

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1650

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LA RUSSA, AIRAGHI, ALBONI, AMORUSO, ANEDDA, ARMANI, ARRIGHI, ASCIERTO, BELLOTTI, BENEDETTI VALENTINI, BOCCHINO, BORNACIN, BRIGUGLIO, BUONTEMPO, BUTTI, CANNELLA, CANELLI, CARRARA, CARUSO, CASTELLANI, CATANOSO, CIRIELLI, COLA, GIORGIO CONTE, GIULIO CONTI, CORONELLA, CRISTALDI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, FASANO, FATUZZO, FIORI, FOTI, FRAGALÀ, FRANZ, GALLO, GAMBA, GARNERO SANTANCHÈ, GERACI, GHIGLIA, ALBERTO GIORGETTI, GIRONDA VERALDI, LA GRUA, LAMORTE, LANDI DI CHIAVENNA, LANDOLFI, LA STARZA, LEO, LISI, LO PRESTI, LOSURDO, MACERATINI, MAGGI, MALGIERI, GIANNI MANCUSO, LUIGI MARTINI, MAZZOCCHI, MENIA, MEROI, MESSA, MIGLIORI, MUSSOLINI, ANGELA NAPOLI, NESPOLI, ONNIS, PAOLONE, PATARINO, ANTONIO PEPE, PEZZELLA, PORCU, RAISI, RAMPONI, RICCIO, RONCHI, ROSITANI, SAGLIA, SAIA, SCALIA, SELVA, SERENA, STRANO, TAGLIALATELA, TRANTINO, VILLANI MIGLIETTA, ZACCHEO, ZACCHERA**

Riforma delle libere professioni

*Presentata il 25 settembre 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da alcuni anni vengono presentati in Parlamento progetti di legge in materia di libere professioni, senza esito alcuno, anche perché nel passato era mancato il consenso degli stessi professionisti sugli strumenti ovvero sui contenuti della riforma.

La presente proposta di legge non è una legge delega, ma una legge quadro che disciplina compiutamente la materia, rinviando a norme regolamentari l'attuazione della legge stessa: questo è ritenuto indispensabile per l'importanza sociale della materia, che non deve essere sottratta al

dibattito parlamentare, in modo da consentire una maggiore ponderazione ed una più ampia partecipazione al processo normativo. Inoltre, il testo proposto è risultato da un lungo confronto con i professionisti.

Le libere professioni, per le loro caratteristiche di autoimprenditorialità e la capacità di espansione, non sono un relitto del passato fondato sul privilegio di casta o una realtà corporativa estranea ai principi democratici e alle necessità della società futura.

Rappresentano, invece, un punto di riferimento irrinunciabile del nostro sistema economico e sociale di impianto europeo-occidentale: in Italia si può oggi parlare di terzo polo per la rilevanza dello sviluppo che hanno assunto e la valenza produttiva e occupazionale.

Sotto il profilo storico ricordiamo che furono solo i rivoluzionari francesi del periodo del Terrore che abolirono tutte le corporazioni, con il pretesto di eliminare autonomie e privilegi; si iniziò dall'ordine degli avvocati, in quanto testimone delle illegalità commesse. In seguito, le professioni vennero riorganizzate e la normativa dell'epoca napoleonica ha costituito il modello di legislazione per numerosi Paesi europei, tra i quali il nostro. In Italia, gli ordini professionali risalgono al periodo liberale, quando vennero istituiti gli albi degli avvocati (1874) e dei notai (1879), e successivamente dei ragionieri (1906), dei sanitari (1910), degli ingegneri ed architetti (1923). Gli ordini più recenti sono stati istituiti nel periodo repubblicano. La normativa fondamentale è costituita tuttora dal decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, che riorganizza su basi democratiche gli ordini ed i collegi professionali, per cui gli organi di vertice sono esponenziali del corpo professionale liberamente eletti dall'assemblea degli iscritti. La Costituzione repubblicana ha riconosciuto l'importanza sociale delle libere professioni, prescrivendo l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione (articolo 33) e, più in generale, affermando il principio della tutela del lavoro in tutte le sue forme (articolo 35).

Con lo sviluppo della legislazione comunitaria si apre l'attuale fase di integrazione dei mercati che coinvolge anche le professioni: il Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea che afferma il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, la direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, sui criteri per il reciproco riconoscimento dei titoli di studio superiori, e la direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, sulla libertà di esercizio delle professioni in generale, resa esecutiva con il decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319.

Dalla legislazione comunitaria non deriva affatto la necessità di deregolarizzazione delle professioni intellettuali, di abolizione di ordini, tariffe, controlli all'accesso. Inoltre da un esame comparatistico della legislazione europea, non si evince l'esistenza di un modello unitario contrapposto al nostro, ma solo il permanere, soprattutto in Inghilterra, di diverse tradizioni in alcuni ambiti di attività.

Per quanto concerne il criterio seguito in altri Paesi europei sul tema delle società professionali, ricordiamo che in Germania di recente è stata emanata una legge che consente anche agli avvocati di esercitare la professione forense in forma societaria sotto diverse forme, tra le quali la società a responsabilità limitata. Per queste società tra avvocati sono esclusi i soci di mero capitale. In Francia vi sono diverse forme societarie che consentono comunque ai professionisti esercenti la loro attività all'interno della stessa società di detenere la maggioranza del capitale sociale. Va però precisato che la disciplina legislativa è approvata con decreti specifici e per ciascuna professione il Consiglio di Stato ha la facoltà di limitare o interdire del tutto il possesso di quote o azioni a determinate categorie di persone fisiche o giuridiche quando la loro partecipazione potrebbe mettere in pericolo l'indipendenza e il rispetto delle regole deontologiche.

