



Consiglio di Stato

Adunanza Generale del 13 marzo 2006

N. della Sez. Normativa: 50/06
Gab. n. 3/2006

OGGETTO:

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,
DELL'UNIVERSITA' E DELLA
RICERCA.

Schema di regolamento governativo recante disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, delle prove relative e del loro svolgimento.

Il Consiglio

Vista la relazione n. 5861/1.4.4/05 del 28 dicembre 2005 pervenuta il 4 gennaio 2006 con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Ufficio legislativo) ha chiesto il parere sullo schema di regolamento indicato in oggetto;

Visto il parere interlocutorio espresso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi nell'adunanza del 23 gennaio 2006;

Vista la relazione integrativa n. 893/1.4.4/06 del 21 febbraio 2006, pervenuta il successivo 23 febbraio, trasmessa dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Ufficio legislativo) a seguito del suindicato parere interlocutorio;

Visto il preavviso predisposto dalla Sezione nell'adunanza del 27 febbraio 2006;

Esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori Consiglieri Donato Marra e Paolo De Ioanna;

PREMESSO

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento governativo in esame è stato predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 14 gennaio 1999, n. 4 nel testo modificato dall'art. 6 della legge 19 ottobre 1999, n. 370 allo scopo di disciplinare, per numerose professioni, i requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, le prove d'esame e le relative modalità di svolgimento.

La suddetta disposizione prevede, infatti, che con uno o più regolamenti adottati a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora dell'istruzione, dell'università e della ricerca), di concerto con il Ministro di grazia e giustizia (ora della giustizia), sentiti gli organi direttivi degli ordini professionali, con esclusivo riferimento alle attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo di superamento di un esame di Stato, è modificata e integrata la disciplina del relativo ordinamento, dei connessi albi, ordini e collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove, in conformità ai seguenti criteri direttivi:

- a) determinazione dell'ambito consentito di attività professionale ai titolari di diploma universitario e ai possessori dei titoli istituiti in applicazione dell'art 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni;
- b) eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi, in relazione agli ambiti di cui alla lettera a), indicando i necessari raccordi con la più generale organizzazione dei predetti albi, ordini o collegi;
- c) coerenza dei requisiti di ammissione e delle prove degli esami di Stato con quanto disposto ai sensi della lettera a).

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il d.P.R. 5 giugno 2001 n. 328, recante modifiche e integrazioni della disciplina dei requisiti per

l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di alcune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti. Con questo provvedimento si sono istituite le sezioni A e B degli albi professionali dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, pianificatori paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei chimici, dei geologi e degli ingegneri, prevedendo l'iscrizione alle stesse, rispettivamente, dei laureati specialistici e triennali, che abbiano superato l'apposito esame di abilitazione, precisando le relative competenze professionali e stabilendo altresì i requisiti di ammissione all'esame di Stato e le relative prove; per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale il decreto si limita ad introdurre anche la possibilità di accesso con il diploma di laurea e un tirocinio di sei mesi.

Osserva l'Amministrazione che a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 la materia delle professioni rientra tra quelle attribuite dal nuovo testo dell'articolo 117 alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, in relazione alle quali la potestà regolamentare spetta esclusivamente a queste ultime: pertanto la potestà conferita dal citato articolo 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 può ora essere esercitata solo per la parte concernente la disciplina dell'esame di Stato (requisiti di ammissione, prove d'esame e svolgimento delle stesse), che deve ritenersi tuttora rientrante nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi del comma quinto dell'articolo 33 della Costituzione, che prescrive il superamento di un esame di Stato per l'abilitazione professionale e dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo recante principi fondamentali in materia di professioni, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 2 dicembre 2005 ed in corso di emanazione: quest'ultima disposizione, includendo tra le materie alle quali il decreto non è applicabile, la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richieste per l'esercizio professionale, ha riconosciuto che tali materie rientrano nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato e non già in quello della legislazione concorrente.

