



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

SEGRETERIA DELLA CONFERENZA PERMANENTE  
PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI  
E LE PROVINCE AUTONOME

Prot. n. 3229/05/4.3  
Codice sito: 3164

Roma, 04/07/2005

Al Presidente della Conferenza dei  
Presidenti delle Regioni e delle  
Province autonome  
c/o CINSEDO  
ROMA

Al Presidente della Regione Lazio  
Coordinatore in materia di lavoro e professioni

Al Presidente della Provincia autonoma di Trento  
Coordinatore vicario in materia di lavoro e  
professioni

A tutti i Presidenti delle Regioni e delle  
Province autonome  
LORO SEDI

Oggetto: Schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Si trasmette, in allegato, lo schema di provvedimento di cui all'oggetto, pervenuto dal Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi il 1 luglio u.s., approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 giugno u.s., ai fini dell'acquisizione del prescritto parere della Conferenza Stato - Regioni, ai sensi dell'art. 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Seguirà la convocazione di una riunione tecnica.

Il Direttore  
Riccardo Carpino

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI  
RICOGNIZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI  
IN MATERIA DI "PROFESSIONI", AI SENSI DELLA  
LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131-**

## 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 co: 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) nonché la legge sul 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 costituzionale, nella sentenza 4-10 maggio 1979, n. 9, definisce professioni anche quelle che nell'art. 123 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza vengono chiamate mestieri.

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

## **2. I principi fondamentali della materia**

I principi fondamentali in materia di professioni sono stati desunti dalla legislazione vigente, anche sulla base delle seguenti pronunce e pareri, in quanto applicabili:

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

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

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  
**Corte cost. sentenza 13 gennaio 2004, n. 14**  
Cons. Stato, adunanza generale, parere 11 aprile 2002  
Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 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 tutela della concorrenza e del 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 dalla Corte di Giustizia 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 art. 2229 e 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, 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 requisiti d'accesso e di esercizio delle 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 della disciplina del commercio; l. 29 marzo 2001, n. 135, riforma della legislazione nazionale del turismo, art. 2, c. 4, lett. g).

*Il principio del rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione professionale* per la spendibilità dei titoli regionali 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 i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 1 e 2).

*Il principio della tutela della buona fede e dell'affidamento del pubblico e della clientela* nell'esercizio 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 delle stesse.

*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, dall'intero sistema di evince che la regolazione amministrativa deve rispettare i principi della correttezza nello svolgimento dell'attività professionale, della tutela degli interessi pubblici implicati dall'esercizio professionale, dell'autonomia e responsabilità del professionista, nonché le regole deontologiche.

### **3. Le singole disposizioni**

L'articolo 1 definisce *l'ambito di applicazione* del decreto e dei principi fondamentali desunti in materia dalla legislazione vigente.

Considerata l'ampia accezione della formula usata dal legislatore costituente, su cui si è riferito al punto 1, non si è ritenuto opportuno introdurre una specifica definizione del termine "professioni" –**del resto assente nella legislazione vigente**– come proposto dalla Conferenza Stato-Regioni (ma non dalle Commissioni parlamentari).

Invece, in accoglimento dei pareri parlamentari e a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 280 del 2004 (che ha dichiarato incostituzionali i commi 5 e 6 della legge n. 131 del 2003), sono stati espunti dal comma 1 i riferimenti ai "criteri" e al comma "6". Inoltre, dal comma 2, sono stati eliminati i riferimenti ai *vincoli* derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, trattandosi di limiti di carattere generale e non specifici alla materia "professioni" (in tal senso il parere della Commissioni questioni regionali e delle Commissioni riunite 2 e 10 del Senato). E' stato anche soppresso nel comma 1 il termine "*regolamentate*", secondo quanto richiesto dalle Commissioni riunite 2 e 10 del Senato, in quanto superfluo.

E' stato poi espressamente precisato, in applicazione del principio enunciato dalla sentenza della Corte Costituzionale 12 dicembre 2003, n. 353 (secondo cui "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato"), che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (comma 3).

Quanto sopra in accoglimento del parere reso dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali del 9 novembre 2004 e, in parte, anche di quello della Conferenza Stato-Regioni.

