SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Martedì 23 Giugno 1998

alle ore 18

405ª Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. Discussione del decreto-legge:

Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 1998, n. 156, recante proroga di termini in materia di acque di balneazione. – *Relatore* BORTOLOTTO *(Relazione orale).* **(3291)**

II. Discussione di mozioni sulle professioni intellettuali *(testi allegati)*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

MOZIONI ALL'ORDINE DEL GIORNO

LA LOGGIA, PASTORE, MAGGIORE, FILOGRANA, VEGAS, AZZOLLINI, SCHIFANI, TRAVAGLIA, BALDINI, ASCIUTTI, BERTONI, BESOSTRI, BETTAMIO, BUCCI, BUCCIERO, CARUSO Antonino, CORTELLONI, COSTA, DE ANNA, DE LUCA Michele, FOLLIERI, GAWRONSKI, GERMANÀ, GRECO, LAURIA Baldassare, MAGNALBÒ, MANCA, MANFREDI, MELUZZI, MILIO, MUNGARI, NAPOLI Bruno, PASQUALI, PORCARI, TERRACINI, THALER AUSSERHOFER, TOMASSINI, RUSSO, SENESE. – Il Senato, (1-00245) (13 maggio 1998)

premesso:

che l'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266 (cosiddetta «legge Bersani»), ha abrogato l'articolo 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, che sanciva il divieto di costituzione di società tra professionisti appartenenti alle categorie cosiddette protette e che, giusta quanto stabilito dal successivo comma 2, il Ministro di grazia e giustizia è stato autorizzato ad emanare un regolamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, per quanto di competenza, con il Ministro della sanità, per fissare i requisiti per l'esercizio delle attività professionali in forma societaria;

che notevoli perplessità sono sorte, già durante l'*iter* di approvazione della legge, sull'idoneità della fonte regolamentare a disciplinare l'applicazione, alle libere professioni, di istituti, quali quelli societari, nati sul presupposto della loro vigenza nel mondo delle imprese, sostenendosi, al contrario, che le società professionali avrebbero dovuto trovare una specifica disciplina a livello legislativo;

che tali perplessità hanno avuto successivamente autorevole eco sia nel mondo accademico, sia in ambienti ministeriali ed in quelli professionali, sia nell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha espresso parere negativo, ancorchè non vincolante, sullo schema di regolamento ad esso presentato;

che il Ministro ha chiesto la revisione di detto parere negativo, senza apportare alcuna modifica sostanziale allo schema di regolamento ma controdeducendo alle tesi del Consiglio di Stato;

che è inoltre in via di completamento la procedura di presentazione da parte del Governo di un disegno di legge-quadro sulle libere professioni nel quale un apposito capitolo è dedicato al tema delle società professionali, con norme peraltro spesso dissonanti dalla normativa prevista nel regolamento;

che le scelte che il Parlamento andrà a compiere allorchè sarà chiamato a pronunciarsi su tale disegno di legge e quindi specificamente sulla disciplina delle società non possono certo ritenersi vincolate dalle norme regolamentari nel frattempo eventualmente emanate e che, posto che siano legittime, dovrebbero essere riscritte con conseguenze forte-

mente negative sia sul piano della stabilità del quadro normativo generale sia per la certezza dei rapporti societari nel frattempo costituiti che potrebbero essere rimessi in discussione o, quanto meno, non essere compatibili con la disciplina sopravvenuta;

che non sussiste alcuna specifica ragione d'urgenza per l'emanazione del regolamento; il timore prospettato da alcuni che ritengono la rimozione del divieto di società professionali di per sè sufficiente a consentirne la nascita e quindi prevedono una loro proliferazione incontrollata e senza disciplina appare infondato: infatti l'ormai acquisita non assimilabilità della disciplina dell'esercizio collettivo dell'impresa a quella delle professioni comporta un vuoto legislativo che perpetua la permanenza del divieto, non potendo tale vuoto essere colmato dall'intervento di un regolamento, proprio perchè non idoneo a modificare previsioni legislative;

che non sussistono motivi di urgenza dettati dalla necessità di adeguamento alla normativa comunitaria, tanto meno nel senso della omogeneizzazione della disciplina delle professioni e segnatamente delle società tra professionisti, anzi, al contrario, i trattati comunitari pongono in primo piano il metodo della gradualità ed il principio della sussidiarietà;

