CAMERA DEI DEPUTATI N. 7452

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(AMATO)

E DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(FASSINO)

—

Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali

Presentato il 21 novembre 2000

ONOREVOLI DEPUTATI ! — Il disegno di legge di riforma delle professioni intellettuali persegue la finalità di aggiornare l'ordinamento delle libere professioni in Italia, tenendo da un lato conto degli esistenti istituti, come si sono conformati nella tradizione, e muovendo dall'altro nella direzione dell'ammodernamento del sistema stesso, nella prospettiva delineata dal Trattato di Roma istitutivo della comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209.

Diverse sono le sollecitazioni a tale intervento legislativo. La disciplina degli ordini professionali e delle tariffe delle prestazioni dei liberi professionisti risale in gran parte agli anni venti – quaranta del secolo scorso e, quindi, rispecchia una realtà sociale ed economica ben diversa dall'attuale. L'evoluzione interna e internazionale di tale realtà si cumula con l'evoluzione dell'ordinamento giuridico, caratterizzata dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea e dall'affermarsi dei princìpi nuovi della tutela della concorrenza e del mercato (legge n. 287 del 1990).

Va ricordato, in particolare, che l'articolo 50 del citato Trattato di Roma, nel testo consolidato con il Trattato di Amsterdam del 20 ottobre 1997, sancisce la libera circolazione dei servizi, comprendendo in questi ultimi le attività delle libere professioni. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha soffermato la propria attenzione sul settore delle libere professioni in Italia, sia in occasione di studi organici della materia sia in relazione a singoli provvedimenti *(Indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali,* 1º dicembre 1994 – 9 ottobre

1997, deliberazione n. 5.400 in Bollettino dell'Autorità n. 42 del 1997).

A seguito di tali sollecitazioni, già nel luglio 1998 il Governo aveva affrontato il tema della riforma di questo rilevante settore della società italiana con l'approvazione del disegno di legge recante « Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali » (Atto Camera n. 5092). Tale disegno di legge intendeva porre rimedio alla situazione in cui versa, nel suo complesso, l'ordinamento delle professioni liberali. Si osservava nella relazione di accompagnamento del disegno di legge che « detto ordinamento mostra infatti chiari sintomi di vetustà e necessita, all'evidenza, di un ammodernamento, anche e soprattutto in funzione delle peculiarità – qualitative e quantitative – assunte dal « mercato » delle professioni, nel contesto del cosiddetto « villaggio globale ». Non è infatti dubbio che la competitività dei professionisti italiani consegua, in misura notevole, anche ad un profondo rinnovamento ordinamentale, che assicuri qualificazione professionale, piena concorrenza, controllo di deontologia ».

L'esigenza di fornire alla società ed agli stessi liberi professionisti modelli aggiornati di accesso alle libere professioni e di governo delle stesse, quale strumento per eliminare barriere alla competitività dei professionisti italiani nel predetto contesto socio-economico, permane tuttora e si fa, anzi, sempre più pressante, anche per effetto dell'utilizzazione della comunicazione telematica che consente, ormai, di « mettere in rete » le prestazioni professionali.

Peraltro, il citato disegno di legge governativo ha suscitato un ampio dibattito e lo stesso intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha reso in proposito il parere in data 5 febbraio 1999.

In ambito europeo vanno ricordate, da un lato, la risoluzione del Parlamento europeo in data 9 febbraio 1999 sulla XXVII relazione della Commissione su « *La politica di concorrenza della Comunità europea – 1997* » e, dall'altro, la decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia tariffaria riguardante gli spedizionieri doganali (sentenza 18 giugno 1998, nella causa C-35/96). Quest'ultima accerta la violazione da parte dello Stato italiano degli articoli 5 e 85 del Trattato istitutivo della Comunità europea, per avere adottato e mantenuto in vigore una legge che attribuisce al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, qualificato come associazione di imprese ai sensi delle norme sulla concorrenza, l'adozione di una decisione in contrasto con il citato articolo 85 del Trattato.

Nella materia tariffaria vanno, poi, richiamati i precedenti giurisprudenziali nazionali che hanno sollevato, tra l'altro, la questione della legittimità comunitaria delle disposizioni sulle tariffe minime degli avvocati, questione sulla quale è prossima la decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Il dibattito cui il testo governativo è stato sottoposto ed i sopravvenuti interventi in ambito nazionale e comunitario hanno consigliato una rielaborazione del citato disegno di legge. A ciò si è provveduto con la continua consultazione delle categorie interessate, in particolare gli ordini professionali e le associazioni che, sia pure muovendo da posizioni spesso contrastanti, hanno tuttavia consentito all'esecutivo di acquisire quegli indispensabili strumenti di cognizione della realtà professionale italiana, che sono necessari per procedere ad un'avveduta opera di revisione della normativa in materia. Consultazione tanto più necessaria se si considera che la riforma non vuole affatto essere penalizzante per le libere professioni, ma anzi fornire loro tutti gli strumenti per affrontare la competizione.

La riforma si propone di svolgere una funzione adeguatrice delle stesse attività professionali alle nuove realtà economiche che si sono sopra richiamate ed al quadro normativo europeo che in ogni caso si va affermando, sicché sarebbe miope ed anzi irresponsabile non tenerne conto, pregiudicando le capacità nazionali di sviluppo del settore.

Tale contributo è ora messo a disposizione del Parlamento, con la consapevolezza che le soluzioni prospettate costitui-

scono il punto di arrivo di una ricerca di equilibrio tra i diversi interessi pubblici in gioco e tra le diverse filosofie di disciplina delle libere professioni. Il testo del disegno di legge delega non si prefigge la soluzione in linea teorica dei diversi problemi che tale disciplina pone, ma si muove alla ricerca di soluzioni che comunque assicurino, pur nella continuità con un passato che non può essere smantellato con un solo tratto di penna, l'indispensabile adeguamento alle varie istanze sopra richiamate.

È stata mantenuta la struttura di disegno di legge delega, nella considerazione che la tecnicità dei provvedimenti attuativi e la molteplicità degli aspetti da disciplinare si sarebbero difficilmente affrontate con un disegno di legge immediatamente dispositivo nei dettagli.

Si è, d'altra parte, previsto che l'adozione dei singoli decreti legislativi avvenga con il contributo delle Camere, tramite il parere delle competenti Commissioni, e con l'acquisizione degli avvisi dei diretti destinatari delle disposizioni, tramite gli ordini professionali e le libere associazioni di professionisti.

Tra i tratti caratterizzanti del disegno di legge delega v'è l'adozione di un sistema « duale » di regolamentazione delle attività professionali. Da una parte, le professioni regolamentate, come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera *a),* cioè le professioni esercitate dal professionista che ha superato l'esame di Stato ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione e che è iscritto ad un albo o elenco nonché sottoposto al controllo di un ordine o collegio professionale.

Come specificato dal citato articolo 3, comma 1, lettera *a),* la qualificazione di una professione come regolamentata non implica di per sé riserva, come si chiarisce alla medesima lettera *a).* Ne consegue, quindi, che l'attività può essere esercitata anche da soggetti che non sono iscritti all'albo ed all'ordine e che, in tale ultimo caso, l'attività professionale stessa non deve considerarsi regolamentata ai fini definitori che interessano nell'applicazione della legge.

Dall'altra parte, si prevede che per le professioni non regolamentate, per le quali l'accesso è assolutamente libero (articolo 2), l'esercizio della professione può essere svolto in qualunque modo, anche nella forma societaria di puro capitale (articolo 5), e sono consentite libere associazioni di professionisti che svolgono, sia pure nell'ambito del diritto privato ed in piena concorrenza tra loro, stante l'assoluta libertà di iscrizione alle stesse, un ruolo di verifica dei requisiti professionali dei propri iscritti e di rilascio di un attestato di competenza. Quest'ultimo assume anch'esso carattere di facoltatività e non costituisce requisito necessario dell'esercizio dell'attività, che può essere quindi svolta liberamente anche da chi ne è sprovvisto.

Tale configurazione duale della disciplina tende ad un approccio che coniuga il mantenimento di alcuni tratti tradizionali dell'organizzazione delle professioni in Italia con le esigenze sopra richiamate della modernizzazione competitiva del nostro sistema professionale. Essa tende, in sintesi, a rendere più articolata e pluralistica e, quindi, più flessibile rispetto alle diverse soluzioni di mercato e alle loro dinamiche evolutive l'offerta di regolamentazione da parte dello Stato.

