

RELAZIONE

1. Delimitazione della materia

Nella Costituzione il termine "professioni" e l'aggettivo derivato sono usati, oltre che nel terzo comma dell'art. 117 (professioni, formazione professionale), anche nell'art. 33, quinto comma (abilitazione professionale), nell'art. 35, secondo comma (formazione professionale dei lavoratori), nell'art. 38, terzo comma (avviamento professionale degli inabili e dei minorati), nell'art. 104, settimo comma (albi professionali) e nell'art. 135, sesto comma (professione di avvocato). Il significato è sempre presupposto, ma l'uso del termine non è univoco: negli articoli 33, 104 e 135 si fa riferimento alle professioni intellettuali (o liberali) e negli articoli 35 e 38 la parola è usata in senso generale.

Nella legislazione ordinaria spicca, in primo luogo, il Codice civile il cui Libro V "Del lavoro" si apre con un Titolo I dedicato alla disciplina delle "attività professionali". Dalle disposizioni generali (al Capo I) ricaviamo che "Il lavoro è tutelato in tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali" (art. 2060). Uno specifico Capo (II) del successivo Titolo III "del lavoro autonomo" è dedicato, poi, alle "professioni intellettuali", ma si tratta, qui, di disposizioni di specie riferibili alle sole attività professionali definite dalla specifica aggettivazione di intellettuali. Se ne ricava dunque che la disciplina delle professioni rientra nella generale disciplina del lavoro e che le professioni intellettuali (o liberali) sono solo una parte delle professioni in senso più ampio, ma non legislativamente definito.

Occorre, inoltre, ricordare come, già prima della riforma del Titolo V, la legislazione statale (e la Corte costituzionale) abbiano ripartito la disciplina di alcune professioni rientranti nell'ambito di materie propriamente regionali e non riferibili alla nozione tradizionale di professioni intellettuali. Si ricordano, in particolare, la legge sull'ordinamento della professione di guida alpina (1. 2 gennaio 1989, n. 6), la legge-quadro per la professione di maestro di sci (1. 8 marzo 1991, n. 81) e la disciplina del turismo (1. 29 marzo 2001, n. 135, art. 7), che rimette alla determinazione del legislatore regionale la specifica individuazione delle professioni turistiche, solo genericamente individuate.

Le Regioni, inoltre, già nel precedente ordinamento disponevano di competenza ripartita in materia di istruzione e formazione professionale, che sia il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 35), sia successivamente il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (art. 141), hanno definito come il complesso delle attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo per l'inserimento in "qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità" (esclusi i titoli di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-

universitaria). E' ragionevole ritenere, pertanto, che le attività professionali che dovranno essere disciplinate dalle regioni - nel rispetto della legislazione esclusiva dello Stato e degli altri limiti previsti dalla Costituzione - debbano essere in primo luogo proprio quelle per le quali sono già sufficienti gli interventi formativi regionali.

Si ricorda inoltre che la legge quadro per l'artigianato qualifica l'attività artigiana come esercizio di una professione e che la Corte cost., sent. 4-10 maggio 1979, n. 9, definisce professioni anche quelle che nell'art. 123 TULPS vengono chiamate mestieri. Infine, l'art. 1, c. 1, della legge 42/99, ha unificato la denominazione di professioni sanitarie, eliminando la distinta denominazione di arti e professioni sanitarie ausiliarie.

Per tutte queste ragioni si è intesa la materia "professioni" in senso ampio, ovvero comprensiva delle attività professionali.

2. I principi fondamentali della materia

I principi fondamentali in materia di professioni sono stati individuati sulla base della legislazione vigente e delle seguenti pronunce (e pareri):

Corte di giustizia CE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99

Corte di giustizia CE, 18 giugno 1998, causa C-35/96

Corte cost., sentenza 4-10 maggio 1979, n. 9

Corte cost., sentenza 7-15 maggio 1987, n. 168

Corte cost., sentenza 3-6 luglio 1989, n. 372

Corte cost., sentenza 3-15 maggio 1990, n. 245

Corte cost., sentenza 24 gennaio-3 febbraio 1994, n. 21

Corte cost., sentenza 15-30 dicembre 1994, n. 458

Corte cost., sentenza 24 marzo-3 aprile 1997, n. 82

Corte cost., sentenza 10-21 maggio 2001, n. 156

Corte cost., ordinanza 7-18 ottobre 2002, n. 426

Corte cost., ordinanza 26 marzo-10 aprile 2003, n. 124

Corte cost. sentenza 12 dicembre 2003, n. 353

Cons. Stato, adunanza generale, parere 11 aprile 2002

Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 22 aprile 2002

I principi desunti sono i seguenti:

Il *principio della libertà professionale* si ricava essenzialmente già a livello di norme costituzionali (artt. 4, primo comma; 35, primo comma; 41, primo comma; 120, primo comma, Cost); analoghe disposizioni di principio si trovano anche, a livello di legislazione ordinaria, sia in una disposizione di portata generale, (art. 2060 c.c.), sia con riferimento a singoli settori (v., con riferimento all'esercizio della professione artigiana, la l. 8 agosto 1985, 443, art. 2, c. 2).

Il *principio di non discriminazione* trova, anch'esso, la sua base essenziale direttamente in Costituzione (art. 3, primo comma; 117, settimo comma); il principio in questione, tuttavia, si può estrarre anche da specifiche applicazioni a livello di legislazione ordinaria (l. 9 febbraio 1963, n. 66, ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni; art. 3, c. 6, d.lgs. 9 luglio 2003, n.216).

Il *principio della concorrenza e del libero mercato* è alla base dell'intera legge 10 ottobre 1990, n. 287 (norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Dall'art. 81 (ex 85) del Trattato CE che fissa le regole di concorrenza nell'ambito dell'Unione europea si ricava il principio comunitario di equiparazione dell'attività professionale all'attività d'impresa (così come interpretato da C. Giust. CE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, nel leading case dei nostri spedizionieri doganali).

Per quanto riguarda l'ordinamento nazionale, la definizione generale di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c., "*chiunque eserciti professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi*", sarebbe in grado di comprendere, in linea di principio, anche l'esercizio della professione intellettuale. E' vero però che, in concreto, l'attività concernente l'esercizio di una professione intellettuale è regolata distintamente dagli artt. 2229 ss. c.c. (Libro V "Del lavoro", capo II, "Delle professioni intellettuali"). Quest'assetto deve essere garantito, al fine di tutelare altri interessi pubblici costituzionalmente rilevanti. Allo scopo è stata inserita una formula di salvezza ("Salvo quanto previsto dalla legislazione in materia di professioni intellettuali"). Al di là della norma generale dell'art. 2082 c. c. e delle norme di specie sulle professioni intellettuali - la cui individuazione è esclusivamente riservata alla discrezionalità del legislatore statale - esistono tuttavia alcuni altri precisi riferimenti normativi, nel nostro ordinamento, che indicano l'equiparazione tra attività professionale e attività di impresa, ai fini dell'applicazione delle norme poste a tutela della concorrenza, nei casi residui:

- la legge 10 ottobre 1990, n. 287, norme per la tutela della concorrenza e del mercato, con particolare riferimento all'art. 1, che ha consentito all'Autorità italiana garante per la concorrenza di applicare lo stesso principio di equiparazione nel provvedimento di divieto delle intese raggiunte tra gli ordini dei dottori commercialisti e quello dei ragionieri e dei periti volte a livellare le rispettive tariffe;

- l'art. 25 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 che, in adempimento di specifici obblighi comunitari, ha fissato la medesima equiparazione ai fini dell'applicabilità delle norme a tutela del consumatore;

- l'art. 3, c. 1, lett. c), del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che ha equiparato l'esercizio di arti e professioni all'attività di impresa ai fini dell'applicazione dell'imposta regionale sulle attività produttive - IRAP (le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Commissioni tributarie su detta equiparazione sono state dichiarate infondate dalla Corte costituzionale, con sent. n. 156 del 2001 e, successivamente, manifestamente infondate, in particolare, con ord. 426/02 e ord. 124/03);

Si ritiene, pertanto, che - una volta posta la clausola di salvezza per le norme speciali che regolano le professioni intellettuali - anche nel nostro ordinamento, interpretato in base ai principi comunitari, si possa ragionevolmente ricavare un principio di equiparazione tra attività di impresa e l'esercizio di altre attività professionali ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza.