Si è perciò ritenuto di potersi avvalere dell'autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare in questione per modificare e integrare la normativa introdotta con il d.P.R. n. 328 del 2001 per la parte concernente i requisiti di ammissione, compresi i titoli di studio, agli esami di Stato, le relative prove e il loro svolgimento, sia per le professioni già disciplinate da quel decreto sia per molte altre, in considerazione delle novità intervenute a livello di ordinamenti didattici universitari e della conseguente inapplicabilità, anche alla luce delle modifiche introdotte dallo stesso d.P.R. n. 328 del 2001, delle normative precedenti in materia di composizione delle Commissioni esaminatrici e delle modalità di svolgimento degli esami.

Lo schema trasmesso si compone di 77 articoli, raggruppati in 4 titoli, di cui il II e il III a loro volta suddivisi in capi.

Il titolo I contiene le disposizioni di carattere generale. L'articolo 1 definisce il contenuto e l'ambito di applicazione della disciplina, aggiungendo alle professioni già disciplinate con il d.P.R. n. 328 del 2001 quelle di consulente del lavoro, farmacista, giornalista, statistico, tecnologo alimentare, veterinario. L'articolo 2 pone le regole di carattere generale sui requisiti di ammissione, l'articolo 3 disciplina il tirocinio, l'articolo 4 detta regole generali in materia di prove d'esame, gli articoli 5 e 6 disciplinano le corrispondenze tra titoli universitari.

Il titolo II (articoli 7-38) disciplina i requisiti di ammissione all'esame di Stato e le relative prove partitamente per ciascuna professione, articolandosi in 16 capi. Con tali disposizioni, in particolare, si richiede, in deroga alla legislazione vigente, il requisito del possesso del diploma di laurea per l'abilitazione all'esercizio delle professioni di giornalista, consulente del lavoro, geometra, perito industriale, perito agrario e agrotecnico.

Il titolo III disciplina la composizione delle Commissioni esaminatrici, dettando al capo I (articoli 39-40) disposizioni di carattere generale e al capo II (articoli 41-62) disposizioni specifiche per ciascuna delle professioni prese in considerazione.

Il titolo IV (articoli 63-77) disciplina le modalità di svolgimento degli esami, disponendone l'applicabilità anche alla professione di odontoiatra e in parte a quella di medico-chirurgo, ad evitare il vuoto normativo conseguente alla integrale abrogazione del decreto ministeriale del 9 settembre 1957, che attualmente si applica anche a tali professioni, e contiene altresì le disposizioni abrogative di tutte le norme del d.P.R. n. 328 del 2001 concernenti i requisiti di ammissione agli esami di Stato e le relative prove, con la tabella A allegata al medesimo decreto, nonché le norme finali e transitorie concernenti la data di decorrenza dell'applicabilità delle nuove disposizioni.

CONSIDERATO

1. La principale questione posta dallo schema di regolamento in esame riguarda il fondamento della potestà regolamentare esercitata e la sua idoneità a disciplinare la materia che ne costituisce l'oggetto. La questione deve essere affrontata sotto un duplice profilo: da un lato e preliminarmente alla luce del testo vigente dell'articolo 117 della Costituzione, che ha modificato il riparto delle competenze legislative e regolamentari tra Stato e Regioni, collocando la materia "*professioni*" nell'ambito di quelle attribuite alla legislazione concorrente, per le quali il potere regolamentare spetta esclusivamente alle Regioni (commi terzo e sesto del nuovo testo dell'articolo 117); dall'altro lato in base al contenuto della norma primaria che autorizza il ricorso al regolamento di delegificazione ed ai limiti di tale fonte di normazione secondaria ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Sotto il primo profilo, nel parere interlocutorio della Sezione consultiva per gli atti normativi citato in epigrafe, si è richiamato il parere n. 67/02 reso dall'Adunanza generale dell'11 aprile 2002 in ordine ad un decreto ministeriale concernente l'individuazione della figura professionale dell'odontotecnico, con il quale questo Consiglio ha avuto modo di affermare che, a seguito della ricordata modifica del Titolo V della Costituzione, lo Stato non può più disciplinare la materia delle professioni nella sua intera estensione e non è più titolare della potestà regolamentare.

Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali, pertanto, prosegue il parere, spetta allo Stato solo il potere di determinare con legge i tratti della

disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario, stabilendo a livello di principi fondamentali i contenuti essenziali che definiscono le singole professioni (rilevanti anche per definire la fattispecie dell'abuso della professione) ed i titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale (significativi anche sotto il profilo della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni).

Anche l'Amministrazione referente, con la prima relazione citata in epigrafe, si è richiamata a tale impostazione allorché ha riconosciuto di non potersi più avvalere dell'autorizzazione contenuta nell'articolo 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 per definire con regolamento gli ambiti delle attività professionali e la eventuale ripartizione in sezioni dei rispettivi albi; ha ritenuto e ritiene per altro che la suddetta potestà regolamentare di delegificazione possa tuttora esercitarsi ai fini della disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale e la conseguente iscrizione agli albi, per le considerazioni riportate in premessa.

In proposito nel parere interlocutorio della Sezione si è innanzi tutto osservato che anche la Corte costituzionale, in tutti i casi portati al suo esame, da un lato ha ribadito che, nel vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia delle professioni deve ritenersi attribuita alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, e dall'altro ha affermato che continua a spettare allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi, dovendo invece ritenersi rientrare nella materia "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma lettera g), l'istituzione e l'organizzazione di appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi e garantire il corretto esercizio delle professioni a tutela dell'affidamento della collettività.

Anche sulla scorta di tale autorevole orientamento giurisprudenziale si concludeva sul punto osservando che la realizzazione dell'interesse pubblico non frazionabile all'esercizio adeguato e corretto delle professioni più

importanti, da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, può certamente essere perseguita, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, sia attribuendo allo Stato la competenza legislativa esclusiva, con il connesso potere regolamentare, come nel caso della istituzione ed organizzazione degli ordini e collegi professionali e della disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale, sia attribuendo allo Stato il potere di stabilire esclusivamente con legge, in modo anche ampio, i principi fondamentali necessari, individuando nel caso specifico i contenuti essenziali delle varie professioni ed i connessi profili ed ordinamenti didattici. Si sono per altro espresse perplessità sulla possibilità di ricomprendere nella materia della disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale la individuazione del livello dei titoli di studio necessari per l'ammissione, ritenendo che il suddetto profilo trascendesse tale materia.

Sotto il secondo profilo, relativo all'ambito della potestà regolamentare conferita dalla norma primaria, si è osservato che la disposizione dell'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 deve essere interpretata restrittivamente non solo per il mutato quadro costituzionale di riferimento, ma anche perché - autorizzando il ricorso al regolamento di delegificazione - incide sulla ordinaria ripartizione di competenze normative tra Parlamento e Governo in una materia dalle delicate implicazioni, che incide su diritti costituzionalmente tutelati, anche con apposite riserve di legge.

Lo stesso tenore letterale dei criteri direttivi fissati dalle lettere *a)* e *b)* indurrebbe del resto a ritenere che gli interventi riformatori possibili con il regolamento di delegificazione in questione siano solo quelli consequenziali alla riforma del diploma di laurea e non potrebbero quindi riguardare le professioni per le quali tale titolo di studio non è richiesto dalle norme legislative vigenti, tanto meno richiedendo in via esclusiva il possesso di tale requisito, come è invece previsto dallo schema di regolamento in esame per le numerose professioni indicate in premessa (giornalista, geometra, perito industriale, perito agrario, agrotecnico e consulente del lavoro).

La Sezione ha ritenuto pertanto opportuno chiedere al Ministero referente di approfondire le questioni poste, acquisendo anche il parere del

Ministero della giustizia e fornendo gli opportuni chiarimenti, riservandosi la formulazione del parere definitivo.