Infine, in luogo dell'originario comma 3, di cui è stata chiesta la soppressione dalla Commissione questioni regionali e dalle suddette Commissioni riunite, è stato aggiunto un nuovo comma 4, diretto a delimitare l'ambito di applicazione del decreto nei confronti di aspetti particolari delle professioni o incidenti su queste: si

tratta della formazione professionale universitaria, dell'esame di Stato, nonché dei titoli, compreso il tirocinio, e delle abilitazioni richiesti per l'esercizio professionale, degli ordini e collegi professionali, degli albi e registri nazionali, degli aspetti penali e civili dei titoli professionali, del regime di riconoscimento e di equipollenza di quelli conseguiti all'estero.

Tale delimitazione, è stata ritenuta opportuna e comunque possibile da tutti i pareri delle Commissioni, in quanto l'esclusione concerne dei settori che, pur incidendo indirettamente sull'esercizio delle diverse professioni, tuttavia rientrano in altri ambiti di competenza statale. Infatti, come giustamente è stato sottolineato dalle Commissioni parlamentari, vi sono degli aspetti riferibili a competenze dello Stato su materie che possono anche incidere sulle professioni, specificamente per quanto riguarda le professioni intellettuali, gli ordini e i collegi professionali, la rilevanza penale dei titoli professionali; ciò in quanto si tratta di materie "rispettivamente attinenti all'ordinamento civile e penale e alla materia degli enti pubblici nazionali".

Per quanto concerne, invece, la formazione professionale universitaria è evidente che la competenza statale deriva dal dettato di cui all'art. 33 della Costituzione.

La previsione di cui al quarto comma trova, peraltro, una precisa legittimazione normativa nell'art. 4 della legge n. 306 del 2004, di conversione del D.L. n. 266 del 2004.

Ulteriori proposte emendative al testo dell'art.1, formulate dalla Conferenza Stato-Regioni, sono state recepite in altre disposizioni (artt. 2 e 6).

Gli articoli da 2 a 5 enunciano i principi fondamentali desunti dalla legislazione vigente in materia di professioni.

L'articolo 2 (*Libertà professionale*), al comma 1, non presenta modifiche rispetto al testo originario.

Al comma 2, è stata accolta la richiesta delle Commissioni riunite 2 e 10 del Senato e della Camera di riferire il divieto di discriminazione all'esercizio delle attività professionali, piuttosto che alle professioni. Inoltre allo stesso è stato accorpato il comma 3, per attinenza di argomento, mentre non è apparso necessario precisare (come chiesto dalla Commissione questioni regionali) che la Regione può dettare norme particolari quando giustificate da situazioni particolari, essendo tale facoltà insita nella sua potestà legislativa.

Il nuovo comma 3 recepisce una proposta della Conferenza Stato-Regioni.

Analogamente il comma 4 recepisce un'espressa richiesta della Conferenza, supportata dalla vigenza dell'art. 14 del D.P.R. n. 616 del 1977.

**Non è stata recepita la proposta emendativa della Conferenza Stato-Regioni relativa all'esercizio dell'attività professionale in forma associata, in quanto non univocamente desumibile dalla legislazione vigente come principio fondamentale in tal senso applicabile a tutte le professioni.**

L'articolo 3 (*Tutela della concorrenza e del mercato*) è stato oggetto di particolare attenzione da parte delle Commissioni parlamentari. Sulla base delle indicazioni ricevute, si è riformulata la norma in due commi, di cui il primo riprende in parte le richieste delle Commissioni riunite 2 e 10 del Senato e della Commissione questioni regionali, mentre il secondo è rimasto sostanzialmente identico, salva la precisazione ("esercitata in forma di lavoro autonomo") richiesta dalla Conferenza Stato-Regioni.

**E' stato inoltre aggiunto, per attinenza di argomento, un nuovo comma concernente gli interventi pubblici a sostegno dello sviluppo delle attività professionali, in accoglimento della richiesta della Conferenza Stato-Regioni (che lo aveva proposto quale emendamento all'art.5). Il principio trova legittimazione giurisprudenziale nelle argomentazioni svolte dalla Consulta in**

**ordine agli aiuti di Stato nella sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004, in quanto si tratta di un profilo riferibile alla materia della disciplina e della tutela della concorrenza che incide anche sull'esercizio delle attività professionali.**

L'art. 4 (*Accesso alle professioni*) risulta dall'accorpamento degli originari artt. 4 e 5, secondo quanto suggerito dalle Commissioni riunite 2 e 10 del Senato e della Camera e dalla Commissione questioni regionali.