Inoltre, attraverso la presa d'atto e la valorizzazione del fenomeno delle cosiddette « professioni emergenti » e la rivisitazione, in ottica comunitaria, delle vigenti disposizioni relative alle professioni regolamentate, si fornisce una possibile risposta alle numerose istanze di istituzione di nuovi ordini professionali, che fino ad ora rappresentano la sola forma istituzionale di soggettivizzazione aggregata ai fini dell'emersione legale e della visibilità sociale delle libere professioni.

Tale sistema, altresì, dà finalmente risposta ad una esigenza da tempo rappresentata dalle professioni emergenti e che non hanno un albo o elenco professionale, ovvero quella di dare un attestato di competenza utile ad assicurare di fatto la libera circolazione anche dei nostri professionisti non esercenti attività protette in ambito comunitario. Non sempre il libero mercato fornisce strumenti cognitivi suffi-

cienti per la determinazione dei livelli di qualità nella prestazione dei professionisti attualmente non regolamentati.

Si passa ora all'esame delle singole disposizioni.

L'articolo 1 descrive il procedimento per l'emanazione, nel termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dei decreti legislativi di attuazione della delega, compresa la possibilità dei correttivi. La disciplina sarà completata dal ricorso a regolamenti governativi, anche in funzione di delegificazione, per l'emanazione di norme attuative e di coordinamento del sistema vigente, laddove non innovato dall'intervento riformatore, con le disposizioni dei decreti legislativi. Sia per l'emanazione di questi ultimi e dei relativi correttivi, sia per l'emanazione dei richiamati regolamenti, il disegno di legge delega prevede che sia acquisito l'avviso dell'ordine interessato e delle associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) per le professioni non regolamentate, nonché il parere delle Commissioni parlamentari.

L'articolo 2 individua i princìpi e criteri direttivi generali di disciplina delle professioni intellettuali. Si tratta di una serie di princìpi che attengono alla generalità delle libere professioni intellettuali, salve le specifiche previsioni riguardanti le professioni regolamentate. Queste ultime sono soggette a specifica disciplina, sostanziale (articoli 3, 4, 5 in parte, e 8) e di tipo organizzativo (ordini professionali: articoli 6 e 7), per ragioni di tutela dei rilevanti interessi pubblici che vi sono connessi e per gli aspetti di asimmetria informativa che vi si ricollegano in modo particolare.

In questa prospettiva, l'articolo 2 va letto in stretta correlazione con l'articolo 9, laddove vengono riconosciute, anche ai sensi della normativa comunitaria, le libere associazioni di professionisti.

Più in particolare, nell'articolo 2 rimangono ribaditi i tratti essenziali che connotano l'esercizio della professione intellettuale *tout court*: il diritto di scelta del professionista da parte del cliente e la diretta responsabilità del singolo professionista, qualunque sia la forma, individuale, associata o societaria di esercizio dell'attività stessa.

La lettera *a)* del comma 1 pone come criterio per l'esercizio della delega quello dell'accesso libero, in conformità al diritto comunitario, senza vincoli di predeterminazione numerica se non per le professioni aventi quale oggetto caratterizzante l'esercizio di funzioni pubbliche. La deroga è limitata ai casi di stretta attinenza della professione all'esercizio di pubblica funzione, per tenere conto delle disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea e dell'interpretazione giurisprudenziale in materia (Corte di giustizia, 21 giugno 1974, in causa 2/74).

Relativamente alla distinzione tra attività professionale e attività d'impresa, è stato ripreso, ma riformulato, il criterio di distinzione già presente nel precedente disegno di legge governativo (cosidetto « Mirone »), che tuttavia aveva destato perplessità sulla compatibilità con il diritto comunitario e della concorrenza.

Viene ora chiarito che l'attività svolta dai professionisti intellettuali resta ontologicamente distinta da quella d'impresa, in ragione della sua peculiarità, della prevalenza della figura del professionista e della sua capacità nel relativo rapporto contrattuale, della natura stessa degli interessi coinvolti, a fronte dell'attività di impresa in cui prevale il riferimento all'elemento oggettivo dell'organizzazione degli strumenti della produzione nella quale la persona del prestatore diviene meno significativa ed è comunque fungibile. Va tuttavia segnalato che la tradizionale qualificazione dell'obbligo del professionista come obbligazione di mezzi, invece che di risultato come per l'impresa, trova eccezioni (Cassazione 25 novembre 1994, n. 10014; 28 gennaio 1995, n. 1040).

Ma si ribadisce che l'attività svolta dal professionista resta pur sempre attività economica e come tale necessariamente soggetta alla disciplina della libertà di concorrenza e di scelta del cliente, secondo le disposizioni di matrice comunitaria. Disposizioni che vietano le pratiche anticoncorrenziali tra professionisti, come i cartelli e gli abusi di posizione dominante, a tutela

sia degli altri professionisti sia dei clienti; in particolare, si è fatto espresso richiamo all'articolo 81 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea per richiamarne l'applicabilità a prescindere dalla qualificazione dell'attività professionale come attività di impresa sotto un profilo di carattere più generale riguardante il diritto nazionale.

Le lettere *d)* ed *e)* del medesimo comma 1 contengono la piena ammissione della pubblicità e la previsione della determinazione consensuale del corrispettivo. La lettera *f)* si occupa della previsione della responsabilità civile del professionista.

Infine, alla lettera *g),* è stato introdotto l'obbligo per il professionista che entra in contatto con il cliente, di specificare quale sia la situazione aggiornata rispetto al proprio ordine di appartenenza o, qualora ne faccia parte, rispetto alle associazioni di cui all'articolo 9. Tale previsione è volta ad evitare che l'iscrizione all'ordine professionale, che legittima, una volta ottenuta, l'uso del titolo che vi si connette, anche successivamente alla cancellazione dall'albo, possa costituire sviamento per il cliente, per la ragionevole convinzione di quest'ultimo che al titolo si ricolleghi la supervisione di un ordine professionale, che invece non veda più tra i propri iscritti il professionista in questione.

L'articolo 3 contiene i princìpi specifici che si applicano alle sole professioni regolamentate e che derogano, in quanto dalle stesse previsto, alle disposizioni di carattere generale dell'articolo 2.

Va innanzitutto sottolineato che sono professioni regolamentate le professioni per le quali l'ordinamento prevede un percorso formativo ed abilitativo specifico. Tale percorso generalmente si snoda attraverso le fasi dell'acquisizione del titolo di studio, dell'esame di abilitazione, dell'iscrizione all'albo o elenco, della iscrizione all'ordine o collegio che detengono l'albo o l'elenco.

La giustificazione di un tale sistema va individuata nella particolare tutela che l'ordinamento intende ricollegare all'esercizio della professione e che si giustifica, secondo l'orientamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella presenza di elementi significativi quali: l'incidenza dell'attività su diritti costituzionalmente garantiti, la rilevanza sociale dei costi di eventuale cattiva prestazione, l'asimmetria informativa, che non consente al cliente di valutare prima e dopo la qualità della prestazione fornitagli.

A fronte di questi princìpi, il disegno di legge limita l'ambito delle professioni regolamentate a quelle che attualmente l'ordinamento configura come tali e per le quali è previsto l'esame di Stato, propedeutico all'iscrizione in ordini o collegi. A detta previsione si ricollega quella dell'articolo 6 sugli ordini professionali. Ciò nella considerazione che, laddove l'ordinamento ha storicamente compiuto questa previsione, già è stato fatto un apprezzamento di tale genere e che un repentino mutamento del sistema di regolazione avrebbe inconvenienti significativi in mancanza del previo decollo del sistema delle associazioni di liberi professionisti, di nuovo impianto.

Attività regolamentata non significa attività riservata, ma solo predisposizione di un sistema di accertamento della capacità del professionista e soggezione del professionista medesimo al controllo di un ordine professionale. L'attività resta nondimeno aperta anche a chi non ha seguito il richiamato percorso. L'attività di quest'ultimo, come già detto, non è ai fini del medesimo articolo 3, comma 1, lettera *a),* attività non regolamentata.

Le attività riservate nell'ordinamento italiano sono poche e il disegno di legge mira ad escludere ampliamenti di quelle che sono attualmente previste da disposizioni di legge (esemplificativamente, l'attività di rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'avvocato; l'attività del medico; la redazione di alcuni progetti da parte di ingegneri e architetti).

La lettera *b)* del medesimo comma 1 dispone, perciò, la conferma dell'ambito dell'attività riservata a determinati professionisti, sancendo la coincidenza di tale riserva con quella attualmente esistente: solo se la riserva è prevista da disposizioni di legge (vigenti alla data di entrata in

vigore della legge) l'attività stessa potrà essere esercitata dagli iscritti agli ordini in via esclusiva; ad esempio, è – e sarà – consentita solo agli avvocati iscritti all'ordine la difesa in giudizio, mentre tale iscrizione non sarà necessaria per esercitare attività di consulenza legale (attività non riservata).

