

CAMERA DEI DEPUTATI N. 976

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**NICOTRA, CARLO CASINI, VAIRO, FUMAGALLI CARULLI,
PATRIA, NICOLOSI**

Delega al Governo per la disciplina delle professioni
intellettuali

Presentata il 9 giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGGHI! — 1. — L'esercizio delle attività professionali ha formato costantemente oggetto di specifica disciplina da parte dell'ordinamento giuridico intesa a regolamentare i due aspetti distinti conseguenti alla stessa attività e connessi da un lato al profilo pubblico della organizzazione della professione secondo sistemi di autonomia e di autoregolamentazione e dall'altro lato al profilo privatistico dei rapporti tra il professionista ed il cliente nel quadro più generale del contratto d'opera (cosiddetta *locatio operis*), e ciò al fine fonda-

mentale di assicurare correttezza e regolarità di svolgimento del rapporto tra committente e professionista, disciplinando direttamente tale rapporto stabilendone i reciproci diritti e doveri ed il modo di svolgimento e i relativi presupposti attraverso una disciplina « soggettiva » del professionista ed il suo assoggettamento a regole di comportamento, nel contempo prevedendo gli organi di rappresentanza e di gestione delle categorie professionali riconosciuti come enti pubblici a formazione spontanea con potere di autonomia disciplina della categoria.

In concreto, peraltro, la disciplina delle professioni intellettuali non è avvenuta secondo principi generali validi per il tipo di rapporto ma più specificatamente con riferimento a problemi settoriali di categoria, venendosi di volta in volta con riferimento alle diverse categorie professionali a stabilire i principi organizzatori (profilo pubblicistico) e di disciplina del relativo rapporto professionale (rapporto interprivatistico). In effetti, anche se esistono nel nostro ordinamento regole generali inerenti al tipo di rapporto (tali ad esempio le disposizioni degli articoli 2232-2238 del codice civile, la normativa di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815, relativa all'esercizio della professione in forma associata ed il decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, sulla riorganizzazione degli organi rappresentativi delle categorie professionali), è indubbio che la parte fondamentale della disciplina di ciascuna categoria professionale (sia pubblica che privata) si ritrova essenzialmente nello specifico ordinamento della categoria e nella naturale evoluzione di esso, sia in sede legislativa sia più spesso in via interpretativa da parte della giurisprudenza di carattere ordinario e « domestico ». D'altro canto l'evoluzione dei tempi e la prospettazione dei nuovi problemi che sono emersi a seguito di esigenze nuove determinate dalla sempre maggiore evoluzione della tecnologia e dalla conseguente trasformazione della posizione del professionista nell'ambito di una moderna società industriale, hanno ormai reso obsoleti molti degli ordinamenti professionali a suo tempo emanati, mentre con progressività i nuovi principi e le nuove esigenze tendono a mano a mano ad affermarsi.

2. - *Le riflessioni svolte nel precedente paragrafo* sono di fondamentale importanza per l'analisi dei problemi e delle prospettive inerenti alla futura disciplina delle libere professioni.

Da un lato, infatti, appare ormai imprescindibile, specie con riferimento alle professioni tradizionali, la regolamenta-

zione delle quali risale a tempi meno recenti, un deciso e completo intervento del legislatore per il riordinamento delle relative discipline al fine di tenere conto dell'esperienza maturata nel corso di molti anni e della necessità di dare soddisfazione adeguata alle nuove esigenze che proprio nel corso di questi anni sono venute emergendo. D'altro canto, nel quadro di una riforma del settore delle libere professioni si palesa di fondamentale importanza un ripensamento della relativa problematica che venga effettuato non con specifici riferimenti categoriali ma nel quadro di una valutazione intercategoriale del settore in modo da poter realizzare nei limiti del possibile un intervento organico ed unificante che si attui attraverso la previsione di una disciplina che non attenga soltanto a questa o a quella categoria professionale ma ponga innanzi tutto i principi ed i criteri ispiratori del settore della libera professione.