Alle due precedenti disposizioni, sostanzialmente rimaste invariate, salvo limitate modifiche discendenti dai suddetti pareri, è stata premessa l'enunciazione del principio della libertà di accesso all'esercizio delle professioni, secondo quanto richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 5 (*Regolazione delle attività professionali*) enuncia i principi che devono essere rispettati nello svolgimento delle attività professionali. Le modifiche e integrazioni apportate intendono adeguare il testo alle indicazioni delle Commissioni parlamentari, mentre si è mantenuto il richiamo alle regole deontologiche in considerazione della loro rilevanza in materia.

Quanto alla richiesta (Commissioni riunite 2 e 10 del Senato) di aggiungere i principi della verifica periodica del mantenimento dell'idoneità professionale, della valorizzazione del tirocinio e dell'aggiornamento professionale permanente, pur essendo degli obiettivi pienamente condivisibili e da perseguire in sede di riforma delle professioni, non sembrano allo stato costituire principi già consolidati. La formazione professionale, poi, è solo un presupposto dell'esercizio professionale.

**L'emendamento relativo alla garanzia della libertà di accesso e di esercizio delle professioni, proposto dalla Conferenza Stato-Regioni, risulta superfluo alla luce del testo degli articoli 2 e 4.**

Gli articoli 6 e 7 contengono le disposizioni finali, entrambe richieste dalla Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 6 (*Regioni a Statuto speciale*) prevede che per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano restano ferme le disposizioni dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003, attuative dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Una analoga norma è stata proposta anche dalla Commissione questioni regionali.

L'art. 7 (*Norma di rinvio*) fa salvi gli ulteriori principi fondamentali specifici per le professioni ( ad esempio, per quelle che si esercitano in materia di trasporti, attività produttive, etc.).

Per quanto riguarda invece le attività professionali di conservazione e restauro dei beni culturali, queste devono ritenersi rientrare non nella "valorizzazione" ma nella "tutela" dei beni culturali (v. Corte Cost., sentenza n. 9 del 2004).

**La proposta della Conferenza Stato-Regioni di inserire un articolo relativo ai principi della disciplina regionale di ordini e collegi non trova riscontro nella normativa vigente.**

Quanto infine all'originario articolo 7, esso è stato soppresso a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 280 del 2004 e del conforme parere di tutte le Commissioni parlamentari.

| PRINCIPI  | NORMATIVA DI RIFERIMENTO   |
|---|--|
| Principio di libertà professionale  | Artt. 4, 35, 41 e 120, c. 1, Cost;<br>art. 2060 c.civ.; l. 8/8/85, n. 443, art. 2, c. 2;<br>d.P.R 24/7/1977, n. 616, art. 14;<br>D.L. n. 35/2005, art. 2, c. 8;                    |
| Principio di non discriminazione  | Art. 3, co 1, Cost., l. 9/2/63, n. 66; art.3,<br>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;<br>6/2/96, n. 52, art. 25; d.Igs. 15/12/97, n. 446,<br>art. 3, c. 1 lett. c); l. 12/6/90, n. 146, art. 2 bis,<br>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.<br>6, art. 7, 9 e 22; l. 29/3/01, n. 135, art. 2, c. 4;<br>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.<br>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.<br>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 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)<br>C.Cost. n. 353 del 2003   |
| Principio della tutela di affidamento del pubblico nella disciplina amministrativa delle attività professionali   | TULPS, art. 62, dPR 616/77, art. 19, C. 1, n.<br>17; dlgs 112/98, art 158 e 159; l. 4/1/90, n. 1,<br>art 12; l 14/2/63, n. 161, art. 2; l. 29/3/01, n.<br>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<br>29/3/01, n. 135, art. 1, c. 2 lett b) e art. 7, c. 5.  |