La lettera *c)* ribadisce, per l'accesso alle professioni regolamentate, l'obbligo costituzionale dell'esame di Stato (articolo 33 della Costituzione), che non si pone come vero e proprio limite all'accesso, ma come verifica oggettiva del possesso delle competenze tecniche necessarie. Proprio per corrispondere a questa finalità ed allo scopo di evitare che tale esame appaia come una cooptazione da parte dei professionisti esistenti o come una leva per graduare l'accesso al mercato delle professioni in funzione anticoncorrenziale e di tutela corporativa, la riforma muove nell'ottica di assicurare garanzie di oggettività all'esame stesso. La riforma pone, d'altra parte, le premesse perché l'esame di Stato non sia più, come è per diverse libere professioni, del tutto inadatto a saggiare le specifiche capacità nel settore specifico di intervento del professionista, stante l'attuale genericità della prova che non assicura affatto la qualità della prestazione, smentendo così lo stesso assunto della necessità della prova selettiva. Il disegno di legge prevede che l'esame di Stato si possa articolare in funzione della specifica attività professionale che il professionista eserciterà in concreto. È stato, così, sancito come prioritario l'obiettivo, dell'esame di Stato, di assicurare la verifica della preparazione dei candidati, anche tenendo conto della specificità delle singole professioni: in particolare, è stata segnalata l'esigenza di modularlo in relazione alle diverse possibili attività che l'iscrizione all'ordine consente. I decreti legislativi si dovranno perciò far carico, ad esempio, di diversificare l'esame per l'accesso all'ordine degli ingeneri tenendo conto che l'attività di un ingegnere edile non è equiparabile a quella di un ingegnere di circuiti elettrici e così via.

Altro aspetto rilevante, anche per i numerosi segnali di interesse sociale al tema in questione, è la ricerca della necessaria imparzialità delle commissioni esaminatrici. A tale obiettivo sono rivolte le disposizioni che prevedono in tali commissioni la presenza dei commissari designati dagli ordini professionali in misura non superiore alla metà dei componenti e che richiedono, in caso di esami in sede locale, che i professionisti designati come componenti siano iscritti ad albi o elenchi territoriali diversi da quelli di riferimento dell'esame di Stato.

La lettera *d)* tende a rendere più elastico l'espletamento del tirocinio, che può costituire un insopportabile allontanamento del momento di ingresso nel mondo del lavoro. Si prevede che esso possa in parte coincidere con gli studi necessari all'acquisizione del titolo di studio richiesto per l'esame di abilitazione e che vi siano diverse opportunità, dalla pratica professionale al corso specialistico riconosciuto dal Ministero competente.

Importati novità sono la previsione di un equo compenso per il tirocinante e il riconoscimento di forme di tirocinio svolte all'estero.

L'articolo 4 si occupa di aspetti specifici dell'attività professionale regolamentata, quelli cioè dei corrispettivi e della pubblicità.

Sui corrispettivi professionali e sulla fissazione di limiti massimi e, soprattutto, minimi di tali corrispettivi è noto che massima è la sensibilità della Commissione europea e della Autorità garante della concorrenza e del mercato, posto che i limiti tariffari, specie se affidati alla determinazione degli stessi professionisti, costituiscono limiti alla libertà di concorrenza. Limiti non sempre giustificabili con la ricerca della qualità della prestazione, a fronte dell'esperienza concreta e della stessa comparazione tra sistemi giuridici europei di impostazione diversa, ai quali non necessariamente deve assegnarsi una caratteristica di minore sensibilità verso questi profili qualitativi. Peraltro il testo registra una situazione ancora non completamente definita. Come si è detto, la

Corte di giustizia delle Comunità europee ha già affermato l'illegittimità delle tariffe riguardanti gli spedizionieri doganali (Corte di giustizia, 18 giugno 1998, in causa C-35/96). La stessa Corte si pronuncerà prossimamente sulle tariffe degli avvocati, rispetto alle quali, peraltro, la Commissione europea ha sostenuto in giudizio una linea che sembra essere meno intransigente.

Il disegno di legge contiene, in proposito, una previsione flessibile: innanzitutto si afferma anche per le professioni regolamentate il principio della libera e consensuale determinazione del corrispettivo (lettera *a)* del comma 1).

Si prevede, inoltre, la possibilità che i decreti legislativi individuino i casi nei quali sono fissati corrispettivi massimi [lettera *b*] e che individuino i corrispettivi minimi [lettera *c*]; per i minimi, anche in considerazione della censura mossa al sistema vigente delle tariffe minime dall'Autorità *antitrust* nazionale ed il pari disfavore degli organi comunitari, si sono previste garanzie sostanziali e procedimentali.

Dal punto di vista sostanziale, l'individuazione dei corrispettivi è stata ancorata alla tutela della qualità della prestazione ed all'esigenza di impedire che possibili pratiche di *dumping* producano un abbassamento della qualità dei servizi per il cliente. Non si tratta solo di una giustificazione della scelta, ma di un vincolo all'attività successiva del legislatore delegato e dell'amministrazione che fisserà tali corrispettivi. A ciò va aggiunto che l'articolo in questione si apre con la previsione, quale principio direttivo nell'esercizio della delega, che il Governo dovrà tenere conto delle disposizioni e delle decisioni comunitarie in materia. In tal modo, con il richiamo alle citate disposizioni e decisioni si ottiene un adeguamento automatico della delega alle pronunce comunitarie, evitando così di esporre il Paese ad una immediata procedura di infrazione con riferimento al presente disegno di legge, se l'orientamento degli organi comunitari si affermasse in senso contrario alla fissazione di corrispettivi di questo tipo.

Dal punto di vista procedurale, la fissazione degli importi è affidata a commissioni ministeriali nelle quali la partecipazione di esperti designati dagli ordini professionali dovrà essere minoritaria e, quindi, ad organi con caratteristiche di sufficiente terzietà ed imparzialità.

A parte la previsione del dovere delle parti di applicare le tariffe così determinate, non viene espressamente ricollegata a tale dovere una previsione di nullità delle pattuizioni contrarie. Tale nullità non risulta, infatti, stabilita attualmente dal codice civile come regola di carattere generale ed inoltre le conseguenze della violazione della tariffa sono attualmente diversamente definite dalla giurisprudenza con riferimento alle varie professioni ed alle disposizioni specifiche che le riguardano.

La nullità è ricollegata dalla giurisprudenza alla violazione delle tariffe solo quando essa è espressamente sancita dalla legge. Negli altri casi la violazione delle tariffe dà luogo ad eventuale responsabilità disciplinare nei confronti dell'ordine o collegio professionale. Si è, così, evitata nel testo una scelta che avrebbe comportato un passo indietro rispetto all'attuale situazione, anche tenendo conto dei rilievi dell'Autorità nazionale *antitrust* e della posizione assunta dalla Corte europea di giustizia, in particolare con la sentenza del 18 giugno 1998, nella causa C-35/96, relativa alle tariffe applicate dagli spedizionieri.

La lettera *d)* detta princìpi in materia di pubblicità ed è improntata alla previsione che la stessa pubblicità abbia carattere informativo e sia riferita alle oggettive caratteristiche dei servizi offerti, nonché al percorso professionale e di formazione del professionista che le offre. La differenza rispetto alla disciplina delle professioni non regolamentate sta nella difficoltà di fornire una corretta informazione pubblicitaria anche su altri aspetti più concreti della prestazione, ciò che, in un contesto di asimmetria informativa, potrebbe essere lesivo della corretta informazione del cliente.

L'articolo 5 disciplina l'attività professionale svolta in forma societaria. È uno degli aspetti più delicati della riforma, sul

quale si sono contrapposte due linee. La prima tende a consentire che l'esercizio della professione sia direttamente imputato ad una qualsiasi forma di società, anche di puro capitale, o – quanto meno – ad una « società professionale », in cui il puro capitale intervenga sia pure in quote non maggioritarie (49 o 25 per cento). La seconda invece pone l'accento sulla necessità di distinguere tra attività imprenditoriale di prestazione di servizi, l'unica imputabile ad una società nella quale prende parte il capitale, e attività di libera prestazione professionale, imputabile solo al singolo professionista o allo studio associato di professionisti o ad una forma nuova di società, nella quale i soci possono essere solo professionisti nella loro qualità di esercenti la libera professione.