La legge 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999) nel dare applicazione alla direttiva 98/5/CE in materia di esercizio della professione di avvocato,

ammette la pratica della professione sotto forma societaria, ma unicamente come società tra professionisti iscritti all'ordine. A tale precetto si è richiamato il passato Governo nell'emanare il conseguente decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, che all'articolo 16, comma 1, ribadisce che « L'attività professionale di rappresentanza, assistenza e difesa in giudizio può essere esercitata in comune esclusivamente secondo il tipo della società tra professionisti, denominata nel seguito società tra avvocati ». Ma noi ci riportiamo al dettato della legge n. 526 del 1999 che ha stabilito senza equivoci principi direttivi per « l'esercizio della professione » e non solo per singole attività tipiche.

Proprio partendo dalle esigenze poste dall'unificazione dei mercati dei servizi nel territorio dell'Unione europea, sono sorti vivaci contrasti sulla base delle presunte antinomie tra la libertà di stabilimento e circolazione e l'obbligo di osservanza delle leggi nazionali. Nei pareri espressi da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e nelle iniziative del passato Governo si era inteso risolvere tali antinomie, solo all'apparenza inconciliabili, con l'assimilazione della prestazione professionale al prodotto dell'impresa di servizi. Da tale postulato, indimostrabile, possono derivare gravi conseguenze negative per tutta la collettività e per la tutela del pubblico interesse, che con la proposta di legge, invece, si intendono garantire e difendere.

Il criterio del « pubblico interesse » è, viceversa, tenuto in gran conto nelle decisioni della Corte di giustizia europea che in questi ultimi anni è stata costretta ad una ponderazione continua tra gli interessi in gioco: da un lato la libertà di circolazione dei servizi; dall'altro gli interessi contingenti perseguiti dalle norme nazionali limitative del libero scambio. È bene ricordare che in questo processo di valutazione secondo la Corte di giustizia il principio economico del mercato unico subisce « eccezioni » quando le norme nazionali perseguono « interessi pubblici » che l'ordinamento comunitario riconosce

prevalenti (vedi sentenze Sager, 1990; Gebhard, 1995; *Alpine Investments*, 1995).

Il Parlamento europeo, il 5 aprile 2001 ha adottato una significativa risoluzione (B5-0247/2001) « sulla legittimità delle tariffe di alcune libere professioni, in particolare per gli avvocati, e sulla particolarità del ruolo e della posizione delle libere professioni nella società moderna » dichiarando inoltre quanto segue:

« le libere professioni rappresentano uno dei pilastri del pluralismo e dell'indipendenza all'interno della società ed assolvono a ruoli di pubblico interesse »;

« le regole che sono necessarie, nel contesto specifico di ciascuna professione, per assicurare l'imparzialità, la competenza, l'integrità e la responsabilità dei membri della professione stessa, o per impedire conflitti d'interesse e forme di pubblicità ingannevole, e che non ostacolano peraltro la libera circolazione dei servizi, non sono considerate restrizioni del gioco della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato »;

« le libere professioni siano l'espressione di un ordinamento fondamentale democratico basato sul diritto e, più specificamente, rappresentino un elemento essenziale delle società e delle collettività europee nelle loro varie forme »;

« l'importanza delle norme, in conformità con i dettami degli articoli 81 e 82 del trattato CE, che sono stabilite dalle categorie professionali, sotto la loro responsabilità, al fine di garantire la qualità dei servizi, di fissare specifici *standard* di valore, di assicurare l'osservanza delle norme stesse secondo i canoni della professionalità e di tener conto anche dell'etica professionale ».

Il Parlamento europeo ritiene quindi che la legislazione nazionale debba considerare:

« gli elevati requisiti richiesti per l'esercizio delle libere professioni, la necessità di salvaguardare quelli che distinguono tali professioni a beneficio dei cit-

tadini europei e la necessità di instaurare tra i liberi professionisti e i loro clienti un rapporto specifico fondato sulla fiducia »;

« si debbano rispettare, applicando il principio della sussidiarietà, le diversità che hanno le loro radici nella cultura, nella storia giuridica, nella sociologia e nell'etnologia delle varie categorie professionali degli Stati membri »;

« che gli Stati membri siano autorizzati a stabilire tariffe obbligatorie tenendo conto dell'interesse generale (e non solo di quello della professione) e a salvaguardare gli elevati livelli morali, etici e di qualità »;

« che l'obiettivo di promuovere la concorrenza nelle professioni vada conciliato, in ciascun caso, con quello di mantenere norme puramente etiche specifiche per ciascuna professione ».

Pertanto non è vero che il diritto comunitario impone di smantellare le discipline nazionali sulle professioni. Le pressioni verso una deregolarizzazione derivano da una falsa rappresentazione di problemi effettivi posti dal mercato. I problemi effettivi sono quelli della crisi occupazionale nei settori della produzione industriale, della notevole espansione del terziario, soprattutto nel settore dei servizi professionali e di un continuo aumento del numero dei professionisti.

L'errore di chi sponsorizza una liberalizzazione selvaggia delle professioni intellettuali discende anche dalla mancata considerazione della circostanza che le professioni rappresentano un rilevante fattore di democratizzazione e di modernizzazione secondo quanto accreditato dai più recenti studi del settore: ad esempio, assicurano la mobilità sociale, sulla base del merito, invece che sulla base della nascita, della classe di appartenenza e della fortuna; sono state il primo settore di lavoro che ha introdotto l'eguaglianza tra i sessi; sono un ambito aperto e in espansione tanto che gli addetti si moltiplicano ogni anno e il fatturato è pari al 7 per cento del prodotto interno lordo nazionale. Dagli ultimi rapporti del CENSIS risultano

iscritti agli albi più di 1,5 milioni di professionisti; tra il 1997 ed il 1999 vi è stato addirittura un incremento del 5,1 per cento.