Il principio del rispetto dei livelli standard di preparazione professionale per la spendibilità dei titoli relativi all'esercizio di attività professionali si ricava agevolmente dal sistema e, in particolare, dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione di norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 1 e 2).

Il principio del rispetto dei requisiti d'accesso alle professioni fissati dalla legge dello Stato trova il suo fondamento in numerosissime disposizioni. In particolare: l. 8 agosto 1985, n. 443, legge quadro sull'artigianato, art. 2, c. 4 (sulla quale v. Corte cost., sent. 7-15 maggio 1987, n. 168); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, riordino del commercio; l. 29 marzo 2001, n. 135, riforma della legislazione nazionale del turismo, art. 2, c. 4, lett. g).

Il principio della tutela della buona fede e dell'affidamento del pubblico e della clientela nella regolamentazione amministrativa delle attività professionali si ricava dalle autorizzazioni di polizia amministrativa cui è subordinato, ad es., l'esercizio dell'attività di portiere o di custode (art. 62, TULPS; le licenze originariamente concesse dall'autorità locale di P.S. sono state attribuite ai Comuni dall'art. 19, c. 1, n. 17, del d.P.R. 616/77); lo stesso principio informa il generale e più ampio riconoscimento delle cd. funzioni di polizia amministrativa (funzioni autorizzatorie, sanzionatorie, ecc.) spettanti alle Regioni e agli Enti locali in base all'art. 158 e ss. del d.lgs. 112/98 ("le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze... delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica"). Per le professioni artigiane si vedano, ad es., l'art. 12 della l. 4 gennaio 1990, n. 1, disciplina dell'attività di estetista e l'art. 2 della l. 14 febbraio 1963, n. 161, disciplina dell'attività di barbiere, parrucchiere e affini. Per

le professioni turistiche si veda in generale, l'art. 7 della l. 29 marzo 2001, n. 135, che prevede l'autorizzazione regionale per l'esercizio di dette professioni.

Il *principio dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi* nella regolamentazione amministrativa delle attività professionali si desume direttamente dai principi che regolano l'ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza ed anche quello interno, in forza dell'art. 1, c. 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Dall'art. 6, c. 1, di questa legge si desume implicitamente, ma chiaramente, l'obiettivo generale di ampliare "l'offerta dei servizi". Con specifico riferimento ad un ambito di professioni già regolate a livello regionale, si veda in particolare l'art. 1, c. 2, lett. b), della l. 29 marzo 2001, n. 135, ove si dice che "la Repubblica favorisce la crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico" e, al successivo art. 7, c. 5, si definiscono "professioni turistiche" quelle che organizzano e forniscono "servizi" turistici. In ogni caso, la regolazione amministrativa deve rispettare i principi (e ove esistano i codici) deontologici.

3. Ricognizione delle disposizioni in materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato

In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della legge n. 131/03, è necessario compiere la ricognizione delle competenze riconducibili alla stessa materia, ma rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Restano di competenza legislativa esclusiva dello Stato:

- a) la disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni intellettuali, ai sensi art. 33 della Costituzione, nonché dei titoli e dei requisiti, compresa la formazione professionale universitaria ed il tirocinio, richiesti per accedervi;
- b) la disciplina dell'individuazione delle figure professionali intellettuali e relativi ordinamenti didattici (v. sent. C. Cost. n. 353 del 2003);
- c) la disciplina del riconoscimento e dell'equipollenza dei titoli necessari per l'accesso alle professioni, conseguiti negli Stati membri dell'Unione o negli altri Stati (art. 117, secondo comma, lett. a; art. 4, comma 2, l. 42/1999; d.lgs 152/94; d.lgs n. 319/1994);
- d) la disciplina della tutela della concorrenza ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti (art. 117, secondo comma, lett. e) e comunque "per ragioni imperative di interesse generale" (v. sent. Corte di giustizia CE, 19 febbraio 2002, in causa C-309/99); della riserva di attività professionale non intellettuale, delle tariffe professionali, della pubblicità professionale, nonché del concorso per notai;