Va osservato, in proposito, che il contratto avente ad oggetto la prestazione di opera intellettuale, nel vigente ordinamento italiano (articolo 2229 del codice civile) costituisce una *species* del più ampio *genus* del contratto d'opera (articolo 2222 del codice civile), che è il contratto con cui « (...) una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio (...) ».

Quest'ultima caratteristica distingue l'esercizio della professione intellettuale dall'esercizio d'impresa (articolo 2082 del codice civile) nella quale è, invece, elemento essenziale l'organizzazione dei fattori della produzione; peraltro, l'articolo 2238 del codice civile implicitamente riconosce che l'attività professionale può costituire elemento d'impresa (« Se l'esercizio della professione costituisce elemento di un'attività organizzata in forma d'impresa (...) »). È anche vero, tuttavia, che il richiamo al *genus*, nel sistema del codice civile del 1942, è effettuato con riguardo al caso in cui la prestazione è oggetto di un contratto con un professionista. Lo stesso codice civile ammette che l'esercizio della professione possa costituire elemento di un'attività organizzata in forma d'impresa e richiama, in tale ipotesi, la disciplina civilistica dell'impresa.

D'altra parte, non v'è dubbio che, pur con tale connotazione, le libere professioni costituiscono attività economica, rilevante ai fini della crescita complessiva del sistema economico nonché ai fini della creazione di opportunità di occupazione. Ancora più marcata è tale qualificazione nel diritto comunitario. In tale ordinamento le professioni sono prese in considerazione nella prospettiva di assicurare la libertà di circolazione e di stabilimento, nonché di garantire la concorrenza (articoli 81 e seguenti del Trattato di Roma, nel testo consolidato).

L'intervento di riforma non può non muoversi nella prospettiva della salvaguardia dei richiamati princìpi del diritto comunitario, senza peraltro che debba con ciò stravolgersi l'assetto del diritto interno, specie per quanto attiene alla diversità dei presupposti e della disciplina dei contratti di impresa, primo fra tutti l'appalto (articolo 1655 del codice civile, « L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio (...) »).

Il punto di equilibrio è stato raggiunto nell'apertura del mercato delle attività professionali, o comunque alle stesse assimilabili, a tutti i soggetti, liberi professionisti o imprenditori, anche societari, salva la connotazione del contratto d'opera professionale come contratto del libero professionista e salve le eccezioni proprie delle attività riservate a determinate categorie di professionisti, che devono essere espresse e giustificate dalle ragioni che si diranno in seguito.

Peraltro non è priva di significato la constatazione che la Corte di giustizia delle comunità europee, quando è stata chiamata a verificare la compatibilità comunitaria di disposizioni nazionali che prescrivevano che determinati servizi turistici fossero svolti nella forma del lavoro subordinato e non di libera prestazione di servizi, ha negato la sussistenza di una ragione giustificatrice del divieto ed ha affermato la contrarietà della previsione al principio della libera circolazione dei ser-

vizi (Corte di giustizia, 5 giugno 1997, in causa C-398/95).

La stessa Corte ha affermato la contrarietà al diritto comunitario della normativa italiana che stabiliva il monopolio pubblico nell'attività di collocamento di manodopera, impedendo l'attività di collocamento da parte di società di consulenza e ricerca del personale (Corte di giustizia, 23 aprile 1991, in causa C-41/90; 11 dicembre 1997, in causa C-55/96).

Il problema è che, anche ad escludere le attività riservate (la difesa in giudizio per gli avvocati, la progettazione e l'esecuzione di cemento armato per gli ingegneri, architetti, geometri o periti industriali ai sensi della legge 5 novembre 1971, n. 1086, eccetera), in Italia esistono numerose professioni per le quali è previsto un percorso formativo ed un esame di abilitazione, cui consegue l'iscrizione all'ordine professionale. Percorso che conferisce, quindi, un determinato titolo professionale. Si parla a questo proposito di professioni regolamentate [articolo 3, comma 1, lettera *a*)].

Per tali professioni l'attività del professionista iscritto non costituisce oggetto di esclusiva, potendo essere svolta anche da soggetti diversi dai professionisti iscritti al relativo ordine professionale, ed anche come esercizio di lavoro subordinato o autonomo o d'impresa.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, gli iscritti all'ordine non potevano esercitare l'attività medesima se non nelle forme della libera professione in forma individuale o associata.

Il principio secondo cui « È vietato costituire, esercire o dirigere, sotto qualsiasi forma diversa da quella di cui al precedente articolo [cioè di studio tecnico, legale, commerciale, contabile, amministrativo o tributario *(nota di redazione)*], società, istituti, uffici, agenzie od enti, i quali abbiano lo scopo di dare, anche gratuitamente, ai propri consociati od ai terzi, « prestazioni di assistenza o consulenza » in materia tecnica, legale, commerciale, amministrativa, contabile o tributaria (articolo 2 della legge 23 dicembre 1939, n. 1815), è stato ormai superato a livello legislativo, in forza dell'abrogazione disposta recentemente dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266.

La predetta abrogazione esclude che sia vietato organizzare in forma di impresa la prestazione di attività professionale regolamentata; la disposizione dell'articolo 24 della legge n. 266 del 1997, tuttavia, rinvia ad un regolamento ministeriale la fissazione dei requisiti per l'esercizio delle attività professionali in forma associata, anche diverse dallo « studio associato ». Il regolamento, pur predisposto dal Governo, non ha tuttavia visto la luce per problemi legati alla natura della fonte prevista dal legislatore, un regolamento ministeriale a fronte di un intervento incidente profondamente sui requisiti per l'ammissione all'esercizio dell'attività professionale come disciplinata dalla vigente legislazione italiana.

Si sarebbe, dunque, potuto procedere oltre con il presente disegno di legge delega. Si sarebbe, cioè, potuto stabilire che l'attività professionale può essere esercitata anche da soggetto diverso dalla persona fisica libero professionista, ed in particolare da un ente o da una società. Questi ultimi tramite, naturalmente, una persona fisica operante in veste di lavoratore subordinato, ancorché professionista iscritto all'ordine di competenza.

È chiaro infatti che, di per sé, la dipendenza da un ente, e così è stato per i dipendenti degli enti pubblici (ad esempio sanitari, avvocati di enti pubblici), o da una società può mutare il titolo della prestazione non la sua natura sostanziale.

Ma è altrettanto chiaro che una soluzione in questi termini così estesi verrebbe a porre in crisi un disegno tipico del nostro ordinamento, in cui il prestatore di opera professionale è soggetto, in caso di iscrizione ad albo o elenco, al potere di vigilanza ed alle regole dettate dall'ordine o collegio di appartenenza, con possibile conflitto tra regole ordinistiche e doveri di subordinazione. È in questo – eventuale – conflitto, più che nel condizionamento della professione da parte del capitale, che risiede la difficoltà di ammettere la figura

del professionista dipendente da un datore di lavoro non professionista.

Ed infatti è stata prospettata proprio dagli ordini professionali, consultati nell'istruttoria legislativa, una netta contrarietà all'apertura dell'esercizio della professione in sé ad un qualsiasi soggetto imprenditoriale, se per tale soggetto si intenda quello cui i professionisti partecipano in forza della loro competenza ed attività professionale e che eroga direttamente la prestazione professionale. In tale prospettiva si è sostenuto che potesse introdursi a questo fine solo il nuovo tipo della società professionale, costituita solo da professionisti, iscritta all'albo e soggetta al potere disciplinare dell'ordine; quasi la configurazione in chiave di persona giuridica del professionista intellettuale com'è oggi conosciuto dal nostro ordinamento.

In tale problematico contesto, il disegno di legge persegue, da un lato, l'obiettivo di fornire alle professioni strumenti adeguati di corretta e competitiva prestazione dell'attività professionale, mantenendo aperto lo spazio per l'intervento di società, anche di capitali, nel campo delle attività professionali per l'apporto che tali società possono dare al settore in termini finanziari e strutturali; dall'altro assicura la salvaguardia della « indipendenza » del professionista, tenuto a prestare l'attività secondo le regole, anche deontologiche, della professione, vigilate dagli ordini o collegi, secondo la propria coscienza.

Tale obiettivo è perseguito innanzitutto distinguendo le professioni regolamentate da quelle non regolamentate, secondo quanto si è già detto in premessa ed a commento dell'articolo 2. Relativamente a queste ultime, come in generale per l'esercizio di attività professionale da parte di professionisti non iscritti ad albi o elenchi, non v'è contrasto che si possa delineare tra « regole ordinistiche » e appartenenza del professionista ad un'organizzazione imprenditoriale. La professione può, qui, essere svolta, oltre che in forma individuale o di studio associato, anche in forma societaria, sia quest'ultima la società professionale di nuova istituzione, sia quella delle società tipizzate dal codice civile, e quindi anche di capitale.