In questa prospettiva si inquadra, appunto, la proposta di legge-quadro per la disciplina delle libere professioni, una proposta che si presenta come legge di delega al Governo per la disciplina generale del settore prevedendo l'intervento regolamentare della pubblica amministrazione per la integrazione della normativa con i criteri categoriali. Il ricorso allo strumento della delega legislativa si spiega, innanzi tutto, con il rilievo del carattere particolarmente tecnico della disciplina la cui elaborazione richiede una visione unitaria della problematica (anche attraverso una continua ed informale consultazione delle categorie interessate) formulando i criteri ispiratori della riforma che dovranno essere concretamente realizzati dalla legge delegata. La legge, che risulterà emanata dal Governo, dovrà poi avere il carattere di disciplina quadro del settore, destinata ad essere integrata per le singole professioni da una disciplina di carattere amministrativo per quanto concerne la regolamentazione delle professioni già esistenti nei vari settori (al fine dell'adeguamento della precedente normativa destinata ad essere caducata), la regolamentazione delle professioni nuove

che vengano in futuro ad essere riconosciute per legge e le modificazioni degli ordinamenti professionali, sia di nuova individuazione sia già esistenti, che apparissero in futuro necessarie: la delegificazione, che in questo modo viene introdotta nel settore professionale, è apparsa di fondamentale rilievo quale strumento di evoluzione del sistema del nostro ordinamento giuridico, realizzando ad un tempo il criterio dell'assoggettamento del settore alla disciplina legislativa (appunto quella della legge-quadro) e della sua più semplice e rapida evoluzione in funzione delle nuove esigenze (come si potrà verificare attraverso l'intervento regolamentare di carattere attuativo dei principi della legge-quadro).

3. - Nella prospettiva in tal modo delineata possono essere illustrati i criteri direttivi contenuti nella proposta di legge-delega per l'esercizio del potere legislativo delegato da parte del Governo, criteri che in definitiva risulteranno essere i principi ispiratori della disciplina del settore delle libere professioni.

3.1. - Compito del legislatore delegato sarà, innanzitutto, quello di « realizzare un'organica sistemazione dell'ordinamento delle professioni intellettuali » (articolo 1, lettera a), e ciò dovrà avvenire con riferimento sia alle professioni già esistenti sia con riferimento alle nuove espressioni professionali conseguenti alla evoluzione della tecnica ed all'affermazione delle nuove esigenze produttive e di sviluppo di una società moderna: il problema fondamentale che in questo settore si porrà al legislatore delegato è in definitiva quello della individuazione e precisazione dei rispettivi settori di attività superando tutti i problemi che in passato si sono posti tra le diverse categorie professionali anche di carattere affine, per le quali dovrà assolutamente evitarsi la prospettazione di controversie di esclusività o concorrenza delle competenze professionali che dovranno essere regolamentate in modo sicuro con riferimento alla effettività della preparazione professionale nel settore anche secondo criteri di concor-

renza, ed individuando con la stessa precisione ed incontestabilità i settori di competenza professionale delle categorie di recente emergenza (compito che, anche dopo l'approvazione della legge-quadro, sarà sempre di competenza del potere legislativo nell'esercizio della funzione istituzionale prevista dalla successiva lettera m) dell'articolo 1).

3.2. - La tutela pubblicistica del committente si attua nella disciplina generale della libera professione attraverso la qualificazione dell'ammissione alla categoria al fine di assicurare che l'attività professionale possa essere svolta solo da soggetti effettivamente ad essa abilitati in quanto in possesso delle relative capacità professionali (articolo 1, lettera b): questo intervento, nell'impostazione della legge-quadro, si deve attuare da un lato mediante la individuazione dei titoli di studio di tipo accademico tali da costituire la base per l'ingresso nel settore professionale e da altro punto di vista superando problemi sorti in passato con riferimento ai cosiddetti titoli di studio accademici di carattere abilitante, con la previsione in ogni caso di un esame di Stato di tipo abilitante del quale per ciascuna categoria professionale dovranno essere determinati i presupposti di ammissione, i caratteri e le modalità di svolgimento con riferimento appunto all'esigenza sostanziale che deve essere realizzata e secondo il criterio generale di prevedere in ogni caso un adeguato periodo di effettiva pratica professionale come strumento fondamentale per l'acquisizione della relativa preparazione.