# **SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE RICOGNIZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI IN MATERIA DI PROFESSIONI, AI SENSI DELLA LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131.**

## **IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

VISTI gli articoli 76, 87, 117 della Costituzione;

VISTA la legge 5 gennaio 2003, n. 131, recante disposizioni per l'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 maggio 2004;

ACQUISITO il parere preliminare della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

ACQUISITO il parere preliminare delle competenti Commissioni parlamentari, ed, in particolare, anche quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

VISTA l'ulteriore preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del.....;

ACQUISITO il parere definitivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

ACQUISITO il parere definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

SULLA PROPOSTA del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali di concerto con i Ministri della giustizia, per le politiche comunitarie, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle attività produttive, della salute, per i beni e le attività culturali;

**EMANA**

il seguente decreto legislativo:

**CAPO I**

*Disposizioni generali*

**ART. 1**

*(Ambito d'applicazione)*

1. Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali che si desumono dalle leggi vigenti in materia di professioni, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, secondo i principi indicati nell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni.
2. Le Regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al capo secondo.
3. La potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale.
4. Nell'ambito di applicazione del presente decreto non rientrano la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richiesti per l'esercizio professionale; l'ordinamento e l'organizzazione degli Ordini e dei collegi professionali; gli albi

i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali e il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni, di quelli conseguiti all'estero.

## CAPO II

### *Principi fondamentali*

#### ART. 2

##### *(Libertà professionale)*

1. L'esercizio della professione è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico ed al buon costume. Le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l'esercizio della professione.
2. Nell'esercizio dell'attività professionale è vietata qualsiasi discriminazione, che sia motivata da ragioni sessuali, razziali, religiose, politiche o da ogni altra condizione personale o sociale. Non costituiscono discriminazione quelle differenze di trattamento che siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.
3. L'attività professionale può essere svolta, oltre che in forma autonoma, anche in forma di lavoro dipendente, nei casi previsti dalla legge, che assicura l'autonomia del professionista.
4. Le associazioni costituite da professionisti che non esercitano attività regolamentate, tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge, possono essere riconosciute dalla Regione nel cui ambito territoriale si esauriscono le relative finalità statutarie.

#### ART. 3

##### *(Tutela della concorrenza e del mercato)*

1. L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale.
2. L'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all'attività d'impresa ai fini della concorrenza di cui agli articoli 81, 82 e 86, ex articoli 85, 86 e 90, del Trattato CE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali.
3. Gli interventi pubblici a sostegno dello sviluppo delle attività professionali sono ammessi secondo le rispettive competenze di Stato e Regioni nel rispetto della normativa comunitaria.

#### ART. 4

##### *(Accesso alle professioni)*

1. L'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge.
2. La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato.

3. I titoli professionali rilasciati dalla Regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali abilitano all'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali.

#### ART. 5

*(Regolazione delle attività professionali)*

1. L'esercizio delle attività professionali si svolge nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, della tutela degli interessi pubblici, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, dell'autonomia e responsabilità del professionista, nonché nel rispetto delle regole di deontologia professionale.

#### CAPO III

#### DISPOSIZIONI FINALI

#### ART. 6

*(Regioni a statuto speciale)*

1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano resta fermo quanto previsto dall'articolo 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

#### ART. 7

*(Norma di rinvio)*

1. I principi fondamentali di cui al presente decreto legislativo si applicano a tutte le professioni. Restano fermi quelli riguardanti specificamente le singole professioni.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

**PARERE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 2<sup>a</sup> E 10<sup>a</sup>**

(Estensori: Antonino Caruso e Bettamio)

Roma, 9 novembre 2004

**Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n.131 sullo "Schema di decreto legislativo recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131" (n. 399)**

Le Commissioni riunite, con riferimento allo schema di decreto legislativo in titolo, formulano un parere favorevole con le seguenti osservazioni:

Quanto all'articolo 1, è necessario sopprimere il riferimento al comma 6 della legge n. 131 del 2003, in quanto dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 280 del 13 luglio 2004.