In questi casi, infatti, non v'è ragione di escludere alcuno dei moduli organizzativi che le professioni stesse vorranno darsi ed oltre tutto già esistenti e legittimi. Il fatto che l'attività svolta sia sostanzialmente libero-professionale non impone che il contratto di prestazione sia un contratto di opera professionale come sopra richiamato e non esclude perciò che sia esercitata sulla base di un contratto di appalto di servizi.

Per le professioni regolamentate, invece, il disegno di legge [articolo 5, comma 1, lettera *b*] si è fatto carico delle preoccupazioni sopra richiamate, circa modalità di svolgimento della professione da parte dei professionisti iscritti in albi o elenchi secondo moduli che possano costituire attenuazione delle garanzie ricollegate dall'ordinamento alla sussistenza dell'albo o dell'elenco e del relativo potere disciplinare di ordini e collegi.

I professionisti iscritti ad albi o elenchi possono svolgere l'attività professionale solo in forma individuale o associata o con una società di nuovo conio, la « società professionale », che è quasi la trasposizione in forma di persona giuridica del libero professionista e nella quale quest'ultimo è coinvolto nella sua qualità specifica, con i conseguenti vincoli contrattuali che ne derivano. Il nuovo tipo di società professionale ha caratteristiche stringenti. Ne possono essere soci ovvero amministratori solo professionisti che esercitano in tale società la loro attività, con la possibilità anche di società multiprofessionali, salvo il limite – per questa ipotesi della multiprofessionalità – dei vincoli derivanti dalle attività riservate, per evitare il rischio di aggiramento, attraverso la multiprofessionalità, delle prescrizioni in tema di riserva di attività a determinati professionisti.

È consentito l'apporto di capitale, anche sotto forma di presentazione di clientela, solo da parte di professionisti unitamente alla prestazione professionale e non, quindi, da terzi. Si sancisce, inoltre, l'esclusione espressa dalla procedura fallimentare e l'obbligo di iscrizione all'albo con

soggezione al potere disciplinare dell'ordine di appartenenza, eccetera.

Tale nuovo tipo societario dà essenzialmente il vantaggio di consentire una ripartizione di quote tra professionisti soci, quote che si accrescono con l'attività della società e consentono, quindi, più agevolmente il trasferimento ad altri soggetti, siano altri professionisti o gli eredi.

Peraltro, proprio con riferimento alle professioni regolamentate ed all'esigenza di assicurare anche a queste ultime, ove necessario, il supporto di un adeguato finanziamento che si riflette in nuove occasioni di intervento per il libero professionista, con incremento della relativa quota di mercato, il disegno di legge (articolo 5, comma 2) muove dalla constatazione che la prestazione professionale già oggi può costituire elemento di un'attività organizzata in forma di impresa (articolo 2238 del codice civile). A maggior ragione tale possibilità va mantenuta alla luce del diritto comunitario che, come si è già detto, configura le prestazioni professionali come servizi per i quali va garantita la libertà di stabilimento e di circolazione. La partecipazione al capitale sociale di una tale società non trova limiti: potrà avvenire da parte di puri capitalisti o da parte di professionisti, che interverranno, però, non in quanto tali e nell'esercizio della loro professione, bensì come normali investitori. In questo caso la società fornisce un servizio professionale, assicurando un professionista che svolgerà la prestazione al cliente per conto della società, rimanendo tuttavia soggetto ai vincoli e ai doveri della propria professione ed essendo vincolato da un ordinario contratto di libera prestazione professionale.

Sulla necessità che le restrizioni all'accesso al mercato delle libere professioni siano non solo compatibili con il principio della libera circolazione nell'ambito comunitario, ma più specificamente proporzionati all'interesse pubblico salvaguardato dalla regolamentazione, comunque essa si esprima (esigenza di autorizzazioni preventive, strumenti organizzativi come gli albi, eccetera) si è espressa la Corte di giustizia delle Comunità europee con la sentenza 25 luglio 1991, nella causa C-76/90. Tale decisione ha sancito la contrarietà, alla libertà di circolazione dei servizi, dell'obbligo di autorizzazione – e quindi di un obbligo di regolamentazione – ad una società di consulenza legale inglese in materia di brevetti per l'attività svolta in Germania, a causa della mancanza di proporzionalità dell'obbligo con la finalità della protezione dell'utente.

La previsione del comma 2 dell'articolo 5 non comporta esercizio della professione da parte della società, ma riconoscimento che ben può una società di diritto commerciale comune svolgere un servizio professionale, e cioè un'attività che implica lo svolgimento di un'attività professionale regolamentata, salvi gli specifici limiti derivanti dalla disciplina delle attività riservate e salvo il principio, di cui al comma 5, secondo cui deve comunque essere salvaguardata la diretta imputazione della prestazione ad un professionista.

L'attività professionale resta direttamente imputabile al professionista, sulla base del tradizionale contratto di opera professionale e con soggezione del professionista alla vigilanza dell'ordinamento settoriale ordinistico, ancorché il professionista ne risponda, in questo caso, in solido la società che « fornisce » il professionista medesimo e che assume correlativi obblighi sia pure a diverso titolo. Se si fosse seguita una strada più restrittiva a questo proposito, si sarebbe portato un *vulnus* significativo a quanto già oggi è ammesso: che cioè esiste un'attività professionale non riservata che può essere esercitata da qualsiasi soggetto, anche non iscritto ad albi, e quindi anche da un soggetto societario, laddove non esistono limiti specifici. Ammetterlo per tutti gli altri soggetti, meno che per le società commerciali, sarebbe un'irrazionalità del sistema.

Non si è giunti, per converso, all'equiparazione tra società commerciale e professionista per le ragioni già dette, ancorché nel diritto comunitario non vi sia alcuna distinzione tra attività del professionista e servizio professionale: direttiva 92/50/CE del Consiglio del 18 giugno 1992, sugli appalti pubblici di servizi, specie negli

allegati, e Trattato istitutivo della Comunità europea, sopra citato. Si veda in proposito la sentenza 17 dicembre 1981, in causa C-279/80. Il disegno di legge ha, dunque, operato nel senso di rendere compatibile la realtà italiana con il disegno comunitario anche per quanto concerne le professioni regolamentate.

In conclusione su questo punto, il disegno di legge consolida gli effetti del citato articolo 24 della legge n. 266 del 1997. Ciò che resta escluso è che i professionisti delle professioni regolamentate, cioè iscritti ad albi o elenchi, possano esercitare in comune un'attività professionale regolamentata in forma diversa da quella di cui all'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, e della società professionale predetta. La loro prestazione professionale può, invece, essere prestata come servizio da una società commerciale, senza peraltro perdere ontologicamente le sue caratteristiche e senza diminuire le garanzie derivanti dalla personalità della prestazione (articolo 5, comma 5).

La maturazione del sistema, anche grazie alle innovazioni ed aperture contenute nel presente disegno di legge, consentirà di riaffrontare il problema della titolarità della professione in capo a soggetti che hanno veste commerciale, come le società specie di capitale.

Sono altresì fatte salve le società di ingegneria previste dalla recente cosiddetta legge Merloni (legge n. 109 del 1994) e quelle tra avvocati di cui all'emanando decreto legislativo (comma 4). Ciò in considerazione, da un lato, della specificità delle professioni in questione e, dall'altro, della peculiarità delle società di ingegneria, che ha indotto il legislatore a prevedere una speciale disciplina con leggi recenti, il cui cambiamento, al di là di limitati interventi di coordinamento di cui al comma 6, determinerebbe confusione nel settore, alterando le previsioni di coloro che sulla legge Merloni hanno fatto affidamento e frustrando il decollo di un sistema da lungo tempo atteso.

Per tale ragione il comma 6 dell'articolo 5 prevede la possibilità di adottare norme di coordinamento tra le citate disposizioni previgenti e quelle che saranno emanate ai sensi dell'articolo 5 medesimo.

L'articolo 6 detta i princìpi in materia di ordini e collegi professionali. È stata accolta la richiesta degli ordini con riferimento alla salvezza espressa della organizzazione in ordini e collegi, ai quali sono espressamente riconosciute natura pubblica e autonomia finanziaria, patrimoniale e, in certi limiti, di autorganizzazione. Vengono inoltre riprese le richieste degli ordini in materia di ineleggibilità alle cariche e di temporaneità delle cariche medesime. Per il resto il testo tenta una sistemazione della disciplina già delineata nel disegno di legge Atto Camera n. 5092, distinguendo le diverse competenze locali e nazionali degli ordini medesimi.

