



Le proposte di legge, che intervengono sulle professioni regolamentate, ne prevedono l'organizzazione in ordini professionali. Gli AA.C. 3, 1553, 1590 e 2239 hanno un impianto maggiormente raffrontabile, in particolare sotto il profilo dell'articolazione degli ordini nel Consiglio nazionale e negli Ordini territoriali nonché della struttura e delle funzioni di questi ultimi; tali aspetti sono invece disciplinati in modo peculiare dall'AC 503. Tutte le proposte di legge intervengono poi sulle funzioni e sulle modalità di elezione del consiglio nazionale, prevedendo, con riferimento a tale ultimo aspetto, taluni principi comuni.

Con riferimento all'accesso alla professione, qualificato come libero, in alcune ipotesi si ammette che il legislatore ponga vincoli di predeterminazione numerica. I soli AAC 1590 e 2239 dettano una disposizione specifica riferita alla professione di notaio (che prevede la predeterminazione numerica e prescrive un concorso annuale con un numero minimo di posti). L'AC. 1553 conferisce al Governo una delega per la disciplina delle condizioni e i presupposti per l'esercizio delle professioni di interesse generale (per le quali prevede il superamento di un esame di Stato e l'iscrizione in un albo). Con riferimento all'esame di Stato, gli AC 3, 503 e 1553 demandano al Governo, nell'esercizio della potestà regolamentare (AAC 3 e 503) o di una delega (AC 1553), la definizione della relativa disciplina; in base agli AC 1590 e 2239, tale disciplina deve essere introdotta nell'ambito dell'ordinamento professionale. Lo specifico profilo del percorso formativo e delle modalità del tirocinio viene rimesso agli ordinamenti di categoria dagli AA.C. 3, 1553, 1590 e 2239; l'AC 503, invece, detta direttamente norme sul tirocinio e rinvia la disciplina dei percorsi formativi alla potestà regolamentare del Governo. Le proposte di legge AAC 3, 1553, 1590 e 2239 prevedono inoltre l'istituzione di apposite scuole di formazione, delineando un processo di aggiornamento continuo dei professionisti. Tutte le proposte di legge demandano a decreti ministeriali l'individuazione dei titoli universitari richiesti per l'accesso alle professioni.

Si segnala, inoltre, che le pdl 3, 1553, 1590 e 2239 prevedono specifiche disposizioni riferite rispettivamente ai liberi professionisti e ai professionisti dipendenti.

Con riferimento ai profili deontologici e di responsabilità disciplinare, tutte le proposte di legge prevedono l'adozione di un codice deontologico da parte del Consiglio nazionale (AA.C. 3, 1553, 1590 e 2239) o su proposta del medesimo (AC 503); esse delineano inoltre il quadro delle sanzioni disciplinari applicabili e disciplinano sommariamente le caratteristiche del relativo procedimento.

Le proposte di legge divergono sul punto del regime tariffario, a seconda, in particolare, che venga attribuita natura inderogabile alle tariffe predeterminate (AC 3); ai livelli massimi e minimi (AC 1553); ai soli livelli minimi (AC 503); ai soli massimi (AC 1590 e 2239).

Tutte le proposte di legge prevedono che il professionista debba assicurarsi per la responsabilità professionale e rendere noti al cliente gli estremi della polizza e il relativo massimale e confermano che l'esercizio professionale possa formare oggetto di pubblicità informativa.

I seguenti ulteriori aspetti specifici sono disciplinati soltanto da alcune delle pdl:

- § le associazioni per l'identificazione di specifici profili professionali (AAC 1553, 1590 e 2239);
- § la previdenza obbligatoria per i liberi professionisti (AAC 1553, 1590 e 2239);
- § gli incentivi per i medesimi (AA.C. 3, 503, 1590, 2239) o il loro coinvolgimento nelle scelte economiche generali e in sede di predisposizione del disegno di legge finanziaria (1590 e 2239);
- § l'istituzione dell'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria (AC 1590; Ordine dei tecnici nella pdl 2239) e gli interventi in materia di Ordini delle professioni sanitarie e infermieristiche (AA.C. 1590 e 2239).