3.3. - Carattere fondamentale viene riconosciuto alla fissazione dei criteri per la individuazione delle incompatibilità tra le varie professioni e tra attività professionale e attività di altro tipo (articolo 1, lettera c), trattandosi di un problema di essenziale rilievo generale per la definizione del professionista nella società moderna, problema che impone evidenti « scelte di campo » in relazione al settore professionale e che specialmente per quanto attiene alle cosiddette professioni di prima fascia (laureati e settori di atti-

vità di fondamentale rilievo nello sviluppo economico della società) può comportare la fissazione di criteri particolarmente rigorosi ed esclusivi nel quadro del riconoscimento della posizione direttiva ed organizzativa di una autonoma struttura facente capo al professionista che ne è il titolare: a questo problema si ricollega necessariamente l'aspetto del tipo di organizzazione della struttura professionale relativo all'esercizio della professione in forma singola o in forma associata, con particolare riferimento alla posizione di coloro che nella struttura professionale non assumono rilievo di titolare, mentre una disciplina autonoma si deve in questa prospettiva delineare con riferimento agli uffici costituiti presso enti pubblici e privati per lo svolgimento di attività sostanzialmente professionale nell'esclusivo interesse dell'ente.

3.4. - La proposta di legge-quadro riafferma in via di principio « l'autonomia di gestione delle varie professioni attraverso l'attività degli ordini e/o collegi professionali » (articolo 1, lettera *d*), che possono essere assoggettati a controlli da parte dell'amministrazione dello Stato assicurando però la realizzazione del principio di autonomia di gestione anche in considerazione della necessità di disciplina differenziata dei controlli sugli organi in considerazione delle diversità strutturali dei vari settori professionali. In particolare tale autonomia, oltre che essere affermata in via di principio, trova concreta esplicitazione nei criteri dettati dalla legge delega come basi della regolamentazione comune a tali organi (articolo 1, lettera *g*) con riferimento a quanto concerne:

- a*) organizzazione periferica e nazionale e sua costituzione;
- b*) composizione degli organi di gestione e loro durata in carica;
- c*) contribuzione degli iscritti e amministrazione del patrimonio e delle entrate;
- d*) costituzione degli organi di gestione secondo criteri democratici idonei ad assicurare una effettiva rappresentanza delle minoranze;

e) determinazione delle competenze specifiche degli organi di gestione e dei criteri da osservare nell'esercizio delle relative funzioni pubbliche;

f) precisazione dei rapporti tra organi periferici e centrali con specifico riferimento al regime giuridico degli atti di specifica competenza coordinando le relative forme di impugnazione degli atti con i principi costituzionali in tema di giurisdizione.

3.5. - C'è, poi, una serie di disposizioni che dovranno essere comuni alle varie professioni e che da un lato dovranno servire a tutelare la posizione del professionista nell'ambito della categoria di appartenenza e nei confronti dei cittadini che si avvalgono della sua attività e d'altro canto, concretando regole precise e sicure da osservare nell'esercizio dell'attività, costituiscono la migliore garanzia per il cittadino committente del regolare adempimento dell'incarico affidato. Tali, dal primo punto di vista, le disposizioni dirette a « determinare i criteri per l'accesso alle professioni ed i requisiti per l'iscrizione all'albo professionale, precisando, altresì le forme e le modalità di controllo dell'attività professionale anche ai fini dell'esercizio del potere disciplinare da attribuire agli organi di gestione assicurando sempre la garanzia di difesa dell'incolpato, stabilendo per quanto possibile in modo specifico gli obblighi ed i doveri gravanti sul professionista e limitando al massimo il carattere discrezionale del controllo su di esso svolto » (articolo 1, lettera *h*); tali, in relazione al secondo profilo accennato, le disposizioni con le quali verranno fissati « criteri univoci e precisi per la determinazione delle tariffe professionali e per l'individuazione dei principi deontologici ai quali deve ispirarsi l'attività professionale » (articolo 1, lettera *e*); criterio quest'ultimo di importanza fondamentale anche per il professionista, costituendo strumento per la sua sottrazione al generico potere di vigilanza dell'organo rappresentativo della professione, che dovrà invece attenersi a criteri specifici e di preventiva