- e) la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli ordini e dei collegi professionali nazionali (art. 117, secondo comma, lett. g); Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 10 marzo 2003, n. 4199/02);
- f) la disciplina delle attività attinenti l'ordine pubblico e la sicurezza e l'amministrazione della giustizia, ad esclusione della polizia locale (art. 117, secondo comma, lett. h, l, Cost.);
- g) la disciplina della protezione dei dati personali trattati nell'esercizio dell'attività professionale (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196);
- h) la disciplina dei rapporti regolati dal codice civile e dalle altre leggi speciali integranti l'ordinamento civile della Repubblica; sono riservate allo Stato, in particolare, la disciplina del contratto, dell'impresa e del rapporto di lavoro, delle società e delle associazioni professionali, della responsabilità dei professionisti (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.);
- i) la determinazione dei livelli essenziali, minimi e uniformi, delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (v. Corte cost., sent. 3-6 luglio 1989, n. 372; l. 8 marzo 1991, n. 81, legge quadro per la professione di maestro di sci; l. 29 marzo 2001, n. 135, riforma della legislazione nazionale del turismo, art. 2, c. 4, nonchè successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione, la l. 28 marzo 2003, n. 53);
- j) la disciplina dell'iscrizione obbligatoria ad albi, collegi, registri, ruoli o elenchi con validità nazionale a tutela dell'affidamento del pubblico e degli utenti (art. 117, secondo comma, lett. g);
- k) la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. 12 giugno 1990, n. 146);
- l) la disciplina dell'organizzazione amministrativa e delle competenze degli ordini e collegi delle professioni intellettuali, regolati ai sensi dell'art. 2229 cod. civile.

Con specifico riferimento alle professioni sanitarie, la loro individuazione, quella dei relativi contenuti e dei titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale competono allo Stato (v. sent. C. Cost. n. 353 del 2003).

PRINCIPI	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
Principio di libertà professionale	Art. 4, c. 1; 35; c. 1; 41, c. 1; 120, c. 1, Cost.; art. 2060 c.c.; l. 8/8/85, n. 443, art. 2, c. 2;
Principio di non discriminazione	Art. 3, co 1, Cost., l. 9/2/63, n. 66; art.3, comma 6, d.lgs. 9.7.2003, n.216;
Principio della concorrenza e del libero mercato	l. 10/10/90, n. 287, art. 1, comma 4;
Principio di equiparazione dell'attività professionale all'attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle norme sulla concorrenza	l. 10/10/90, n. 287, art. 1, c. 4; art. 81 TCE; 6/2/96, n. 52, art. 25; d.Igs. 15/12/97, n. 446, art. 3, c. 1 lett. c); l. 12/6/90, n. 146, art. 2 bis, 4, c. 4 e 9, c. 1
Principio del rispetto dei livelli standard di preparazione professionale	l. 28/3/03, n. 53; l. 8/3/91, n. 81; l. 2/1/89, n. 6, art. 7, 9 e 22; l. 29/3/01, n. 135, art. 2, c. 4; C.Cost. n. 353 del 2003.
Principio dell'idoneità della preparazione fornita dai corsi di formazione professionale qualora la valutazione finale comporti il rilascio di titoli abilitanti su scala nazionale	l. 8/3/91, n. 81; l. 2/1/89, n. 6; l. 29/3/01, n. 135, art.2, c. 4
Principio del rispetto dei requisiti d'accesso alle professioni fissati dalla legge dello Stato	l. 443/85, art. 2, c. 4; dlgs 31/3/98, n. 114; art. 5, c. 5; l. 29/3/01, n. 135, art. 2, c. 4, lett. g)
Principio della riserva legislativa statale per l'individuazione delle professioni sanitarie, dei loro contenuti e dei titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale	d.lgs. 3 1/3/1998, n. 112, art. 124, lett. b)
Principio della tutela di affidamento del pubblico nella disciplina amministrativa delle attività professionali	TULPS, art. 62, dPR 616/77, art. 19, C. 1, n. 17; dlgs 112/98, art 158 e 159; l. 4/1/90, n. 1, art 12; l 14/2/63, n. 161, art. 2; l. 29/3/01, n. 135
Principio dell'ampliamento dell' offerta dei servizi nella disciplina amministrativa delle attività professionali	l. 10/10/90, n. 287, art. 1, c. 4 e 6, c. 1; l 29/3/01, n. 135, art. 1, c. 2 lett b) e art. 7, c. 5.