Certamente, in questo insieme esistono problematiche differenti poste dalle professioni a disciplina ordinistica, da quelle semplicemente riconosciute e, infine, da quelle professioni emergenti che aspirano ad una regolamentazione.

La presente proposta di legge intende adeguare l'ordinamento delle libere professioni alle necessità della società del 2000 in Europa; consentire la costituzione di società fra professionisti, con esclusione del socio di puro capitale per evitare uno snaturamento degli studi in erogatori di servizi di massa ad un utente non garantito; rinnovare gli Ordini rendendoli più trasparenti, democratici, aperti ai giovani ed alle nuove esigenze dei professionisti e dei cittadini.

Adeguamento che va previsto salvaguardando sia le funzioni di interesse generale, sia le attribuzioni di interesse pubblico proprie di alcune di esse, la tutela degli interessi del cliente, da realizzare in modo più efficace anche in considerazione della normativa comunitaria.

La riforma proposta rispetta le caratteristiche essenziali delle attività professionali che hanno natura intellettuale, anziché meramente tecnica, e pertanto si distinguono da altri servizi per il contenuto creativo e inventivo fondato sulla detenzione « del sapere e della conoscenza specializzati ». Il rapporto professionale è di tipo fiduciario e personale (affidamento all'*intuitus personae*), comporta la diretta responsabilità del prestatore di opera intellettuale e presuppone l'assoluta indipendenza del professionista, che deve agire secondo scienza e coscienza.

La tutela del cliente del professionista assume aspetti più intensi e problematici rispetto al consumatore o all'utente di un servizio tecnico: la garanzia deve avvenire non solo sulla quantità, ma particolarmente sull'accertata qualità della prestazione. E deve esservi innanzitutto una verifica della capacità del professionista a

esercitare la professione: in nessun altro modo si potrebbe garantire il cittadino dal rischio di prestazioni inadeguate, in quanto, trattandosi di obbligazione di mezzi e non di risultato, gli esiti — e gli eventuali danni sociali nel caso di prestazioni fornite da un professionista non qualificato — non sono immediatamente valutabili dall'interessato.

Non abbiamo ritenuto di accogliere la tesi di chi vorrebbe abbandonare alla sola legge del mercato lo svolgimento dell'attività professionale, l'accesso alla professione, la pubblicità, il compenso delle prestazioni. In effetti, l'attività del libero professionista, per il grado particolare di preparazione richiesto e per la fiduciarità dell'incarico cui fa affidamento il cliente e, soprattutto, per il valore degli interessi tutelati, non è riconducibile alla prestazione anonima di servizi commerciali né all'attività imprenditoriale.

Il superamento della concezione dialettica fra capitale, impresa e lavoro, non comporta l'assimilazione di ogni fattore a un'unica dimensione del mercato.

Per tali ragioni l'articolo 1 chiarisce che si è inteso offrire una legge quadro in attuazione dell'articolo 35 della Costituzione e, quindi, a tutela del lavoro, la cui specificità rispetto all'attività d'impresa commerciale è indicata nel doveroso rispetto di norme deontologiche, nella personalità della prestazione, nell'indipendenza e nella diretta responsabilità del professionista.

L'articolo 2 qualifica gli Ordini come enti pubblici non economici e riconosce loro autonomia statutaria e regolamentare nei confronti delle rispettive categorie. Peraltro, i rapporti di lavoro dei dipendenti sono esclusi dalla normativa dei comparti del pubblico impiego e vengono invece regolati da contrattazioni specifiche e da disposizioni di legge.

L'obbligatorietà dell'iscrizione e la rappresentatività degli appartenenti conferiscono agli Ordini prerogative di diritto pubblico, così come l'ampiezza della funzione normativa, che riguarda non solo la tenuta e l'aggiornamento degli albi, ma altresì la verifica dei requisiti per l'iscri-

zione ed il controllo della permanenza negli stessi, il codice deontologico ed il procedimento disciplinare, la regolamentazione della pubblicità e la misura degli oneri associativi destinati all'organizzazione ed al funzionamento degli organi rappresentativi.

L'articolo 3 chiarisce che obiettivo della legge è anche la salvaguardia delle professioni. Si evidenzia che la riserva legale, per coloro che sono iscritti agli albi, non riguarda solo specifiche attività ma il complesso delle attività in cui consiste la professione (compresa quindi la consulenza). In questo senso, la nostra proposta di legge si differenzia da altre iniziative del passato Governo (atto Camera n. 7452 della XIII legislatura). Si assicura il mantenimento degli Ordini attualmente esistenti, mentre l'introduzione di nuovi Ordini è subordinata alla verifica di determinati requisiti, quali la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, la necessità di salvaguardare l'utente dai rischi derivanti da una condizione di asimmetria informativa o l'entità dei danni sociali derivanti da prestazioni non adeguate.

L'articolo 3 riguarda i professionisti che esercitano attività non riservate in esclusiva dalla legge. Sono in genere professioni nuove, emergenti, organizzate in varie associazioni, e sono state oggetto di studio da parte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Occorre dare riconoscimento alle loro organizzazioni, al fine di tutelare la qualità della professione nell'interesse degli utenti. Si ritiene opportuno affidare al Governo il compito di regolamentare la formazione di un apposito registro istituito presso il Ministero della giustizia e le modalità della verifica e della certificazione dei requisiti formativi e professionali richiesti.

Nell'articolo 4, per le professioni attualmente non organizzate in Ordini, è riconosciuta la possibilità di costituire libere associazioni, per la tutela della qualità della prestazione fornita.

L'accesso alla professione è uno dei punti ove più si avverte la tensione fra la richiesta di lavoro e la richiesta di qualità professionale. Alle misure per agevolare e

rendere più imparziale l'accesso dei giovani alla professione è dedicato l'articolo 5, che prevede un corso di formazione istituito dalle università e dagli istituti di istruzione secondaria, o dagli enti che svolgono attività di formazione professionale o tecnica d'intesa con Ordini professionali. La formazione e l'aggiornamento dei professionisti sono esigenze importantissime in una società dinamica in cui il sapere assume forme sempre più complesse e mutevoli. Per questo si è pensato che gli Ordini possano promuovere la costituzione di fondazioni finalizzate alla formazione dei professionisti.