Al comma 2 del medesimo articolo 1 si ritiene preferibile, sotto il profilo redazionale, sostituire le parole "Nell'esercizio della competenza legislativa in materia di professioni, le Regioni sono tenute al rispetto" con le altre: "Le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto" ed al tempo stesso sopprimere il comma 3 del medesimo articolo 1.

Con riferimento all'articolo 2, al comma 1, sarebbe opportuno precisare che l'esercizio della professione è tutelato anche se avviene

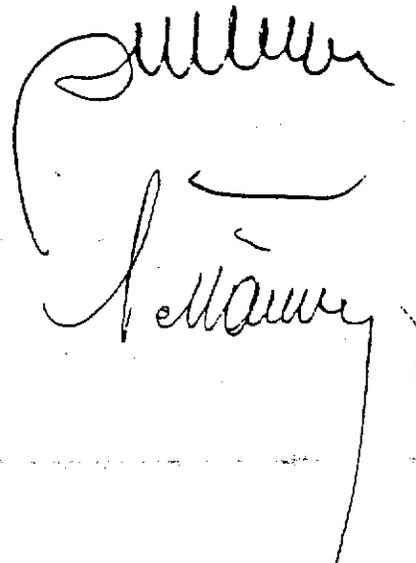
nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato, sempre che ciò sia previsto dai rispettivi ordinamenti.

Gli articoli 5 e 6 andrebbero riformulati come segue:

"Art. 5. La legge statale stabilisce i requisiti tecnico professionali ed i titoli scientifici, professionali e culturali necessari all'esercizio delle professioni intellettuali.";

"Art. 6. L'esercizio delle attività professionali si svolge nel rispetto dei principi della tutela della buona fede, dell'affidamento del pubblico e di quanti sono destinatari della prestazione, della tutela del mercato e della concorrenza attraverso la valorizzazione della leale competizione fra professionisti, dalla tutela degli interessi pubblici, all'ampliamento ed alla specializzazione dell'offerta dei servizi, all'autonomia, indipendenza e responsabilità del professionista, alla verifica periodica dell'idoneità all'esercizio della professione, alla valorizzazione del tirocinio ed alla formazione ed aggiornamento professionale permanente.

Si ritiene infine necessario sopprimere l'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in titolo, attuativo del comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale della predetta disposizione operata dalla già citata sentenza n. 280 del 2004 della Corte costituzionale.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'S. M. M.', written in a cursive style. The signature is located in the bottom right corner of the page.

ALLEGATO

**Schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali  
in materia di professioni.  
Atto n. 399.**

**PARERE APPROVATO DALLE COMMISSIONI**

Le Commissioni Giustizia e Attività produttive, commercio e turismo,

esaminato lo schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni (Atto n. 399), adottato dal Governo ai sensi dell'articolo 1, commi 4, 5 e 6 della legge n. 131 del 2003;

rilevato che i principi fondamentali individuati in materia di professioni sono quelli della libertà professionale, della non discriminazione, della concorrenza e del libero mercato, del rispetto di livelli standard di preparazione professionale, del rispetto dei requisiti d'accesso alle professioni fissati dalla legge dello Stato, della tutela della buona fede e dell'affidamento del pubblico e della clientela nonché dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta professionale;

preso atto della sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003;

valutati i rilievi formulati dalla I Commissione Affari costituzionali sul provvedimento in titolo;

deliberano di esprimere

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

a) appare necessario espungere dallo schema di decreto legislativo in esame, all'articolo 1 comma 1, il riferimento al

comma 6 dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131 – norma dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 280 del 2004 della Corte Costituzionale –, e conseguentemente il riferimento ai criteri direttivi ivi previsti, anche in considerazione del fatto che nessuna disposizione del provvedimento appare specificamente attuativa dei principi e criteri direttivi indicati al richiamato comma 6;

b) appare altresì necessario espungere dallo schema di decreto legislativo l'articolo 7 – che reca l'individuazione, con riguardo alla materia « professioni », degli ambiti di disciplina che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma – atteso che tale disposizione è stata adottata in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 280 del 2004 della Corte Costituzionale;

c) nel ridefinire l'ambito di applicazione del provvedimento, con riferimento all'oggetto della materia « professioni » di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, il Governo tenga conto della citata sentenza n. 280 del 2004 della Corte costituzionale;