2. A seguito del parere interlocutorio della Sezione l'Amministrazione referente ha trasmesso gli approfondimenti richiesti con la relazione integrativa citata in epigrafe, sulla quale ha acquisito l'intesa del Ministero della giustizia, allegando altresì il parere del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con la suddetta relazione il Ministero dell'istruzione, in buona sostanza, ribadisce innanzi tutto il proprio convincimento che anche la disciplina dei titoli di studio richiesti per l'esercizio delle professioni rientri a pieno titolo nell'ambito della materia dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale. L'articolo 117 della Costituzione deve infatti interpretarsi sistematicamente alla luce non solo della specifica previsione del quinto comma dell'art. 33, che prescrive il superamento dell'esame di Stato, ma anche del comma successivo dello stesso articolo, che riconosce l'autonomia universitaria, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. Entrambe le suddette disposizioni ritagliano all'interno della materia delle professioni uno specifico ambito di competenze riconducibile alla legislazione esclusiva dello Stato, comprensivo della definizione dei titoli di studio necessari per l'inscindibile connessione esistente tra la fase dell'acquisizione delle conoscenze attraverso il processo formativo e il momento della verifica delle stesse attraverso l'esame di Stato.

In coerenza con il principio dell'autonomia universitaria l'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 ha previsto la delegificazione degli ordinamenti degli studi universitari, demandando a decreti ministeriali la previsione di nuove tipologie di corsi e titoli universitari (le varie classi di laurea triennale e specialistica) ed agli atenei la definizione dei relativi piani di studio, per assicurare la necessaria flessibilità dei percorsi formativi. Conclude l'Amministrazione che la scelta di individuare i titoli di studio per l'ammissione agli esami di Stato mediante lo strumento regolamentare rientra nella stessa logica, poiché altrimenti si legificherebbe una materia già attribuita a fonti non legislative.

Aggiunge l'Amministrazione che le considerazioni svolte trovano supporto nel decreto legislativo n. 30 del 2006, emanato nel frattempo nell'ambito della delega conferita dall'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131 cui la Corte costituzionale ha riconosciuto valore interpretativo della riforma del Titolo V della Costituzione. Il combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'articolo 1, il primo dei quali dispone che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa (quindi anche regolamentare) dello Stato, mentre il comma 4 esclude dall'ambito di applicazione del decreto la disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni intellettuali, compresi i titoli necessari ed il relativo tirocinio, ha attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato ed alla connessa potestà regolamentare la materia dell'esame di Stato in tutti i suoi aspetti. Quanto al comma 2 dell'art. 4, che invece riserva alla legge statale la definizione dei titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione, si tratterebbe di disposizione applicabile esclusivamente alle professioni diverse da quelle intellettuali.

Infine con riferimento all'ambito della potestà regolamentare conferita dall'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 l'Amministrazione referente ritiene che l'oggetto della norma che autorizza il ricorso allo strumento del regolamento di delegificazione sia costituito da tutte le *“attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo di superamento di un esame di Stato”*, nessuna ulteriore limitazione potendo trarsi dalle lettere a), b) e c) che costituiscono semplici principi e criteri direttivi per l'esercizio della potestà regolamentare.

Il Ministero della giustizia, con la nota n. FB.4/1-498 del 20 febbraio 2006 si è limitato ad aderire alla relazione integrativa del Ministero dell'istruzione.

Il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la nota n. 208/30/1/104 del 21 febbraio 2006, condivide la conclusione che la individuazione dei titoli di studio necessari per l'ammissione all'esame di Stato di abilitazione professionale rientra

nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato; segue però un percorso interpretativo in parte diverso, che da un lato tende ad accentuare la potenziale espansione di tale competenza legislativa anche alla individuazione delle figure professionali (tendenza già presente nella interpretazione che l'Amministrazione referente dà del comma 3 dell'articolo 1 del decreto legislativo in questione), ma soprattutto dall'altro lato ritiene applicabile a tutte le professioni anche il comma 2 dell'art. 4, che riserva alla legge la individuazione dei titoli professionali necessari per il relativo esercizio, in ciò differenziandosi significativamente dall'avviso espresso sullo specifico punto dal Ministero dell'istruzione. Non a caso infatti il Dipartimento della Presidenza del Consiglio non affronta il tema specifico dell'ambito della potestà regolamentare di delegificazione attribuita dall'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999.