L'articolo 6 affronta l'importante problema delle tariffe. Sulla materia la nota sentenza della Corte di giustizia, del 18 giugno 1998, sugli spedizionieri doganali aveva creato alcuni problemi interpretativi. Riteniamo che la medesima vada valutata nei termini posti dal caso esaminato senza giungere a conclusioni ultronee rispetto alla portata della sentenza, la quale non autorizza affatto a concludere che nessuna tariffa possa più essere prevista, soprattutto quando trattasi della soglia minima a garanzia del cittadino-utente. Inoltre, nei casi di prestazioni slegate dall'obbligo di assicurare il risultato (ad esempio prestazioni mediche, legali, progettazione, eccetera) le tariffe minime svolgono la funzione di impedire che i prezzi scendano a livelli condizionati da operatori non qualificati e pertanto disponibili ad accettare corrispettivi inadeguati, non remunerativi per chi abbia invece sostenuto l'iter formativo previsto dalla legge.

Come ha chiaramente riconosciuto il Parlamento europeo nella citata risoluzione del 5 aprile 2001, « la giurisprudenza della Corte di giustizia non impedisce agli Stati membri di stabilire tariffe obbligatorie poiché “gli articoli 81 e 82 del trattato riguardano soltanto comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa” e quindi solo le tariffe obbligatorie stabilite da organismi o associazioni professionali (...) possono essere considerate quali decisioni di associazioni di imprese sottoposte alla

libera concorrenza ». Le tariffe non possono più essere espressione delle organizzazioni degli stessi professionisti. Per questo, secondo l'articolo 6 della proposta di legge, le tariffe sono fissate con decreto del Ministro della giustizia su proposta di commissioni appositamente istituite con la partecipazione di rappresentanti degli Ordini. Sempre a tutela del cliente è stabilito il suo diritto alla preventiva informazione in ordine alla complessità ed onerosità della prestazione.

La pubblicità professionale, secondo l'articolo 7, non è concepita in termini di liceità indiscriminata secondo modalità di tipo commerciale. Deve essere invece di tipo essenzialmente informativo, mentre viene esclusa ogni forma comparativa o non adeguata al decoro professionale.

L'articolo 8 obbliga tutti i professionisti a stipulare una assicurazione per i rischi derivanti dallo svolgimento delle loro attività economiche.

Con l'articolo 9 si è inteso estendere — come si è più volte chiesto inutilmente con emendamenti alle leggi finanziarie degli anni passati — ai professionisti le agevolazioni e gli incentivi stabiliti per altre attività.

Il capo II è dedicato alla disciplina della società tra professionisti.

L'attività professionale può essere svolta in forma individuale, associativa o a mezzo di società tra professionisti. Si è prefigurato uno specifico tipo di società, denominato « società tra professionisti » (STP), organizzata in base allo statuto.

Di tali società, secondo l'articolo 10, possono essere soci unicamente persone fisiche che, già al momento della sottoscrizione delle quote sociali, siano in possesso dei requisiti previsti di abilitazione e di iscrizione all'albo. Non sono ammessi quindi soggetti estranei alla professione ovvero soci capitalisti che possano compromettere la trasparenza o condizionare la libera attività cui devono poter fare affidamento i cittadini. Sono ammesse società multiprofessionali.

All'articolo 11 sono indicate delle incompatibilità in funzione della trasparenza e della correttezza.

Secondo l'articolo 12, le società si costituiscono per atto pubblico e possono esercitare l'attività solo dopo la loro iscrizione in appositi registri allegati agli albi. Con questa prescrizione si è voluto assoggettare le società stesse alla disciplina degli Ordini e, quindi, alle norme deontologiche e disciplinari, fino alla cancellazione dagli albi, per gravi scorrettezze. Peraltro anche per la STP è prevista l'iscrizione anche in funzione della pubblicità e della diffusione, nel registro delle società presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Nella ragione sociale deve essere contenuto il nome di uno o più soci e l'attività professionale svolta; il nome del socio defunto può essere mantenuto per dieci anni dal decesso.

L'articolo 13 stabilisce che, fatta salva la particolare disciplina della STP, in mancanza di apposite regole, si applicano le norme sulla società a responsabilità limitata. L'amministrazione della società è sempre affidata ai soci e la STP è esclusa dalle norme sul fallimento.

Gli articoli 14 e 15 riguardano le modalità dell'incarico, la personalità della prestazione, la responsabilità professionale, stabilendo, altresì il ruolo della società nell'incarico e rendendo contemporaneamente trasparente l'assunzione di responsabilità da parte del singolo professionista. Il riferimento all'articolo 2236 del codice civile conferma per il socio della STP il grado di responsabilità del professionista, la cui imperizia è rilevabile quando costituisca colpa grave. La società risponde in solido con il professionista incaricato. Fortemente innovativa è la previsione della copertura assicurativa obbligatoria.

Gli articoli 16 e 17 disciplinano la partecipazione agli utili e il subentro di nuovi soci. Di rilievo è la disposizione per cui le quote sono normalmente cedibili per atti tra vivi, salvo eventuali limiti o clausole di gradimento poste dallo statuto.

Alcune disposizioni in materia tributaria e contributiva sono volte a razionalizzare una materia già troppo onerosa per i professionisti. Così i redditi da lavoro derivanti dalla partecipazione alla società

sono tassati quali redditi da lavoro autonomo, anziché rientrare tra i redditi da capitale. I redditi derivanti dall'attività di amministratore, revisore e sindaco di società ed enti, svolta da soggetti iscritti agli albi professionali, costituiscono redditi equiparati a tutti gli effetti a quelli di cui all'articolo 49, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e sono assoggettati a contribuzione a favore delle casse di previdenza di appartenenza.