d) appare infine opportuno, ai fini della congruità giuridica e dell'uniformità logica del testo:

con riferimento all'articolo 2, comma 2, valutare l'opportunità di prevedere una formulazione che stabilisca il divieto di discriminazione in relazione al-

l'esercizio delle attività professionali, più che alle professioni in quanto tali, come attualmente previsto;

valutare, all'articolo 4, l'opportunità di mantenere l'inciso « anche fuori dei limiti territoriali regionali » - che non appare peraltro di agevole interpretazione - anche alla luce della proposta di soppressione di tale riferimento nel parere espresso sullo schema di decreto dalla Conferenza unificata Stato-Regioni;

meglio chiarire il rapporto tra le disposizioni recate dagli articoli 4 e 5,

che appaiono entrambi vertere, almeno parzialmente, sui requisiti minimi richiesti per lo svolgimento delle attività professionali; occorrerebbe inoltre modificare la rubrica dell'articolo 4, non coerente rispetto ai contenuti dell'articolo medesimo;

con riferimento all'articolo 6, meglio chiarire cosa debba intendersi per principi di ampliamento e principi di specializzazione dell'offerta dei servizi, che appaiono suscettibili di non univoca interpretazione.

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione parlamentare per le questioni regionali

PARERE

(estensore senatore Carlo VIZZINI)

Roma, 9 novembre 2004

All'onorevole avvocato  
Carlo GIOVANARDI  
Ministro per i rapporti  
con il Parlamento

(n. 399) Schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo; visto l'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

tenuto conto che la sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 13 luglio 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 e non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4, in relazione al quale ha ritenuto emerga "una prescrizione normativa, che giustifica una lettura minimale della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative";

considerata la perdurante importanza di attuare la delega contenuta nell'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, finalizzata ad "orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni";

ritenuta l'importanza di attenersi - fin dall'esame dello schema di decreto in materia di professioni - ad indirizzi assolutamente compatibili non solo con oggetto, principi e criteri della delega, ma altresì con la lettura sancita dalla Corte costituzionale, e ciò anche per definire un metodo che possa proficuamente indirizzare e velocizzare il futuro esame di altri testi presentati dal Governo in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della citata legge n. 131, testi che - seppure diversi per materia - potranno verosimilmente avvalersi di un metodo omogeneo di ricognizione;

osserva pertanto, preliminarmente, che:

il limite dei principi fondamentali potrebbe essere distinto da quello dei "principi dell'ordinamento giuridico". vale a dire quelli che attengono strettamente a valori costituzionali supremi e, soprattutto, contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività materiali. Essi, consistendo in "quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente", devono essere desunti dall'insieme delle norme alle quali si informa il sistema complessivo, mentre i principi che delimitano il potere di legislazione concorrente delle Regioni vanno individuati nelle specifiche legislazioni di settore. (sentenze n. 6 del 1956, n. 68 del 1961, n. 87 del 1963, n. 28 del 1964, n. 23 del 1978, n. 91 del 1982, n. 231 del 1984, n. 1107 del 1988 e n. 465 del 1991). Pare pertanto opportuno - data la generale validità dei principi dell'ordinamento specie quando rivestono rilievo costituzionale - limitare la loro riaffermazione alle sole fattispecie nelle quali la loro applicazione si qualifica particolarmente nel contesto della materia trattata - ossia le "professioni" - nell'atto in esame.

I limiti costituzionali all'esercizio della funzione legislativa - quali quelli contenuti nell'articolo 117, primo comma, tra cui i vincoli dell'ordinamento comunitario - si impongono di per sé, al legislatore statale come a quello regionale, e non costituiscono pertanto principi fondamentali che - tipicamente - il legislatore statale pone al legislatore regionale. La non menzione di tali vincoli nel decreto ricognitivo - ai sensi della legge di delega - non implica pertanto l'inoperatività di vincoli che si impongono per forza loro propria.