È stata introdotta l'affermazione dell'obbligo degli iscritti a versare contributi, limitandone però l'importo « alla misura necessaria all'espletamento delle funzioni specificamente demandate all'ordine o al collegio ».

Nell'articolo 7 sono state riprese in larga parte le disposizioni del precedente disegno di legge governativo, che sul punto specifico aveva registrato ampi consensi, in particolare in merito alla necessità dell'adozione, da parte di ciascun organo nazionale, di un codice deontologico, con contestuale forte innovazione e rafforzamento del controllo disciplinare.

Non si può che ripetere le parole della relazione introduttiva del disegno di legge Atto Camera n. 5092: « È infatti parso che la peculiare disciplina delle libere professioni – disciplina determinata, lo si ripete, dall'interesse pubblico correlato all'esercizio di dette professioni – dovesse implicare – per gli stessi motivi che determinano l'impossibilità di sottoporre dette professioni alle mere leggi di mercato – un controllo forte di deontologia ».

All'articolo 8 è stata prevista la delega al Governo per l'emanazione di testi unici delle leggi esistenti in materia di ordini professionali. Inoltre, dal momento che a livello comunitario si vanno delineando nuovi profili di professionalità che attingono a più professioni, anche se sono riconducibili ad un'area comune (vedi lavori

di modifica e integrazione della direttiva in materia di riciclaggio), si è ritenuto opportuno integrare il criterio di delega, prevedendo la possibilità di riordinare le specifiche attività delle singole professioni, con eventuali accorpamenti degli ordini interessati in modo da assicurare una maggiore rispondenza alle necessità di una società sempre più complessa e che non sopporta più barriere o vincoli nel passaggio da un'attività all'altra, purché sia assicurata la necessaria competenza professionale.

Questo obiettivo dovrà anche confrontarsi con la riforma in atto connessa alle esigenze di circolazione dei titoli di studio presupposti all'esercizio delle professioni nell'ambito dell'Unione europea.

Quanto alle libere associazioni di professionisti, come già anticipato, nell'articolo 9 si è cercato di definire meglio il loro ruolo, nell'ovvio rispetto del principio costituzionale di libertà e precisando quando, tramite la registrazione al Ministero della giustizia, sentito il CNEL, il possesso di requisiti minimi di rappresentatività e di potenzialità operativa, le ponga in grado di svolgere, per le professioni non regolamentate, una funzione di rilascio di attestati di competenza professionale, fondati su accertamenti effettuati dalle stesse associazioni e su certificazioni di qualità rilasciati da soggetti necessariamente terzi. Il termine è stato mutuato dalla direttiva 92/51/CEE, del Consiglio del 18 giugno 1992, relativa « ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale », che – insieme alla direttiva 89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 – viene citata come normativa di riferimento e di indirizzo. Attestato che, peraltro, non condiziona la legittimazione all'esercizio della professione che può essere svolto anche da chi non lo possiede.

In relazione alle professioni regolamentate non è stato ritenuto opportuno ripetere tale schema, anche in considerazione della funzione affidata agli ordini nei confronti degli iscritti. Nel contempo è stata ritenuta possibile la creazione di associazioni di professionisti anche nell'ambito delle professioni regolamentate, con possibilità anche per queste ultime di ottenere, in via meramente facoltativa, la registrazione al Ministero della giustizia, al solo fine di rendere possibile l'identificazione dei profili professionali specifici dell'iscritto.

Si è, peraltro, precisato che in nessun caso tale identificazione può comportare deroghe ai princìpi della concorrenza o determinare effetti restrittivi sul mercato, ad esempio con riferimento ai requisiti per l'accesso alle procedure selettive per l'affidamento di appalti pubblici di servizi.

Il disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Delega al Governo in materia di professioni intellettuali).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la disciplina delle professioni intellettuali e delle rispettive forme organizzative, in coerenza con le direttive comunitarie e nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi della presente legge.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, nonché dei regolamenti previsti dalla presente legge, sono emanati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia, sentiti gli ordini e collegi professionali interessati e le associazioni delle professioni non regolamentate rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Gli avvisi ed i pareri sono resi nel termine di trenta giorni dalla ricezione degli schemi stessi, decorso il quale i decreti legislativi ed i regolamenti sono comunque emanati.

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti di cui al comma 1 possono essere emanati decreti correttivi e integrativi di questi ultimi con le modalità di cui al comma 2, nel rispetto dei medesimi princìpi e criteri direttivi indicati nella presente legge.

4. Per l'adozione delle disposizioni di attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, nonché delle disposizioni volte a coordinare con tali decreti la normativa già vigente, il Governo è autorizzato ad emanare regolamenti anche ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le modalità di cui al comma 2 del presente articolo.

ART. 2.

(Princìpi e criteri generali di disciplina delle professioni intellettuali).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo disciplina le modalità generali di esercizio delle professioni intellettuali e di accesso alle medesime, con le diversificazioni necessarie in relazione alla specificità delle singole tipologie professionali, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi e fatti salvi i criteri specifici riguardanti le professioni regolamentate, di cui agli articoli 3 e 4:

a) prevedere che l'accesso sia libero, in conformità al diritto comunitario, senza vincoli di predeterminazione numerica se non per le professioni aventi quale oggetto caratterizzante l'esercizio di funzioni pubbliche;

b) assicurare, qualunque sia il modo o la forma, anche associativa, di esercizio della professione, un'adeguata tutela del cliente e degli interessi pubblici connessi al corretto e legale esercizio della professione medesima, la correttezza e la qualità delle prestazioni, il rispetto delle regole deontologiche, la salvaguardia dell'autonomia del professionista nelle scelte inerenti lo svolgimento della propria attività, la diretta e personale responsabilità del professionista incaricato per l'adempimento della prestazione professionale, nonché per il danno ingiusto derivante dalla prestazione stessa;

c) dare attuazione ai princìpi del pluralismo e della libertà di scelta del cliente, distinguendo la disciplina dell'esercizio della professione da quella dell'attività di impresa, comunque nel rispetto dei princìpi nazionali e comunitari a tutela della concorrenza, come affermati dagli articoli 81 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209;

d) consentire la pubblicità;

e) prevedere che il corrispettivo della prestazione professionale sia fissato con determinazione consensuale delle parti, garantendo il diritto del cliente alla preventiva indicazione dei criteri di determinazione;

f) prevedere l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile del singolo professionista ovvero della società professionale, conseguente ai danni causati nell'esercizio dell'attività professionale, tale da assicurare l'effettivo risarcimento del danno, anche in caso di attività professionale svolta da dipendenti professionisti;

g) introdurre, al fine di assicurare la corretta informazione del cliente e tutelarne la buona fede, l'obbligo per il professionista di specificare la situazione aggiornata del proprio stato con riferimento all'appartenenza ad ordini o collegi ovvero ad associazioni di cui all'articolo 9.

ART. 3.

(Princìpi e criteri generali speciali per l'accesso alle professioni intellettuali regolamentate).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo disciplina le specifiche modalità di accesso alle professioni intellettuali attualmente regolamentate, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi e con le diversificazioni necessarie in relazione alla specificità delle singole tipologie professionali:

a) prevedere l'esame di Stato per l'abilitazione professionale, l'iscrizione in albi o elenchi, la vigilanza su questi ultimi di ordini o collegi professionali di cui all'articolo 6, nei limiti e nella misura in cui tali requisiti sono previsti dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, senza che dalla natura di professione regolamentata derivi una riserva di attività professionale a favore degli iscritti agli ordini o collegi, se non nei casi di cui alla lettera *b)*;

b) nell'ambito delle professioni regolamentate limitare le attività professionali riservate a determinati professionisti ai soli casi in cui tale riserva è prevista dalle disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;

c) disciplinare l'esame di Stato per l'abilitazione professionale in modo da garantire l'uniforme valutazione dei candidati su base nazionale e la verifica oggettiva del possesso delle competenze tecniche necessarie, tenendo conto della specificità delle singole professioni; prevedere che le commissioni giudicatrici siano composte secondo canoni di imparzialità e di adeguata qualificazione tecnica, limitando la presenza di membri designati dagli ordini e collegi professionali a non oltre la metà dei componenti e garantendo, in caso di esami in sede locale, che tali membri, se iscritti allo stesso ordine o collegio, siano iscritti ad albi o elenchi territoriali diversi da quelli di riferimento dell'esame di Stato;

d) disciplinare il tirocinio professionale, ove previsto, secondo modalità che garantiscano effettività e flessibilità dell'attività formativa, un equo compenso commisurato all'effettivo apporto del tirocinante all'attività dello studio professionale, forme alternative di tirocinio, di carattere pratico o con la frequenza a corsi specialistici riconosciuti dal Ministero competente, assicurandone una durata omogenea; possibilità di effettuare il tirocinio, anche in parte, all'estero e nelle eventuali forme alternative, contemporaneamente agli studi necessari per il conseguimento del titolo professionale, garantendo in ogni caso lo studio dei fondamenti teorici e deontologici della professione.