Tutte le proposte di legge prevedono che l'attività professionale possa essere svolta sia in forma societaria che in forma associata. L'AC. 3 stabilisce che la società tra professionisti (STP) sia strutturata in base al modello già previsto per la società tra avvocati dal decreto legislativo n. 96 del 2001; disciplina la società tra professionisti interdisciplinare (STPI), consentendo a professionisti appartenenti a categorie diverse di legarsi per svolgere le rispettive professioni in forma societaria, nonché la società di servizi professionali (SSP), ossia la società alla quale partecipano anche soci non professionisti ammessa nel rispetto di specifiche condizioni; l'AC 503, oltre a prevedere la creazione presso ogni ordine di un registro delle società professionali e disciplinare il regime delle incompatibilità, detta una dettagliata disciplina degli specifici tipi societari (in particolare, società semplice tra professionisti e società professionale a responsabilità limitata); l'AC 1553 disciplina la società tra

professionisti (STP) richiamando il già citato d.lgs. n. 96 del 2001, consente la costituzione di società tra professionisti in forma di società cooperativa a mutualità prevalente e disciplina inoltre, le società aventi ad oggetto l'esercizio di più professioni di interesse generale (c.d. società interprofessionali); gli AC 1590 e 2239, che non prevedono un nuovo modello di società ma richiamano le tipologie esistenti, consentono la costituzione, oltre che di società tra professionisti (STP) anche di società interdisciplinari e delegano il Governo per la riforma di questo settore nel rispetto di alcuni specifici principi e criteri direttivi. Gli AAC 3, 1553, 1590 e 2239 disciplinano l'esercizio in forma associata delle professioni, prevedendo una specifica denominazione dello studio professionale; l'AC 503 disciplina inoltre l'associazione temporanea tra professionisti, il cui elemento qualificante è la decisione di uno o più professionisti di riunirsi per eseguire in comune un'opera o un mandato professionale determinati.

I provvedimenti in esame contengono, infine, diverse norme che attribuiscono poteri normativi al Governo, anche attraverso norme di delega (su cui cfr. la voce *Attribuzione di poteri normativi*) e recano una disciplina transitoria, per l'esame della quale si rinvia alle schede di lettura.

La disciplina delle professioni non regolamentate è contenuta principalmente negli AA.C. 1934 e 2077 (che come detto intervengono esclusivamente su tali professioni) sostanzialmente identici. Ulteriori disposizioni relative alle professioni non regolamentate sono contenute negli AA.C. 3, 1553, 1590 e 2239.

Gli AA.C. 1934 e 2077 precisano che, ai fini delle medesime pdl, per professione si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere in favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale o comunque con il suo concorso, sulla base dei principi deontologici e delle tecniche proprie della medesima attività professionale.

Le stesse proposte di legge introducono il principio del libero esercizio della professione fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica del professionista. Si consente al professionista di scegliere la forma in cui esercitare la propria professione riconoscendo l'esercizio di questa sia in forma individuale, che associata o societaria.

Le pdl 1934 e 2077 disciplinano inoltre la procedura di riconoscimento delle professioni non regolamentate, che avviene tramite decreto del Ministro della giustizia, su proposta del CNEL, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni e di concerto con i Ministri competenti per materia; il riconoscimento riguarda solamente le professioni aventi connotazione tipica di interesse diffuso. Viene precisato comunque che il riconoscimento non costituisce motivo di riserva della professione.

Le pdl 1934, 2077 e 1590 disciplinano le associazioni professionali garantendone la libertà di costituzione e individuandole quali soggetti giuridici di diritto privato, fondati su base volontaria, senza vincolo di esclusiva e nel rispetto della libera concorrenza.

Viene inoltre prevista dalle medesime pdl la possibilità di riconoscimento delle associazioni in possesso di determinati requisiti; il riconoscimento spetta al Ministro della giustizia che vi provvede con proprio decreto, sentito il CNEL e previo parere della Conferenza Stato-regioni.

Viene fatto divieto alle associazioni di adottare e usare denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini o collegi (AA.C. 1934, 2077, 1590 e 2239).

Tutte le pdl che intervengono in materia di professioni non regolamentate prevedono l'istituzione del Registro delle associazioni professionali presso il Ministero della giustizia. In caso di irregolarità nell'operato delle stesse associazioni o di perdita dei requisiti necessari viene disposta la cancellazione dal Registro delle associazioni professionali.