Poiché per tutte le professioni sono previste forme di previdenza obbligatoria, l'articolo 18 prevede l'adeguamento ai fini previdenziali, sotto il profilo degli obblighi e dei diritti, del socio professionista. Il comma 2 delinea il quadro di riferimento per la tassazione delle STP: trattandosi di società che hanno per oggetto esclusivo l'esercizio di attività professionali, ne consegue logicamente il richiamo alle norme di determinazione del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni contenute nell'articolo 50 del citato testo unico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

I limiti agli investimenti posti dall'articolo 19, come il divieto di investimento in beni non utilizzati per l'esercizio della professione, sono posti per evitare lo snaturamento della società rispetto allo scopo sociale.

Gli articoli 20 e 21 delinea la struttura e le funzioni degli organi degli Ordini professionali articolati su due livelli territoriali: uno nazionale e uno locale, in rispondenza con le diverse esigenze degli Ordini e delle comunità.

Si è stabilito che gli ordini si organizzano mediante i loro statuti, i quali peraltro devono osservare le leggi dello Stato, e innanzitutto le norme che riguardano l'accesso alle professioni.

A tale proposito si prende atto delle conseguenze indotte all'organizzazione delle professioni dalla legge n. 4 del 1999. Il nuovo ordinamento universitario introduce una molteplicità di corsi articolati su due livelli: laurea e laurea specialistica. Nei successivi regolamenti approntati dal

Governo in materia di accesso alle professioni — il decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328, è per ora l'unico esecutivo — gli albi sono stati divisi in due sezioni A e B, in corrispondenza del diverso grado di formazione e delle diverse competenze derivanti dalle lauree triennali e dalle lauree specialistiche. È stato opportunamente stabilito che il presidente dell'ordine deve appartenere alla sezione A.

Vengono specificate le materie attribuite alla funzione regolamentare dei consigli nazionali. L'esigenza di dare un quadro organizzativo uniforme è contemperata dal riconoscimento di speciali autonomie ai consigli locali come indicato nell'articolo 21.

Alla nuova regolamentazione della funzione disciplinare è dedicato l'articolo 22. Essa è attribuita ad appositi organi, denominati consigli di disciplina. Il procedimento disciplinare deve garantire all'incolpato la difesa tecnica con la nomina di un difensore avvocato o collega del proprio ordine professionale; la possibilità di prendere cognizione ed estrarre copia dei documenti che formano il fascicolo; la possibilità di far pervenire memorie e di intervenire personalmente all'udienza per essere sentito dalla commissione. Sono stabilite tassativamente le sanzioni previste. Una particolare riserva per l'Ordine degli avvocati rinvia alla specifica disciplina della legge regolamentare.

Il controllo sugli atti degli Ordini, disciplinato nel capo IV, è affidato al Ministro della giustizia che lo esercita secondo

modalità che consentono una ponderazione delle valutazioni. Le deliberazioni concernenti l'approvazione degli statuti, dei regolamenti e dei bilanci sono inviate per l'approvazione al Ministro della giustizia che, in caso negativo, decide di concerto con il Ministro competente in ordine alla materia riguardante l'attività professionale. Se la richiesta di riesame non è accolta entro un mese, l'azione di controllo viene trasferita presso la Corte dei conti.

L'articolo 24 prevede lo scioglimento dei consigli territoriali per gravi motivi, con la nomina di un commissario *ad acta*.

L'articolo 25 dispone norme transitorie per la prima elezione degli organi statutari e risponde alla necessità di assicurare il rinnovo degli organismi con metodi assolutamente democratici e trasparenti. Infatti è previsto che lo statuto degli Ordini professionali, ai sensi del comma 2 dell'articolo 2, venga sottoposto all'approvazione degli iscritti mediante un'assemblea congressuale, composta dai delegati di ciascun Ordine territoriale in rapporto proporzionale con il numero degli iscritti. Detto statuto è trasmesso al Ministro della giustizia che previa verifica di legittimità lo adotta con proprio decreto. Entro un anno devono essere indette le elezioni dei nuovi organi statutari.

Le norme finali stabiliscono che la legge si applica a tutti gli Ordini ed i collegi professionali e che entro un anno dalla data della sua entrata in vigore il Governo deve emanare i regolamenti attuativi ai sensi della legge n. 400 del 1988.



## PROPOSTA DI LEGGE

### CAPO I

#### PRINCÌPI GENERALI

##### ART. 1.

*(Ambito di applicazione).*

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 35 della Costituzione e nel rispetto della normativa comunitaria, disciplina l'esercizio delle professioni intellettuali.

2. L'attività professionale è distinta dall'attività d'impresa per la natura fiduciaria della prestazione, per l'autonomia, per la responsabilità diretta e personale del professionista e per il rispetto delle norme deontologiche poste a tutela del singolo e della collettività.

3. Le norme della presente legge costituiscono principi generali degli ordinamenti professionali e possono essere modificate o derogate solo espressamente.

##### ART. 2.

*(Ordini professionali).*

1. Gli Ordini professionali sono enti pubblici non economici istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dall'articolo 1. A essi non si applicano la legge 21 marzo 1958, n. 259, e successive modificazioni, la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Gli Ordini professionali hanno autonomia patrimoniale e finanziaria, determinano la propria organizzazione mediante uno statuto e disciplinano con appositi regolamenti, nel rispetto della presente legge, le seguenti materie:

a) tenuta e aggiornamento periodico degli albi;

b) verifica della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione;

c) codice di deontologia professionale e procedimento disciplinare;

d) disciplina della pubblicità professionale;

e) certificazione attestante la qualificazione professionale e il controllo sulla permanenza dei requisiti di iscrizione agli albi;

f) misura degli oneri associativi destinati alle spese di organizzazione e funzionamento degli organi rappresentativi.