3. Il Consiglio, tenuto conto di tutte le argomentazioni riportate, ritiene di poter superare la questione della collocazione della materia oggetto dello schema di regolamento negli ambiti di competenza legislativa delineati dal nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione.

A tale scelta inducono due ordini di considerazioni. Innanzi tutto è doveroso prendere atto della novità costituita dalla intervenuta emanazione, nelle more dell'esame in corso, del decreto legislativo n. 30 del 2006. Infatti, al di là delle innegabili difficoltà interpretative, già del resto adombrate, offerte dal testo e della introduzione di una differenziazione tra professioni intellettuali e le altre che è prevista nella legge di riforma costituzionale tuttora *in itinere* – questioni che finiscono per trascendere la portata del parere di competenza – deve comunque convenirsi che la disciplina dei titoli di studio richiesti per l'esercizio delle professioni intellettuali, sia pure indirettamente attraverso la esclusione dall'ambito di applicazione del decreto legislativo, viene ricondotta nella materia dell'esame di abilitazione e quindi attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato

Per altro dall'ascrivibilità della materia in tale ambito di competenza discende ovviamente la permanenza in capo al Governo della potestà regolamentare, ma non anche automaticamente l'idoneità della fonte

regolamentare, e ancor più di un regolamento di delegificazione, a disciplinare integralmente quella stessa materia.

Rimane dunque da esaminare in modo più approfondito tale ulteriore, delicata questione alla luce dei principi che regolano i rapporti tra i vari livelli di normazione, primaria e secondaria, aspetto non marginale dei rapporti tra Parlamento e Governo, nonché della stessa portata della norma primaria autorizzatoria della potestà regolamentare.

La necessità, nella specie, di conformarsi alle “*norme generali regolatrici della materia*” poste dalla normativa primaria discende dalle previsioni dell’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Sembra invero da ricomprendere tra le norme generali regolatrici della materia dell’esame di Stato per l’abilitazione professionale l’individuazione quale requisito di ammissione di un determinato livello del titolo di studio: si tratta infatti di un requisito strettamente connesso al principio della più ampia libertà di accesso alle professioni, enunciato come tale dagli articoli 2 e 4 dello stesso decreto legislativo n. 30 del 2006 ed espressione della libertà di iniziativa economica garantita dall’art. 41 della Costituzione. Ed è appena il caso di aggiungere che per talune professioni, come quella di giornalista, il principio della libertà di accesso alla professione impatta anche su altri diritti costituzionalmente garantiti, come la libertà di informazione e la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione.

Né sembra convincente l’obiezione che in tal modo si lederebbe l’autonomia universitaria e la connessa autonomia regolamentare del Ministero dell’istruzione, rilegificando una materia che è stata delegificata dall’art.12, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Altro è infatti istituire e regolamentare titoli di studio e i connessi percorsi formativi, altro è stabilire quali siano le attività per l’esercizio delle quali è richiesto un titolo di studio: infatti la richiesta del necessario possesso di un titolo di studio, sebbene ovviamente condizionata dal livello e dal complesso di conoscenze assicurato da un determinato percorso formativo, è innanzi tutto connessa alla individuazione dei contenuti essenziali delle professioni, che non rientra nei

compiti dell'autonomia universitaria, chiamata piuttosto a modellare con la necessaria flessibilità i percorsi più idonei per corrispondere a quei contenuti.

Con tale affermazione di principio è inoltre coerente il contenuto della norma primaria che autorizza il ricorso al regolamento di delegificazione. L'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 deve infatti interpretarsi alla luce di una lettura complessiva che tenga conto anche dei criteri direttivi fissati dalle lettere *a)*, *b)* e *c)*, che parimenti concorrono a definire l'ambito della autorizzazione ad emanare il regolamento di delegificazione. Le lettere *a)* e *b)* ricollegano strettamente gli interventi riformatori possibili, concernenti la rideterminazione degli ambiti consentiti di attività professionale e la eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi in relazione ai suddetti ambiti, alle modifiche dei diplomi universitari introdotte in applicazione dell'art. 17, comma 95, della legge n. 127 del 1997, limitandoli quindi a quelle professioni per le quali le norme vigenti già prevedano il requisito del possesso del diploma di laurea; inoltre la stessa lettera *c)* ricollega la modifica dei requisiti di ammissione e delle prove degli esami di Stato a quanto disposto ai sensi della lettera *a)* al limitato fine di stabilire la necessaria coerenza con quelle modifiche.