Si dispone altresì (pdl 1934, 2077, 1590 e 2239) l'istituzione dell'attestato di competenza, che però non è requisito vincolante ai fini dell'esercizio della professione.

Gli AA.C. 1934 e 2077 recano inoltre, sebbene con differenti principi e criteri direttivi, deleghe per la disciplina delle forme di tutela previdenziale dei soggetti che esercitano le professioni oggetto delle stesse pdl.

## Relazioni allegare

Le proposte di legge in esame sono corredate della relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

Le pdl in esame sono volte a delineare i principi fondamentali di una complessiva riforma delle professioni intellettuali, il che giustifica il ricorso allo strumento legislativo

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La disciplina delle professioni rientra, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione nell'ambito della competenza legislativa concorrente. Conseguentemente, spetta alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali, in conformità con i quali le regioni potranno esercitare la propria potestà legislativa.

In proposito, rinviando alle schede di lettura per un approfondimento, si ricorda il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui *"la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale"*.

In proposito, si segnala in particolare l'AC 3 che, in una specifica disposizione: individua alcuni aspetti della materia rispetto alle quali le Regioni non possono discostarsi dalla disciplina dettata dalla legge; prevede, rispetto ad alcune specifiche materie, la competenza esclusiva dello Stato; reca una disposizione generale volta a prevedere che nelle materie di competenza normativa regionale concorrente o esclusiva, le disposizioni del provvedimento si applicano alle regioni nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione. Occorre inoltre valutare, alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost.:

§ l'art. 1, comma 2, dell'AC 1553, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina delle professioni intellettuali per il cui esercizio è necessario il superamento dell'esame di Stato;

§ l'art. 1, comma 2 dell'AC 1590, che demanda alle regioni la disciplina delle professioni intellettuali in tema di formazione e di organizzazione di particolare rilievo regionale.

## Rapporto con altri principi costituzionali

Nella disciplina recata dalle proposte di legge vengono in rilievo ulteriori principi costituzionali, tra i quali: il diritto al lavoro (art. 4 e 35 Cost.), la tutela della concorrenza (art. 41 Cost.), il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.).

## Compatibilità comunitaria

### **Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria**

Occorre valutare le disposizioni delle proposte di legge in materia di requisiti formativi richiesti per l'accesso alla professione alla luce dei principi del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali contenuti nella direttiva 2006/35 (su cui cfr. le schede di lettura).

Si segnalano in modo particolare le seguenti disposizioni:

§ l'art. 5 dell'AC 503 che, ai fini dell'abilitazione all'esercizio di una professione che comprende lo svolgimento di attività riservate in esclusiva, prevede l'accesso al relativo esame dopo un corso di formazione istituito e disciplinato dagli ordini e dai collegi professionali d'intesa con le università.

§ l'art. 17 degli AA.C. 1590 e 2239 che prevedono il rilascio da parte delle scuole di formazione di titoli ai fini dell'ammissione all'esame di Stato.

Analogamente, le disposizioni delle pdl, che, secondo varie modalità, attribuiscono natura inderogabile alle tariffe professionali andrebbero valutate alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (da ultimo, sentenza 5 dicembre 2006, sulla configurabilità di una restrizione della libera prestazione dei servizi nel divieto assoluto di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa professionale) e del contenzioso in atto (su cui *infra*).

### **Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea (a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)**

Il 5 settembre 2005 la Commissione ha presentato una comunicazione dal titolo "I servizi professionali – Proseguire la riforma" (COM(2005)405) nella quale ribadisce la necessità di liberalizzare i mercati e di eliminare la regolamentazione non necessaria per promuovere una maggiore concorrenza.

Il 25 giugno 2008 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sullo Statuto della Società Privata Europea (*Societas Privata Europaea* - SPE) (COM(2008)396). La proposta rientra tra le iniziative legislative collegate all'Atto europeo per le piccole imprese.

### **Procedure di contenzioso**

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)*

Il 19 dicembre 2008 la Commissione ha presentato un ricorso alla Corte di giustizia contro l'Italia (causa C-565/08) nel quale contesta il fatto che le disposizioni nazionali che impongono agli avvocati l'obbligo di rispettare tariffe massime obbligatorie per le attività giudiziali e stragiudiziali costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi stabilite rispettivamente dagli articoli 43 e 49 del Trattato CE.