#### ART. 3.

*(Attività professionali riservate).*

1. L'esercizio dell'attività di una professione riservata è subordinato all'iscrizione al relativo albo professionale.

2. Fatti salvi gli Ordini professionali attualmente istituiti, l'introduzione di nuovi Ordini è subordinata alla necessità di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti nello svolgimento di attività caratterizzate da gravi asimmetrie informative e dal rischio di danni sociali conseguenti a prestazioni non adeguate.

#### ART. 4.

*(Libere associazioni).*

1. I professionisti che esercitano attività non riservate in esclusiva dalla legge possono costituire associazioni professionali al fine di tutelare la qualità delle prestazioni nell'interesse degli utenti.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per il fine di cui al comma 1, sono stabiliti i criteri per l'iscrizione delle associazioni professionali all'apposito registro istituito presso il Ministero della giustizia e le modalità

della verifica e della certificazione dei requisiti formativi e professionali richiesti.

ART. 5.

*(Accesso alla professione).*

1. Fermo restando il possesso del titolo di studio previsto, per l'abilitazione all'esercizio di una professione che comprende lo svolgimento di attività riservate in esclusiva è prescritto un esame di Stato, al quale si accede dopo un corso di formazione istituito dalle università o dagli istituti di istruzione secondaria o dagli enti che svolgono attività di formazione professionale o tecnica, di intesa con gli Ordini professionali.

2. In casi eccezionali, la legge può prevedere una preventiva determinazione del numero di coloro che possono conseguire l'abilitazione all'esercizio di particolari attività professionali che comportano lo svolgimento di pubbliche funzioni. In tali casi l'accesso professionale si consegue mediante il ricorso a procedure di evidenza pubblica.

3. La disciplina del tirocinio, ove previsto, si conforma a criteri che garantiscono l'effettività dell'attività formativa e il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione. Il tirocinio può essere svolto in tutto o in parte durante il percorso formativo e non può avere, comunque, durata superiore a tre anni.

4. Salvo sia disposto diversamente, l'esame di abilitazione si svolge su base regionale. Gli iscritti agli Ordini professionali non possono esercitare la funzione di componente delle commissioni esaminatrici nell'ambito della circoscrizione in cui esercitano l'attività professionale.

5. Gli Ordini professionali curano l'aggiornamento periodico e la formazione permanente degli iscritti organizzando appositi corsi, di intesa con le università e gli istituti e gli enti di cui al comma 1, e a tale fine possono promuovere la costituzione di fondazioni anche con la partecipazione di soggetti pubblici e privati. L'organizza-

zione dei corsi non costituisce esercizio di attività commerciale.

ART. 6.

*(Tariffe).*

1. Le tariffe per le prestazioni svolte sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia, su proposta di commissioni appositamente istituite con la partecipazione dei rappresentanti degli Ordini professionali.

2. Il professionista è tenuto a rendere nota la complessità dell'incarico fornendo le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili al momento del conferimento.

ART. 7.

*(Informazione all'utenza).*

1. Il professionista può pubblicizzare il proprio nome, titolo e albo di appartenenza, nonché la ragione sociale della società tra professionisti di cui fa parte. È proibita ogni forma pubblicitaria comparativa o non adeguata al decoro e al prestigio professionali.

2. I regolamenti di cui all'articolo 2, comma 2, possono prevedere i limiti necessari per assicurare la correttezza dell'informazione pubblicitaria.

ART. 8.

*(Assicurazione obbligatoria).*

1. Il professionista è tenuto a stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale.

ART. 9.

*(Agevolazioni e incentivi).*

1. I provvedimenti che introducono agevolazioni o incentivi diretti a favorire lo sviluppo dell'occupazione e gli investimenti non possono escludere tra le cate-

gorie dei beneficiari coloro che esercitano l'attività professionale.

2. I redditi derivanti dai patrimoni mobiliari ed immobiliari di proprietà di enti previdenziali privati che gestiscono forme pensionistiche obbligatorie usufruiscono dello stesso regime tributario previsto dagli articoli 13 e seguenti del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni.

## CAPO II

### SOCIETÀ TRA PROFESSIONISTI

#### ART. 10.

*(Società tra professionisti).*

1. Al fine di svolgere in comune l'attività professionale alla quale sono abilitati, i professionisti possono costituire tra loro società disciplinate dalla presente legge.

2. Nel rispetto dei principi della presente legge possono essere costituite, tra professionisti iscritti ad Ordini diversi, società con lo scopo di organizzare in comune l'esercizio delle rispettive prestazioni professionali.

3. L'attività dei soci è soggetta alla disciplina vigente per l'esercizio delle professioni intellettuali e delle singole professioni.

4. Salvo quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni legislative per particolari attività, le professioni per cui è richiesta l'iscrizione agli albi non possono essere svolte in forma associativa diversa dall'associazione o dalla società tra professionisti.

#### ART. 11.

*(Limitazioni all'esercizio dell'attività professionale in forma societaria).*

1. L'esercizio in forma individuale dell'attività professionale è incompatibile con la partecipazione ad una società tra pro-

fessionisti. L'esercizio in forma societaria non è consentito in più di una società.

2. Le incompatibilità di cui al comma 1 si applicano rispettivamente fino alla comunicazione della dichiarazione di recesso dalla società ovvero fino all'iscrizione alla stessa secondo le disposizioni della presente legge.

3. Non può mantenere la qualità di socio colui che è cancellato o radiato dall'albo. La sospensione di un socio dall'albo è causa legittima di esclusione dalla società.