I principi fondamentali non hanno solo natura di limite - significativamente è stato modificato al riguardo il testo originario dell'articolo 117 - ma anche di indirizzo. In altre parole, non indicano solo al legislatore regionale le strade eventualmente precluse, ma anche quelle verso cui indirizzarsi. Non necessariamente, tuttavia, un principio fondamentale deve indirizzarsi alla Regione, ben potendo costituire l'affermazione di un dovere riferita non ad un soggetto, ma ai comportamenti che attengono la materia trattata.

Ciò premesso, nei seguenti termini riferiti all'articolato dello schema di decreto legislativo delegato, valuta il Governo l'opportunità di:

all'articolo 1, comma 1, procedere alla soppressione delle seguenti parti di testo: "che si desumono dalle leggi vigenti" e "regolamentate", al fine di evitare eventuali fraintendimenti circa un possibile minor ambito di efficacia del disposto del decreto delegato, a sua volta interpretabile come una definizione di materie, un obiettivo escluso dalla pronuncia della Corte costituzionale;

all'articolo 1, comma 1, procedere alla soppressione del riferimento al comma 6 della dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in relazione alla soppressione operata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 2004;

all'articolo 1, comma 2, limitare la formulazione al rilievo che "nell'esercizio della competenza legislativa in materia di professioni, le Regioni sono tenute al rispetto dei principi fondamentali di cui al capo secondo, nonché a quelli propri delle materie concorrenti nelle quali si esercita l'attività professionale" e ciò sia perché - per la parte di cui si propone la soppressione - gli altri limiti ex articolo 117, primo comma, della Costituzione, si impongono per forza loro propria (a parte il rilievo che di uno di essi la riforma in discussione presso le Camere propone la eliminazione), sia perché - per la parte aggiunta - la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia il nesso tra attività professionale e materia, che ne è oggetto, e la prima non sembra non poter subire i limiti cui è sottoposta la seconda, se e quando pertinenti;

all'articolo 1, sostituire il comma 3 con il seguente testo: "La competenza legislativa regionale in materia di professioni si esercita sulle figure professionali individuate e definite dalla legge statale". Tale formulazione riprende il medesimo contenuto di cui al comma 3 sostituito, esprimendolo sotto forma di principio fondamentale sul presupposto che il limite all'esercizio della funzione legislativa regionale - individuato dallo stesso insegnamento della Consulta contenuto nella sentenza n. 353 del 2003 già citata nella relazione sul provvedimento - possa essere esteso oltre l'ambito delle sole professioni sanitarie (limitazione dovuta al merito della specifica questione dedotta, non alla portata del principio) e ricomprendere tutte le professioni;

all'articolo 2, comma 1, limitare la portata del disposto del primo periodo alla parte "L'esercizio della professione è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni", togliendo "purché non contrarie a norma imperativa, all'ordine pubblico ed al buon costume" e ciò perché il merito dell'affermazione appare già assicurato dai principi ordinamentali di carattere generale;

all'articolo 2, commi 2 e 3, sostituire il testo con il seguente: "*Una specifica disciplina regionale a tutela di interessi la cui cura è affidata alla Regione o per i quali abbia rilievo preminente la conoscenza dell'ambiente o del territorio, o necessariamente e razionalmente correlati o peculiari esigenze locali, deve in ogni caso assicurare la parità di trattamento in materia di lavoro e la libertà di iniziativa economica*". I testi sostituiti, nel contenere solo parte delle disposizioni di origine comunitaria in materia di discriminazione, potrebbero avere effetti limitativi della loro piena applicazione, della quale non si dubita. Il testo di cui si propone l'inserimento consente - alla luce di pronunce della giurisprudenza costituzionale in materia - ad una Regione di poter dettare norme particolari quando giustificate da situazioni particolari, ma sempre alla luce dei principi di uguaglianza e ragionevolezza;

all'articolo 3, sostituire il testo con il seguente: "*L'attività professionale si svolge nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza e della libera circolazione dei servizi, secondo quanto stabilito in materia dalla legge dello Stato in conformità alle disposizioni dell'Unione europea*", al fine di evitare di trattare in termini di eccezione - in una sede particolare - e "minimale" come quella ricognitiva dei principi fondamentali - una questione complessa come quella relativa alla piena equiparazione dell'attività professionale a quella d'impresa, limitandosi a rinviare sostanzialmente a quanto stabilito in materia dalla legge dello Stato in