conoscenza da parte degli interessati), nonché la disposizione fondamentale intesa ad « assicurare l'effettiva libertà di esercizio professionale, anche attraverso una adeguata disciplina del segreto » (articolo 1, lettera *f*), in modo tale da superare inconvenienti assai gravi determinatisi in passato in connessione con il carattere limitato della disciplina di talune professioni per le quali manca nell'ordinamento giuridico il riconoscimento del diritto ad eccipere il segreto professionale.

3.6. - Ultimo riferimento di fondamentale importanza per la qualificazione delle varie categorie professionali e dei relativi organi rappresentativi attiene da un lato alla tendenza a « disciplinare organicamente i procedimenti amministrativi di pertinenza degli organi di gestione della professione secondo criteri uniformi » (articolo 1, lettera *i*), e d'altro canto alla affermata necessità di « prevedere forme di coordinamento e di collaborazione tra le varie professioni per la tutela degli interessi comuni ed assicurare la partecipazione degli organi professionali alle attività pubbliche (amministrative e legislative) di specifico interesse professionale » (articolo 1, lettera *l*): il carattere di ente pubblico partecipe della pubblica amministrazione, che viene in tal modo ribadito con riferimento agli organi di gestione della professione, comporta evidentemente da un lato la regolamentazione della attività di competenza di questi enti secondo i criteri della procedura di formazione e di regime degli atti amministrativi, superando così la confusione e le lacune delle normative vigenti in parte carenti del tutto di una tale disciplina o ispirate a principi propri di settori diversi da quello dell'attività della pubblica amministrazione; d'altro canto il riconosciuto carattere di enti

pubblici degli organi di rappresentanza delle categorie professionali investiti della specifica tutela di interessi di carattere pubblico comporta necessariamente la considerazione di tale posizione da parte dell'ordinamento nel quadro della possibile e necessaria collaborazione degli organi professionali allo svolgimento di ogni attività di interesse pubblico (di carattere sia amministrativo che legislativo) della quale in momenti successivi si palesi la necessità per la migliore tutela della collettività con riferimento agli aspetti in tal modo evidenziati.

4. - La delega legislativa dovrà essere esercitata entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge delega con l'emanazione della legge-quadro (articolo 2), mentre al Governo è dato un ulteriore termine di due mesi dalla data di entrata in vigore della legge-quadro per procedere, con atto amministrativo, all'adeguamento degli specifici ordinamenti professionali alle disposizioni ed ai principi contenuti nella disciplina generale (articolo 3, comma 1). I tempi, piuttosto ristretti in quanto manifestazione dell'esigenza di una rapida attuazione della riforma degli ordinamenti professionali, dovranno essere integralmente rispettati anche per quanto concerne la fase amministrativa di adeguamento della disciplina dei singoli ordinamenti professionali ai principi generali, discendendo altrimenti in modo automatico dal mancato adeguamento la caducazione delle discipline specifiche vigenti e l'assoggettamento del settore esclusivamente alle disposizioni della legge-quadro (articolo 3, comma 2). Il che, se può essere positivo dal punto di vista della unitarietà di disciplina, pone indubbiamente problemi non irrilevanti per quanto attiene alla completezza della regolamentazione del settore.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la disciplina-quadro delle professioni intellettuali.