ART. 4.

(Princìpi e criteri speciali relativamente ad alcuni aspetti dell'esercizio di professioni intellettuali regolamentate).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo, con riferimento alle professioni regolamentate di cui all'arti-

colo 3, disciplina la materia dei corrispettivi e della pubblicità, tenendo conto delle disposizioni e delle decisioni comunitarie adottate in materia e del diritto del cliente ad una prestazione professionale qualitativamente adeguata, nonché attenendosi ai seguenti princìpi e criteri specifici rispetto a quanto previsto dall'articolo 2:

a) prevedere che il corrispettivo della prestazione professionale sia fissato con determinazione consensuale delle parti, ai sensi del comma 1, lettera *e)*, dell'articolo 2, salvo quanto previsto dalle lettere *b)* e *c)* del presente comma;

b) individuare i casi in cui, a tutela del cliente, sono fissati i corrispettivi massimi delle prestazioni professionali, che devono essere rispettati dalle parti;

c) individuare i corrispettivi minimi che devono essere rispettati dalle parti per le prestazioni professionali, nonché i corrispettivi che devono essere applicati dalle parti per le prestazioni imposte, in modo tale che i predetti corrispettivi siano rapportati al costo della prestazione, comprensivo delle spese e del compenso del professionista;

d) affidare a decreti del Ministro competente, adottati su proposta di commissioni istituite dal Ministro medesimo, con la partecipazione in percentuale minoritaria di esperti designati dagli ordini e collegi professionali interessati, la fissazione dei casi e dei corrispettivi di cui alle lettere *b)* e *c)*;

e) prevedere che la pubblicità abbia carattere informativo, con riferimento alle oggettive caratteristiche delle prestazioni offerte ed al percorso formativo e professionale, anche di specializzazione, del professionista.

2. In via transitoria e fino all'adozione dei decreti di cui alla lettera *d)* del comma 1, restano applicabili le disposizioni, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono tariffe professionali.

ART. 5.

(Princìpi e criteri in materia di società di professionisti).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo prevede che le professioni intellettuali possano essere esercitate individualmente ovvero in associazione ovvero in società, queste ultime costituite come segue:

a) relativamente alle professioni non regolamentate, secondo i tipi di cui all'articolo 2249 del codice civile o secondo il tipo di società professionale di cui al comma 3;

b) relativamente alle professioni regolamentate, secondo il tipo di società professionale di cui al comma 3.

2. È comunque consentita la costituzione di società ai sensi dell'articolo 2249 del codice civile, anche con soci che conferiscono mero capitale, per l'esercizio di servizi, come definiti dalla direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, o da altre disposizioni comunitarie, implicanti prestazioni professionali regolamentate di cui all'articolo 3, salvi i limiti derivanti dalla disciplina delle attività riservate e salvo il disposto del comma 5.

3. La società professionale di cui al comma 1, lettera *b)* è disciplinata, come tipo autonomo e distinto da quelli previsti dall'articolo 2249 del codice civile, nel rispetto dei princìpi della presente legge e secondo i seguenti criteri:

a) prevedere l'obbligo dell'uso della denominazione « società professionale », con la precisazione in essa dell'attività professionale esercitata;

b) limitare l'oggetto sociale all'esercizio di attività professionale o multiprofessionale, con i limiti derivanti dalle attività riservate, e riservare la partecipazione societaria, nonché le cariche sociali, a soci professionisti;

c) prevedere che il conferimento dei soci professionisti possa consistere nella

prestazione professionale ovvero in tale prestazione unitamente a capitale, anche sotto forma di apporto di clientela;

d) prevedere che la quota sociale possa essere rappresentata, quando sussistano specifiche esigenze in tale senso, anche da titoli partecipativi;

e) prevedere che delle prestazioni contratte dalla società professionale risponda illimitatamente il socio professionista che ha eseguito la prestazione professionale o che ha agito in nome della società, nonché, in solido, la società professionale;

f) prevedere la sottoposizione della società, nei casi di società aperta a soci esercenti professioni intellettuali diverse, alle disposizioni riguardanti le diverse professioni rilevanti, con modalità tali da coordinare le norme sostanziali e procedimentali che regolano i diversi profili di responsabilità, anche disciplinare;

g) prevedere limitazioni alla partecipazione alle società professionali ove tale partecipazione porti a situazioni di conflitto di interessi o di elusione delle incompatibilità fissate dalla legge;

h) disciplinare l'iscrizione, con gli opportuni adattamenti e a pena di scioglimento, delle società professionali, in apposite sezioni degli albi professionali relativi alle professioni intellettuali esercitate e prevedere una specifica responsabilità disciplinare delle società stesse per i profili loro ascrivibili, ferme restando l'iscrizione e la responsabilità disciplinare, anche concorrente, dei singoli professionisti;

i) prevedere il diritto di prelazione a favore dei soci professionisti e di gradimento da parte di una maggioranza qualificata di questi ultimi nei confronti del nuovo socio in caso di cessione di partecipazioni nella società professionale, nonché del diritto di riscatto a favore degli altri soci della partecipazione societaria del socio escluso o deceduto;

l) disciplinare l'attività della società professionale in modo che, in caso di af-

fidamento dell'incarico a quest'ultima, siano garantiti il diritto del cliente di scegliere il professionista incaricato della prestazione professionale e la responsabilità diretta di quest'ultimo; prevedere che, in caso di mancata scelta del professionista, sia comunicato al cliente, prima dell'esecuzione della prestazione, il nominativo del professionista incaricato, con conseguente responsabilità disciplinare della società, in difetto di idonea comunicazione; assicurare comunque l'individuazione certa del professionista autore della prestazione;

m) qualificare, ai fini tributari e previdenziali, il reddito dei professionisti, derivante dalla partecipazione all'attività della società professionale, con riguardo alla natura del conferimento nella società;

n) individuare le informazioni che il professionista, anche in deroga alla normativa sul segreto professionale, è tenuto a fornire alla società alla quale partecipa sullo svolgimento dei propri incarichi;

o) disciplinare in maniera autonoma le situazioni di insolvenza della società professionale con esclusione della sottoposizione a fallimento.

4. Sono fatte salve le disposizioni vigenti in materia di società di ingegneria di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e le disposizioni emanate in attuazione delle direttive comunitarie ed in particolare dell'articolo 19 della legge 21 dicembre 1999, n. 526.

5. Il professionista che a qualunque titolo svolge attività professionale intellettuale per conto delle società di cui al presente articolo è soggetto alla disciplina propria dell'attività professionale medesima. Questa ultima e gli atti in cui essa si estrinseca sono direttamente imputabili al professionista che ne è autore e ne risponde in solido con la società.

6. Eventuali disposizioni necessarie ai fini del coordinamento tra le norme emanate sulla base dei princìpi del presente articolo e altre normative già vigenti sono adottate ai sensi del comma 4 dell'articolo 1.

ART. 6.

(Princìpi e criteri in materia di ordini e collegi professionali).

1. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 1 il Governo provvede a disciplinare l'organizzazione degli ordini e collegi professionali, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) mantenere, per le professioni regolamentate di cui all'articolo 3, l'organizzazione in ordini o collegi professionali cui spetta la tenuta degli albi o elenchi, la disciplina degli iscritti, nonché la tutela degli interessi pubblici connessi all'esercizio delle professioni stesse;

b) connotare gli ordini e collegi professionali come enti pubblici non economici dotati di autonomia patrimoniale, finanziaria e di autorganizzazione, soggetti alla vigilanza del Ministero competente, nel rispetto dei princìpi fissati dalla presente legge e dai decreti legislativi di attuazione, nonché dalle altre leggi dello Stato;

c) prevedere che l'obbligo di versamento da parte degli iscritti dei contributi determinati dagli ordini e collegi, nazionali e locali, di appartenenza, sia limitato alla misura necessaria all'espletamento delle funzioni specificamente demandate all'ordine o al collegio;

d) disciplinare, anche con rinvio a regolamenti ministeriali, i meccanismi elettorali per la nomina a cariche degli ordini e collegi professionali, intesi a garantire la trasparenza delle procedure, la tutela delle minoranze, nonché l'individuazione dei casi di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza, il diritto di voto e l'elettorato attivo e passivo degli iscritti, la durata temporanea delle cariche ed i limiti di rinnovo delle stesse;

e) prevedere l'articolazione territoriale degli ordini e collegi professionali in organi nazionali e locali, secondo criteri tendenzialmente uniformi, tenuto conto delle specifiche necessità delle singole professioni e ferma restando l'estensione del-

l'abilitazione all'esercizio della professione a tutto il territorio nazionale, salve le limitazioni volte a garantire l'esercizio di funzioni pubbliche;

f) prevedere l'attribuzione agli ordini e collegi professionali nazionali, della vigilanza sugli organi locali, nonché del potere di adottare atti sostitutivi in caso di inerzia di questi ultimi esclusivamente in presenza di rilevante interesse pubblico generale e previa diffida; demandare agli ordini e collegi nazionali l'adozione del codice deontologico nazionale, nonché l'eventuale competenza di secondo grado sui provvedimenti disciplinari dell'ordine locale; affidare loro l'adozione di misure idonee ad assicurare la completa informazione del pubblico in materia di prestazioni professionali, anche mediante la diffusione delle relative norme tecniche, per promuovere la formazione professionale, la cultura della qualità nonché il monitoraggio del mercato delle prestazioni e la ricognizione dei contenuti tipici delle prestazioni medesime;

g) demandare agli ordini e collegi nazionali compiti di indirizzo e coordinamento degli ordini e collegi locali ed in particolare il controllo sulle elezioni di questi ultimi;

h) prevedere come compiti degli organi professionali locali, con riferimento agli iscritti: 1) la tenuta aggiornata dell'albo o dell'elenco; 2) l'esercizio della vigilanza disciplinare; 3) l'adozione di iniziative volte alla formazione e all'aggiornamento professionali; 4) la continua verifica della permanenza dei requisiti per il corretto esercizio dell'attività professionale degli iscritti; 5) la vigilanza sul rispetto delle regole deontologiche.

ART. 7.

(Princìpi e criteri in materia di codice deontologico e potere disciplinare).

1. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 1, il Governo con specifico riferimento all'emanazione di codici deon-

tologici di categoria e al potere disciplinare degli ordini e collegi nei confronti degli iscritti, si attiene in particolare ai seguenti princìpi e criteri generali:

a) fissare criteri e procedure di adozione, da parte di ciascuno degli organi nazionali, di un codice deontologico professionale, al fine di tutelare gli interessi pubblici del corretto esercizio della professione e comunque coinvolti nell'esercizio della professione stessa, nonché di indirizzare quest'ultima a fini sociali, di tutelare l'affidamento e la libera scelta del cliente, di assicurare la qualità della prestazione professionale, nonché l'adeguata informazione sui contenuti e le modalità di esercizio della prestazione professionale;

b) prevedere che il potere disciplinare sugli iscritti agli ordini e collegi professionali sia esercitato da organi nazionali e locali con competenza distrettuale, che mantengono natura giurisdizionale ove attualmente prevista, distinti dagli organi gestionali degli ordini e collegi medesimi e composti da professionisti con modalità idonee ad assicurare adeguata rappresentatività, imparzialità ed indipendenza; prevedere in particolare che in sede locale i componenti delle commissioni disciplinari iscritti all'ordine o collegio professionale non appartengano allo stesso ordine o collegio locale cui appartiene l'incolpato, eventualmente con lo spostamento della competenza a conoscere del procedimento disciplinare;

c) prevedere regole procedurali per l'efficace esercizio dell'azione disciplinare e per favorire la celere conclusione del procedimento, nonché la coerenza con i princìpi del contraddittorio e del giusto procedimento;

d) consentire l'impugnazione avanti gli organi nazionali dei provvedimenti degli organi locali e l'esperibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti degli ordini e collegi nazionali;

e) prevedere l'intervento nel procedimento disciplinare del pubblico ministero o del Ministro competente alla vigilanza,

rispettivamente ove si tratti di procedimento giurisdizionale o meno, nonché l'esercizio, in via sostitutiva, dell'azione disciplinare da parte del predetto Ministro nei casi in cui vi sia inerzia dell'ordine o collegio competente;

f) prevedere, in casi di particolare gravità o di reiterata violazione di legge, il potere del Ministro competente di sciogliere, sentiti gli ordini nazionali, i consigli degli ordini o dei collegi territoriali, nonché di proporre al Consiglio dei ministri lo scioglimento dei consigli degli ordini o dei collegi nazionali;

g) prevedere, anche con riferimento all'articolo 6, il rinvio a regolamenti ministeriali, le norme procedurali idonee a garantire il corretto svolgimento delle funzioni attribuite agli ordini e collegi, nella loro articolazione sia nazionale sia locale.

ART. 8.

(Princìpi e criteri in materia di testi unici di riordino delle professioni regolamentate esistenti).

1. Il Governo è delegato ad emanare, con le modalità previste dall'articolo 1, testi unici di riordino delle disposizioni vigenti in materia di professioni regolamentate, attenendosi ai princìpi e criteri direttivi della presente legge, nonché ai seguenti:

a) riordinare le attività delle singole professioni, con eventuali accorpamenti degli ordini e collegi interessati, tenendo conto in particolare della compatibilità con le esigenze di circolazione dei titoli di studio presupposti all'esercizio delle professioni nell'ambito dell'Unione europea, nonché delle disposizioni comunitarie in materia di libere professioni;

b) perseguire una tendenziale uniformità, ove non incompatibile con il rispetto delle specificità delle singole professioni, delle disposizioni applicabili a ciascuna professione a seguito della adozione dei testi unici stessi;

c) rinviare a regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la disciplina degli aspetti organizzativi e procedimentali;

d) effettuare la puntuale individuazione del testo vigente delle norme;

e) esplicitare le norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;

f) procedere al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di tale coordinamento, le modificazioni necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;

g) esplicitare quali disposizioni non inserite nel testo unico restano comunque in vigore;

h) dichiarare l'abrogazione delle rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato annesso al testo unico.

2. Dalla data di entrata in vigore del testo unico sono comunque abrogate le norme che regolano la materia oggetto di delegificazione, non richiamate ai sensi della lettera *g)* del comma 1.

3. Al fine di consentire una contestuale compilazione delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti una medesima professione, il Governo è autorizzato, nell'adozione dei testi unici di cui al comma 1, ad inserire nel medesimo testo unico, con adeguata evidenziazione, le norme sia legislative sia regolamentari vigenti per ciascuna professione.

ART. 9.

(Princìpi e criteri in materia di associazioni professionali).

1. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 1 il Governo provvede inoltre a disciplinare, ferme restando le competenze

di legge degli ordini e collegi professionali, le associazioni di esercenti professioni intellettuali sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) garantire la libertà di costituire libere associazioni di professionisti, di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza vincolo di esclusiva e nel rispetto della libera concorrenza;

b) prevedere la registrazione presso il Ministero della giustizia, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, delle associazioni professionali che svolgono l'attività di cui alla lettera *c)*, richiedendo che gli statuti e le clausole associative delle medesime associazioni garantiscano la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, la dialettica democratica tra gli associati, l'osservanza di princìpi deontologici, nonché una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo ed oggettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione;

c) prevedere, relativamente alle professioni intellettuali non regolamentate, anche in riferimento alle direttive 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, e 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che le associazioni di cui alla lettera *b)* possano rilasciare attestati di competenza riguardanti la qualificazione professionale, tecnico-scientifica e deontologica, in ogni caso assicurando che le eventuali certificazioni richieste dalle citate associazioni per tutti o parte degli associati abbiano carattere oggettivo e provengano da soggetti terzi professionalmente qualificati;

d) prevedere, nel disciplinare le associazioni di cui alla lettera *b)*, modalità idonee ad escludere incertezze in ordine alle funzioni rispettivamente attribuite dalla legge agli ordini e collegi professionali ed alle associazioni di professionisti;

e) prevedere anche per le associazioni di professioni intellettuali regolamentate, i cui statuti e le cui clausole associative rispondono ai requisiti di cui alla lettera

b), la facoltà di richiedere la registrazione presso il Ministero della giustizia al fine dell'identificazione tecnico-professionale dei propri associati, comunque senza pregiudizio per la concorrenza e senza effetti restrittivi sull'esercizio della professione.

DDL13-7452
Lire 1000