Il 29 gennaio 2009 la Commissione ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora (procedura n. 2008/4180) nella quale contesta il non corretto recepimento della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. I rilievi della Commissione riguardano l'articolo 1, co. 1, del D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano, che ha escluso la professione notarile dall'ambito di applicazione del sistema generale di riconoscimento dei diplomi previsto dalla normativa comunitaria.

## **Incidenza sull'ordinamento giuridico**

### **Attribuzione di poteri normativi**

Con riferimento all'AC 3 si richiama in particolare l'art. 8 recante una delega al Governo per l'adozione di misure in materia di professioni, in relazione alla quale appare opportuna una più chiara definizione dell'oggetto della delega. Si segnala che i principi e criteri direttivi sono indicati nella medesima disposizione; la procedura per l'adozione dei decreti delegati è invece disciplinata dall'art. 34.

Un'ulteriore norma di delega (per la quale si applica la procedura di cui all'art. 34) in materia di società di diritto speciale è contenuta nell'art. 12, comma 2; anche con riferimento a tale disposizione sarebbe opportuna una più chiara definizione sia dell'oggetto della delega, sia dei principi e criteri direttivi.

Con riferimento all'AC 1553, si richiama in particolare l'art. 37, che contiene una norma di delega al Governo. In proposito, si segnala che i principi e criteri direttivi sono genericamente individuati nei "principi e criteri direttivi di cui alla presente legge"; l'oggetto della delega viene determinato attraverso il rinvio a specifiche disposizioni di legge (alcune soltanto delle quali contengono anche un'indicazione di specifici principi e criteri direttivi).

Con riferimento agli AA.C. 1590 e 2239, si richiamano inoltre, l'art. 5 dell'AC 1590 che reca una delega al Governo in materia di Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, il cui oggetto andrebbe definito con maggiore precisione (una delega su analoga materia è contenuta nell'art. 5 dell'AC 2239).

### **Coordinamento con la normativa vigente**

Le proposte di legge in esame contengono alcune disposizioni finalizzate al coordinamento della nuova disciplina delle professioni intellettuali con la legislazione vigente.

Si segnalano:

§ l'art. 36 dell'AC 3, che demanda ad uno o più testi unici (aventi natura di regolamenti di delegificazione) il riordino delle norme che regolano le professioni di cui all'allegato A disponendo l'abrogazione, dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico, delle norme che regolano la materia oggetto di delegificazione;

§ l'art. 1 dell'AC 503, che qualifica espressamente le disposizioni del provvedimento come principi generali degli ordinamenti professionali, come tali modificabili e derogabili solo espressamente;

§ l'art. 38 dell'AC 1553 che demanda al Governo l'adozione di regolamenti di attuazione del provvedimento prevedendo, a decorrere dall'entrata in vigore dei medesimi regolamenti, l'abrogazione degli atti normativi in materia.

§ l'art. 37 dell'AC 1590 e l'art. 33 dell'AC 2239 prevedono che, nell'esercizio della delega in materia di società tra professionisti, e nell'esercizio della potestà regolamentare, il Governo indichi le norme abrogate in quanto incompatibili con le disposizioni del medesimo provvedimento.

Inoltre, con riferimento agli articoli 10 delle pdl 1934 e 2077, si segnala che la prevista facoltà di confluenza delle professioni non regolamentate nelle Casse previdenziali esistenti sembrerebbe non coordinata con il principio di autonomia affermato in seguito alla privatizzazione delle casse stesse, stabilita dal D.Lgs. 509/1994.

### **Collegamento con lavori legislativi in corso**

Presso la Commissione giustizia del Senato è pendente l'esame di alcune pdl di iniziativa parlamentare di riforma della professione forense.

Con riferimento agli articoli 10 delle pdl 1934 e 2077, si ricorda che presso la Commissione Lavoro della Camera sono attualmente in esame le pdl 2312 e 2345, di iniziativa parlamentare, recanti disposizioni in materia previdenziale per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate.

### **Impatto sui destinatari delle norme**

Le pdl, nel loro insieme, hanno una portata assai ampia, incidendo sull'intera materia delle professioni intellettuali, con riferimento sia alle professioni "regolamentate" sia a quelle "non regolamentate".

---

Servizio Studi – Dipartimenti giustizia e attività  
produttive

*I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.*

---

File: GI0159\_0.doc