#### ART. 12.

##### *(Costituzione della società).*

1. Le società tra professionisti si costituiscono per atto pubblico e possono esercitare l'attività dopo l'iscrizione in apposito registro allegato all'albo o agli albi. L'iscrizione è effettuata entro un mese dalla domanda.

2. La ragione sociale deve contenere il nome di uno o più soci e l'indicazione di società tra professionisti (STP); deve essere inoltre indicata l'attività professionale svolta. Il nome del socio defunto può essere mantenuto per non oltre dieci anni dal decesso.

3. Dell'avvenuta iscrizione all'albo professionale è data comunicazione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che provvede agli adempimenti necessari per l'iscrizione in una sezione speciale del registro delle società secondo le modalità e con l'osservanza delle disposizioni previste in apposito regolamento emanato dal Governo ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con decreto del Ministro della giustizia sono stabiliti i diritti dovuti alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

## ART. 13.

*(Disciplina della società).*

1. Salve le diverse disposizioni della presente legge, alla società professionale si applica la disciplina vigente per le società a responsabilità limitata.

2. L'amministrazione della società è affidata esclusivamente ai soci.

3. La società tra professionisti non è soggetta alla disciplina fallimentare.

## ART. 14.

*(Incarico professionale).*

1. L'incarico affidato alla società si intende conferito anche al professionista o ai professionisti che risultano aver concorso al suo espletamento sulla base della comunicazione data per iscritto al cliente prima dell'inizio dell'esecuzione. In difetto della comunicazione, l'incarico si presume conferito a tutti i soci.

2. Tutti gli obblighi derivanti in capo al professionista individuale in conseguenza del rapporto professionale sono estesi alla società.

## ART. 15.

*(Responsabilità del professionista e della società).*

1. Il professionista incaricato è responsabile dell'attività svolta, ai sensi dell'articolo 2236 del codice civile.

2. La società risponde, con il suo intero patrimonio, in solido con il socio incaricato della prestazione per gli eventuali danni derivanti dalle singole attività professionali. A tale fine essa è tenuta a stipulare idonea assicurazione per la copertura dei rischi.

3. La società risponde disciplinarmente della violazione delle norme deontologiche previste per l'espletamento dell'attività professionale esercitata.

## ART. 16.

*(Partecipazioni agli utili).*

1. Lo statuto delle società disciplinate dal presente capo stabilisce la partecipazione agli utili dei soci che, in difetto, si presume in parti uguali.

2. I soci hanno diritto alla distribuzione annuale degli utili.

3. Lo statuto disciplina altresì la corresponsione di acconti sugli utili derivanti dall'attività svolta e il limite massimo stabilito per gli accantonamenti degli stessi.

## ART. 17.

*(Subentro di nuovi soci).*

1. Le quote rappresentative del capitale conferito nelle società di cui al presente capo possono appartenere soltanto ai professionisti iscritti agli albi e possono essere cedute per atto tra vivi fatta salva la clausola di gradimento eventualmente prevista dallo statuto.

2. In caso di morte di uno dei soci, gli altri devono liquidare la quota agli eredi, a meno che preferiscano sciogliere la società, ovvero continuarla con gli eredi stessi qualora ne abbiano i requisiti professionali e questi vi acconsentano.

## ART. 18.

*(Disposizioni previdenziali e fiscali).*

1. L'attività professionale svolta in forma societaria dà luogo agli obblighi e ai diritti previsti dalle norme previdenziali vigenti per l'attività individuale; i contributi di carattere integrativo sono dovuti nella stessa misura che si applica agli atti compiuti dal singolo professionista.

2. Ai fini fiscali il reddito della società è determinato ai sensi dell'articolo 50 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, ed è imputato a ciascun



socio, indipendentemente dalla partecipazione agli utili.

3. I compensi percepiti per l'attività prestata negli organi di amministrazione della società si considerano derivanti dall'esercizio di arti e professioni.

4. I redditi derivanti dall'attività di amministratore, revisore e sindaco di società ed enti, svolta da soggetti iscritti agli albi, costituiscono redditi equiparati a tutti gli effetti a quelli previsti dall'articolo 49, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e sono assoggettati a contribuzione a favore delle casse di previdenza di appartenenza.

#### ART. 19.

*(Limite agli investimenti).*

1. Alla società tra professionisti sono consentiti esclusivamente gli investimenti in beni utilizzati per l'esercizio dell'attività professionale. La società tra professionisti non può detenere partecipazioni in altre società, né utilizzare le proprie disponibilità economiche per operazioni finanziarie di durata superiore a dodici mesi.

2. La società può essere proprietaria degli immobili e dei beni registrati direttamente utilizzati per l'esercizio della sua attività.

#### CAPO III

#### STRUTTURA DEGLI ORDINI

#### ART. 20.

*(Organi degli Ordini professionali).*

1. Gli Ordini professionali si organizzano mediante loro statuti, in conformità alle norme dello Stato che disciplinano l'accesso alle professioni ed individuano distinti ambiti professionali in relazione al diverso grado di capacità e competenza acquisite con il percorso formativo.

2. Gli organi di governo degli Ordini professionali a livello nazionale durano in carica quattro anni e sono:

- a) il presidente nazionale;
- b) il comitato esecutivo;
- c) il consiglio nazionale.

3. Gli organi a livello di decentramento territoriale durano in carica tre anni e sono:

- a) il presidente;
- b) il consiglio direttivo.

4. Gli statuti possono prevedere dei coordinamenti regionali degli Ordini locali.

5. Presso il consiglio nazionale e presso ciascun consiglio direttivo, è costituito, per il controllo dei bilanci e della gestione, un collegio dei revisori dei conti integrato da almeno un revisore contabile legalmente abilitato. Il collegio si riunisce almeno una volta ogni quattro mesi ed ogni volta che il presidente del collegio ne ravvisi l'opportunità.