2. Le norme delegate dovranno attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) realizzare un'organica sistemazione dell'ordinamento delle professioni intellettuali, con riferimento sia ai settori di attività già individuati sia ai settori di più recente evidenza anche in relazione agli sviluppi tecnologici e sociali, prevedendo per ciascuna categoria la determinazione del rispettivo settore di attività;

b) assicurare per ciascuna professione intellettuale l'accesso previo conseguimento del relativo titolo di studio accademico e dopo il superamento di un esame di Stato di abilitazione da sostenere dopo lo svolgimento di un periodo di effettiva pratica professionale;

c) disciplinare la materia delle incompatibilità tra le varie professioni e tra attività professionale e attività di altro tipo (lavoro subordinato, esercizio del commercio, incarichi e funzioni pubbliche), prevedendo per le attività professionali lo svolgimento sia in forma singola sia in forma associata, distinguendo quest'ultima ipotesi dalle società professionali, e prevedendo una particolare regolamentazione per gli uffici costituiti presso enti pubblici e privati per lo svolgimento di attività sostanzialmente professionale;

d) assicurare l'autonomia di gestione delle varie professioni attraverso l'attività degli ordini e collegi professionali e disciplinare organicamente i controlli riservati alla amministrazione dello

Stato sugli organi di gestione delle professioni, distinti secondo i vari tipi professionali;

e) dettare criteri univoci e precisi per la determinazione delle tariffe professionali e per l'individuazione dei principi deontologici ai quali deve ispirarsi l'attività professionale;

f) assicurare l'effettiva libertà di esercizio professionale, anche attraverso una adeguata disciplina del segreto;

g) disciplinare organicamente gli organi di gestione autonoma delle professioni stabilendo regole comuni per quanto concerne:

1) organizzazione periferica e nazionale e sua costituzione;

2) composizione degli organi di gestione e loro durata in carica;

3) contribuzione degli iscritti e amministrazione del patrimonio e delle entrate;

4) costituzione degli organi di gestione secondo criteri democratici idonei ad assicurare una effettiva rappresentanza delle minoranze;

5) determinazione delle competenze specifiche degli organi di gestione e dei criteri da osservare nell'esercizio delle relative attività in modo da assicurare una piena trasparenza nell'esercizio delle relative funzioni pubbliche;

6) precisazione dei rapporti tra organi periferici e centrali con specifico riferimento al regime giuridico degli atti di specifica competenza coordinando le relative forme di impugnazione degli atti con i principi costituzionali in tema di giurisdizione;

h) determinare i criteri per l'accesso alle professioni ed i requisiti per l'iscrizione all'albo professionale, precisando altresì le forme e le modalità di controllo dell'attività professionale anche ai fini dell'esercizio del potere disciplinare da attribuire agli organi di gestione assicurando sempre la garanzia di difesa dell'incolpato, stabilendo per quanto possi-

bile in modo specifico gli obblighi ed i doveri gravanti sul professionista e limitando al massimo il carattere discrezionale del controllo su di esso svolto;

i) disciplinare organicamente i procedimenti amministrativi di pertinenza degli organi di gestione della professione, secondo criteri uniformi;

l) prevedere forme di coordinamento e di collaborazione tra le varie professioni per la tutela degli interessi comuni ed assicurare la partecipazione degli organi professionali alle attività pubbliche (amministrative e legislative) di specifico interesse professionale;

m) stabilire criteri per l'estensione della disciplina della legge quadro alle nuove professioni la cui determinazione venga effettuata in sede legislativa, prevedendo che la concreta regolamentazione di esse venga disposta con atti amministrativi e che nello stesso modo vengano approvate le modificazioni degli specifici ordinamenti professionali sia di nuova individuazione, sia già esistenti che si rendessero in futuro necessarie.

ART. 2.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Qualora il parere previsto nel comma 1 non sia espresso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di ricevimento della richiesta, si provvede ugualmente all'emanazione dei decreti legislativi.

ART. 3.

1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, si provvederà, con decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato su proposta del Ministro competente per materia, all'adeguamento degli specifici ordinamenti professionali alle disposizioni ed ai principi contenuti nei decreti legislativi.

2. Decorso il termine indicato nel comma 1, cessano di avere efficacia le disposizioni degli specifici ordinamenti professionali che non abbiano formato oggetto di adeguamento ed i relativi ordinamenti professionali sono regolati applicando esclusivamente la disciplina dei decreti legislativi.