conformità alle disposizioni dell'Unione europea, comprese le esclusioni e le deroghe previste dalla stessa normativa comunitaria;

all'articolo 4, sostituire il testo con il seguente: *"Il titolo rilasciato da una Regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dallo Stato abilita all'esercizio delle relative attività professionali, anche al di fuori dei limiti territoriali della Regione stessa, salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 5"* e ciò al fine di riformulare il disposto sostituito in termini più ampi di quelli previsti dal testo originale, ampliando il valore e la portata dei livelli minimi stabiliti dallo Stato;

all'articolo 5, sostituire il testo con il seguente: *"L'esercizio di attività professionali che richiedono una specifica preparazione deve avvenire nel rispetto delle condizioni e dei requisiti definiti dalla legge statale, quando attiene a materie attribuite alla competenza dello Stato"*, al fine di ancorare il principio alle "materie" e non alle più incerte "finalità", e di riferirlo all'esercizio delle attività, piuttosto che alla attività;

agli articoli 4 e 5 unificare i due testi proposti in un unico articolo 4, composto da due commi, unificati dalla medesima rubrica: "livelli minimi di preparazione";

all'articolo 6, sostituire il testo con il seguente: *"L'esercizio delle attività professionali si svolge nel rispetto dei principi relativi alla tutela della buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, degli interessi pubblici, all'ampliamento ed alla specializzazione dell'offerta dei servizi, all'autonomia, indipendenza e responsabilità del professionista"*, al fine di riferirsi - come già osservato nel punto precedente - all'esercizio delle attività, nonché di includere profili tipici della figura del professionista, escludendo invece il riferimento al sistema deontologico, nell'ipotesi in cui sia preferibile mantenerlo in un ambito extra-legislativo, secondo un principio di separazione;

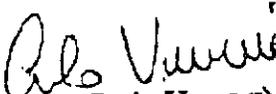
all'articolo 7, sopprimere il testo in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 2004, evitando nel contempo, in sede di definizione minimale di principi, di effettuare esclusioni o attribuzioni di competenza, ed inserire, al suo posto: *"Il presente decreto si applica alle Regioni ed alle Province autonome compatibilmente con le norme dei rispettivi Statuti speciali e relative norme di attuazione, ferma restando l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*. Appare d'altronde opportuno considerare espressamente la posizione delle Autonomie speciali in rapporto ad una materia la cui attribuzione regionale presenta - anche per esse - caratteri di novità.

Per quanto concerne gli aspetti relativi alla competenza dello Stato su materie che incidono sulle professioni, da una parte non si dubita dell'incompetenza per le Regioni di intervenire - tra le altre - nelle materie relative alle professioni intellettuali, agli Ordini e collegi professionali, alla rilevanza penale dei titoli professionali, in quanto rispettivamente attinenti all'ordinamento civile e penale ed alla materia degli enti pubblici nazionali.

D'altra parte si è il timore che, pur adempiendo ad una esigenza opportunamente rilevata, individuando l'ambito di applicazione del provvedimento, in riferimento alla materia "professioni" prevista all'articolo 117, terzo comma, si possa finire per compiere una indiretta ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni.

Una possibilità potrebbe essere individuata nel premettere, all'articolo 1, comma 3, il seguente testo: "Fermo restando quanto disposto per le professioni intellettuali in relazione all'ordinamento civile e penale...". Tale formulazione si ispira all'insegnamento che risulta dalla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale - secondo cui un principio fondamentale ben può consistere in una riserva statale quando essa, evidentemente, ponga limiti alla competenza regionale - chiarendo così le conseguenze, per l'esercizio della funzione legislativa regionale, dell'inclusione delle professioni intellettuali nell'ordinamento civile.

Il Governo potrebbe infine valutare, al riguardo, l'inserimento di una specifica norma che, circoscrivendo correttamente l'ambito di applicazione del provvedimento ed escludendo quei settori che - pur incidendo sulle professioni - rientrino in una competenza statale, sia di guida alle Regioni per un esercizio della funzione legislativa che sia rispettoso di ciò che la Costituzione riserva allo Stato".

  
(senatore Carlo VIZZINI)