Lo stesso parere n. 448/2001 espresso dalla Sezione Seconda nell'adunanza del 13 marzo 2002, che l'Amministrazione referente riporta in allegato alla relazione integrativa a conforto della propria tesi, non costituisce un elemento di discontinuità rispetto a questa linea argomentativa.

E' bensì vero che in quel parere si afferma che non sussistono motivi ostativi alla riforma dell'ordinamento professionale dei giornalisti prevista dall'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999, ma esclusivamente sul presupposto che non appariva contestabile che la attività giornalistica costituisse "*esercizio professionale*" e rientrasse nel novero delle professioni per le quali è richiesto il superamento di una selezione "*equipollente*" ad un esame di Stato, circostanze entrambe revocate in dubbio e sulle quali innanzitutto verteva il quesito allora proposto dall'Amministrazione. Quanto infine all'ulteriore quesito relativo al possibile contenuto del regolamento, il parere aveva cura di precisare che non si poteva dare una risposta puntuale,

attesa la discrezionalità che l'Amministrazione ha nel predisporre il testo normativo e la competenza ad esprimere il parere in proposito attribuita alla Sezione consultiva per gli atti normativi dall'art. 17, comma 28, della legge n. 127 del 1997; si sottolineava inoltre la necessità di tener conto del nuovo contesto recato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e delle ampie e complesse problematiche che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha aperto nell'ambito del sistema delle fonti normative, anticipando il dubbio che su tale materia potesse ritenersi consentito un intervento regolamentare da parte dello Stato.

Infine neppure può sostenersi che i principi relativi al livello dei titoli di studio richiesti possano trarsi dalle direttive comunitarie. In proposito si ricorda innanzi tutto che, ai sensi dell'art. 4 della legge 9 marzo 1988, n. 86 recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, le direttive possono essere attuate mediante regolamento solo se così dispone la legge comunitaria e nelle materie non riservate alla legge. Si deve inoltre osservare che le direttive comunitarie in materia di professioni, a contenuto generale, allo stato mirano a stabilire le condizioni necessarie per assicurare la libera circolazione all'interno dell'Unione Europea degli esercenti le professioni “*regolamentate*” attraverso il reciproco riconoscimento dei titoli eventualmente richiesti, non già ad imporre il possesso di determinati titoli per l'esercizio della generalità delle professioni nell'ambito dei singoli Stati che la compongono; in particolare non si impone il possesso del diploma di laurea per l'esercizio delle professioni per le quali tale requisito è invece introdotto dallo schema di regolamento in esame.

In questa stessa logica si colloca pienamente anche il parere n.118/2001 espresso da questa Sezione nell'adunanza del 21 maggio 2001 con riferimento allo schema di regolamento poi emanato con il d.P.R. n. 328 del 2001, nell'esercizio della medesima “*delega*” e prima ancora dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione. Anche in quel parere, infatti, si afferma che lo schema di regolamento è stato predisposto in conseguenza della riforma del diploma di laurea, per adeguare le regole di accesso a quelle

professioni per il cui esercizio l'ordinamento richiedeva il possesso di un titolo di studio che non trovava corrispondenza nei nuovi corsi di laurea e nei nuovi titoli introdotti (laurea triennale e laurea specialistica, articolate in diverse classi).