6. I componenti degli organi degli Ordini professionali non sono eleggibili per più di due mandati consecutivi.

#### ART. 21.

*(Funzioni degli organi statutari).*

1. Il presidente nazionale è eletto secondo le modalità previste dagli statuti e rappresenta l'Ordine in tutte le sedi istituzionali, presiede il consiglio nazionale e coordina l'attività del comitato esecutivo.

2. Il comitato esecutivo, eletto in conformità dello statuto, adotta i provvedimenti previsti attribuiti alla sua competenza, secondo le indicazioni del consiglio nazionale.

3. Il consiglio nazionale:

- a) adotta lo statuto dell'Ordine;
- b) approva i regolamenti nelle materie di cui all'articolo 2, comma 2;

c) adotta il codice di deontologia professionale;

d) determina gli oneri a carico degli iscritti;

e) delibera le nomine e le designazioni in ambito nazionale;

f) indica al comitato esecutivo gli obiettivi, le priorità ed i programmi relativi all'attività di amministrazione e di gestione dell'Ordine;

g) esercita l'attività di controllo sugli organi locali, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

h) esplica ogni altra funzione prevista dalla legge e dallo statuto.

4. A livello locale l'Ordine è rappresentato dal presidente che viene eletto secondo le modalità previste dagli statuti, presiede il consiglio direttivo e ne coordina l'attività.

5. Il consiglio direttivo:

a) provvede alla tenuta degli albi, al loro aggiornamento ed alla verifica periodica della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione;

b) formula le proposte ed i pareri nei confronti degli organi interni di livello nazionale;

c) provvede all'attuazione dei piani, dei programmi e delle direttive generali, controlla l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

d) esercita i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;

e) cura l'organizzazione degli uffici e la gestione del personale dipendente;

f) autorizza il presidente del consiglio direttivo a promuovere o resistere alle liti con l'eventuale potere di conciliare e transigere;

g) esplica ogni altra funzione prevista dalla legge e dallo statuto.

## CAPO IV

CONTROLLO DEONTOLOGICO  
E AMMINISTRATIVO

## ART. 22.

*(Funzione disciplinare e consigli di disciplina).*

1. Gli statuti degli Ordini professionali prevedono l'istituzione di organi territoriali, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono specificamente affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari.

2. Il procedimento disciplinare si svolge secondo le norme stabilite dai regolamenti di cui all'articolo 2, comma 2, le quali devono assicurare il diritto dell'incolpato a conoscere le violazioni che gli sono contestate, prendere cognizione ed estrarre copia dei documenti che formano il fascicolo, nominare come difensore un avvocato ovvero un collega del proprio Ordine professionale, presentare memorie a discolta, essere personalmente sentito durante l'udienza della commissione.

3. Non sono ammesse sanzioni diverse dalle seguenti:

a) ammonizione, che consiste in un richiamo scritto comunicato all'interessato;

b) censura, che consiste in una nota di biasimo resa pubblica;

c) sospensione, che consiste nell'inebbizione dall'esercizio della professione per un periodo massimo di diciotto mesi;

d) radiazione, che consiste nella cancellazione dall'albo.

4. I ricorsi avverso le decisioni del consiglio di disciplina rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5. Le previsioni del presente articolo non si applicano all'Ordine degli avvocati che, in relazione alle problematiche connesse all'esercizio del diritto di difesa dei

cittadini, applica la disciplina della propria legge istitutiva.

ART. 23.

*(Controllo sugli atti degli Ordini professionali).*

1. La vigilanza sull'attività e la gestione degli Ordini professionali è affidata al Ministro della giustizia.

2. Al fine di cui al comma 1, le deliberazioni concernenti l'approvazione dello statuto e dei regolamenti sono inviate entro quindici giorni dall'approvazione al Ministro della giustizia, che formula eventuali osservazioni o la richiesta di riesame entro un mese dal ricevimento.

3. I provvedimenti relativi alla formazione, all'aggiornamento ed agli sbocchi professionali devono essere altresì notificati al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che formula eventuali osservazioni o la richiesta di riesame entro un mese dal ricevimento.

ART. 24.

*(Controllo sugli organi).*

1. I consigli territoriali degli Ordini professionali possono essere sciolti con decreto del Ministro della giustizia, previo parere del consiglio nazionale dell'Ordine, quando compiono atti di grave e persistente violazione della legge.

2. Con il decreto di cui al comma 1 è nominato un commissario *ad acta* che esercita le attribuzioni conferitegli dal decreto medesimo.

CAPO V

NORME TRANSITORIE

ART. 25.

*(Elezioni dei nuovi organi statutari).*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo statuto degli Ordini professionali previsto dall'ar-

articolo 2, comma 2, è sottoposto, per l'approvazione, agli iscritti mediante un'assemblea congressuale composta dai delegati di ciascun Ordine professionale territoriale nel rispetto del rapporto proporzionale con il numero degli iscritti.

2. Il testo dello statuto approvato dall'assemblea è trasmesso al Ministro della giustizia che lo adotta con proprio decreto, previa verifica della rispondenza con le norme dalla presente legge.

3. I consigli nazionali degli attuali Ordini professionali provvedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore degli statuti di cui al comma 2, a indire le elezioni dei nuovi consigli nazionali, degli organi di disciplina e dei collegi dei revisori dei conti.

#### ART. 26.

*(Disposizioni transitorie e finali).*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutti gli Ordini professionali istituiti alla data della sua entrata in vigore, salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 5.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentiti i consigli nazionali degli Ordini professionali interessati, stabilisce le disposizioni di attuazione della presente legge.

#### ART. 27.

*(Collegi professionali).*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai collegi professionali.

2. I collegi professionali, per l'accesso ai quali è prevista la formazione universitaria, assumono la denominazione di « Ordini ».



Lire 1000 = € 0,52



\*14PDL0016770\*