunque essere stati organizzati da agenzie autorizzate. Ché se fosse altrimenti l'intero sistema costruito dalla disciplina di cui al DPR cit. sarebbe sostanzialmente aggirato.*

IV. Questioni di diritto transitorio e della successione di diversi regolamenti nel tempo.

Da ultimo occorre precisare quanto segue con riferimento alla questione dei crediti maturati nel 2013 ed alla complementarietà dei regolamenti adottati dai CROAS.

Con nota inviata dal CNOAS dopo l'assemblea tenutasi a Roma il 14 ed il 15 febbraio 2014, era stato già segnalato che *"Il triennio formativo comprende gli anni 2014, 2015, e 2016. Nelle more del rilascio del parere vincolante del Ministro, è stata disposta – con delibera CNOAS n. 195 in data 15 dicembre 2012 - la proroga del previgente regime, onde evitare soluzioni di continuità in relazione alla necessità di ritenere*

La Presidente



comunque giuridicamente dovuto l'adempimento dell'obbligo della formazione continua (su base deontologica nel regime previgente; ora per espressa disposizione di legge, resa efficace dalla normativa regolamentare ormai adottata). La proroga ha finito poi per estendersi a tutto l'anno 2013, a causa del ritardo nel rilascio del predetto parere ministeriale, di talché è necessario precisare in questa sede che si ritiene utilizzabili, ai fini dell'adempimento dell'obbligo formativo relativo al triennio 2014-2016, anche i crediti maturati dagli iscritti nel corso dell'anno 2013. Tale soluzione appare doverosa laddove si consideri che, in assoluta buona fede, molti iscritti possono aver frequentato eventi di formazione continua nel corso del 2013 confidando di trovarsi nel primo anno del nuovo triennio formativo".

Tale soluzione è stata confermata nella "Circolare esplicativa" dove, sub art. 17, si legge: "Ai fini dell'adempimento dell'obbligo formativo relativo al triennio 2014-2016 si ritiene utile ribadire in questa sede, che sono utilizzabili dagli iscritti anche i crediti maturati nel corso dell'anno 2013".

È ovvio che, se i crediti maturati nel 2013 (tali sono anche quelli relativi ad attività formative cominciate nel 2012 e finite nel 2013) sono valutati ora dal CROAS ai fini dell'adempimento dell'obbligo di formazione continua, saranno applicabili le norme dell'attuale regolamento, in base al principio *tempus regit actum*: l'amministrazione applica (in via di principio e salvo casi eccezionali espressamente previsti) le regole vigenti al momento in cui effettua l'attività amministrativa in questione. Se così non fosse, il CROAS che si trovasse ora a ricevere ed a gestire una richiesta di computare, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo, crediti asseritamente maturati nel 2013, dovrebbe applicare norme non più vigenti, cioè quelle del precedente regolamento ormai espressamente abrogato.

I CROAS non possono adottare regolamenti recanti disposizioni in contrasto con quelle del regolamento nazionale. In caso contrario violerebbero evidentemente l'art. 7, co. 3, DPR 137/2012 che attribuisce appunto ad un Regolamento del Consiglio nazionale, previo parere vincolante del Ministro, la disciplina della materia.

Il Consiglio nazionale si augura che le presenti note siano di ausilio ai CROAS per l'applicazione concreta della disciplina in materia di formazione continua.

Si segnala peraltro che le difficoltà connesse all'applicazione del regime autorizzatorio previsto dall'art. 7 del DPR 137/2012 sono state rappresentate al Ministero della giustizia, e che il Ministero ha insediato un tavolo di lavoro specificamente dedicato ad affrontare le indicate criticità.

E' gradita l'occasione per porgere cordiali saluti



Silvana Mordegli

Silvana Mordegli