Sul presupposto di tale interpretazione della norma primaria autorizzatoria del potere regolamentare di delegificazione si era del resto mossa la stessa Amministrazione proponente; tanto è vero che il citato d.P.R. n. 328 del 2001 ha regolamentato in modo compiuto solo quelle professioni per il cui esercizio era richiesto dalla normativa vigente il requisito del possesso del diploma di laurea, mentre per alcune professioni (geometra, perito industriale, perito agrario e agrotecnico) per le quali la legislazione vigente non richiedeva il diploma di laurea, ha bensì previsto di aggiungere “*in parallelo e in alternativa*” anche tale requisito, ma al solo fine di consentire la libera circolazione in Europa dei professionisti laureati, senza richiedere il suddetto requisito come condizione necessaria e senza diversificare i contenuti della professione in relazione al possesso o meno del diploma di laurea: soluzione che può ritenersi rientrare nell'ambito della “*delega*” perché ha mantenuto per quelle professioni i canali vigenti di accesso e non ha comportato neppure modifiche delle prove d'esame.

Si richiama infine l'attenzione sulle conseguenze alle quali finirebbe per condurre la ritenuta inapplicabilità alle professioni intellettuali del comma 2 dell'art 4 del decreto legislativo n. 30 del 2006, che riserva alla legge statale la definizione dei titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali: i titoli di studio necessari per l'accesso alle professioni potrebbero essere stabiliti con regolamento per le professioni intellettuali, mentre sarebbero riservati alla legge per le altre professioni. Una posizione soggettiva potrebbe così risultare – proprio nelle materie a più alta esigenza di tutela sotto il profilo dei diritti di libertà economica e civile – meno tutelata allorché rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato qualora si ammetta che per ciò solo possa essere disciplinata integralmente in via regolamentare o con provvedimenti amministrativi generali.

4. In conclusione si ritiene che dallo schema trasmesso debbono essere espunte quelle parti (Capi X, XI e XII del Titolo II) che modificano la disciplina dell'esame di Stato per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario, perito industriale, consulente del lavoro e giornalista, richiedendo in deroga alla normativa vigente, quale requisito di ammissione il possesso del diploma di laurea e modificando conseguentemente le prove d'esame, con le modifiche contenute nei Titoli I, III e IV che siano consequenziali o strettamente collegate con le modifiche suddette o comunque innovative di eventuali disposizioni legislative.

Nel merito delle disposizioni il Consiglio ritiene di formulare alcune osservazioni, che si muovono nella linea del parere inviato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in coerenza con l'esigenza, senz'altro condivisibile, di contribuire al processo di liberalizzazione delle professioni.

Con particolare riguardo al requisito del tirocinio professionale obbligatorio, si rileva che anch'esso, al pari degli altri requisiti richiesti per l'ammissione all'esame di Stato, deve essere proporzionato alle esigenze delle attività professionali che esso abilita ad esercitare e non deve essere ingiustificatamente restrittivo. Si esprimono pertanto perplessità sulla previsione di un tirocinio obbligatorio per quelle professioni per le quali non è attualmente contemplato e sulla soppressione del comma 2 dell'art. 6 del d.P.R. n. 328 del 2001 che consente di esentare dal tirocinio per l'accesso alla sezione A degli albi coloro che lo abbiano già effettuato per l'accesso alla sezione B; come pure, con riguardo alla professione di ingegnere, la durata annuale del tirocinio sembra ingiustificatamente diversa dalla durata semestrale prevista per la professione di architetto, mentre sembra superfluo richiedere un ulteriore tirocinio di sei mesi nel caso in cui gli iscritti alla sezione A dell'albo richiedano l'iscrizione ad altro settore della medesima sezione.

Sempre con riferimento alla professione di ingegnere l'Adunanza Generale condivide le perplessità dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in ordine all'esclusione dell'attività di informatico senza previsione, per giunta, di qualunque norma di carattere transitorio dei laureati in

informatica e in scienze dell'informazione fino ad oggi abilitati allo svolgimento di tale professione (e fino al d.P.R. n. 328 del 2001 anche senza conseguimento di abilitazione professionale).

Si segnala, infine, per quanto attiene alla composizione delle commissioni esaminatrici la opportunità di limitare la presenza di rappresentanti degli Ordini professionali, al fine di salvaguardare il principio di un maggior distacco ed oggettività nelle procedure di accesso all'esercizio dell'attività professionale.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

Per estratto dal Verbale
**Il Segretario delegato per
il Consiglio di Stato**
(Luigi Carbone)

Visto
Il Presidente
(Alberto de Roberto)