che peraltro la disciplina vigente in tutta Europa o vieta del tutto le società tra professionisti o ammette tali società soltanto tra categorie omologhe o con forti limitazioni per l'interprofessionalità e soprattutto per la partecipazione di soci non professionali, in ogni caso secondo tipi aventi maggiori assonanze con le società di persone che con le società di capitali;

che lo stesso parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in materia di libere professioni, espresso il 3 ottobre 1997, in tema di società (paragrafo 34), auspica un ricorso selettivo alle società sulla base delle caratteristiche proprie delle diverse professioni, riconosce la necessità di salvaguardare le specificità delle professioni protette, invita ad emanare alcune regole specifiche che concilino la peculiarità delle professioni con le nuove esigenze, ma non pone alcun termine ultimativo nè indica speciali ragioni di urgenza nell'adozione della disciplina,

impegna il Ministro di grazia e giustizia a non procedere all'emanazione del regolamento previsto dal comma 2 dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, fino a quando non saranno superati i problemi citati in premessa.

SILIQUINI, BUCCIERO, CARUSO Antonino, BATTAGLIA, VALENTINO, MACERATINI, LISI, PASQUALI. – Il Senato, (1-00248) (26 maggio 1998)

premesso:

che con l'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266 (cosiddetta «legge Bersani»), avente ad oggetto «Interventi urgenti per l'economia», approvata dalla attuale maggioranza parlamentare, è stato abrogato l'articolo 2 della legge 23 novembre 1939, che vietava la formazione associativa tra persone abilitate all'esercizio professionale con modalità difformi da quanto previsto dall'articolo 1;

che l'avvenuta eliminazione dell'ostacolo all'esercizio in forma societaria delle professioni protette, se può consentire la possibilità di iscrivere i soggetti collettivi negli albi professionali, non ha certamente abrogato le altre norme che disciplinano, sotto altri profili, i requisiti soggettivi per l'esercizio delle libere professioni e, in particolare, per le «professioni protette»;

che resta in pieno vigore l'articolo 1 della legge n. 1815 del 1939, che dispone che «le persone che, munite dei necessari titoli di abilitazione professionali, ovvero autorizzate all'esercizio di specifiche attività in forza di particolari disposizioni di legge, si associano per l'esercizio delle professioni o delle altre attività per cui sono abilitate o autorizzate, debbono usare, nella denominazione del loro ufficio e nei rapporti con terzi, esclusivamente la dizione di studio tecnico, legale, commerciale, contabile, amministrativo o tributario, seguito dal nome e cognome, con i titoli professionali dei singoli associati»;

che la disciplina delle attività professionali in forma societaria a seguito del vuoto legislativo creato dall'abrogazione di cui si è detto può avvenire solo mediante norma di pari grado e, cioè, con una legge varata dal Parlamento;

che la materia che si vuole riformare trova la sua disciplina in norme di rango primario (articoli 2229, 2230 e 2232 e seguenti del codice civile) e nella Carta costituzionale (articolo 33, che prevede l'obbligo di «un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e per l'abilitazione all'esercizio professionale»); ne discende, palesemente, il vizio di legittimità di qualunque testo regolamentare che abbia la pretesa di modificare norme di carattere primario incidendo su materie per le quali deve ritenersi sussistente un'autentica «riserva» per fonti di rango legislativo;

che l'utilizzo, al fine di introdurre e disciplinare nuove forme associative tra singoli professionisti e capitale, del regolamento interministeriale appare *ictu oculi* viziato di legittimità stante il carattere sub-legislativo dello strumento che è secondario alla legge e, pertanto, inadeguato ad innovare in materia coperta da discipline di rango legislativo; pertanto, la pretesa di utilizzare lo strumento regolamentare per attuare una disciplina di così penetrante innovazione nel campo delle associazioni professionali in una materia che sicuramente investe i caratteri tipici dei diritti soggettivi (ordini professionali, capacità di costituire società di diritto privato e modalità di formazione dei relativi organi) appare del tutto censurabile per essere *contra legem*;

che l'abolizione del divieto di esercizio in forma societaria non deve essere occasione per pericolose «deviazioni» normative, illegittime ed incostituzionali, con la concessione della possibilità di esercitare atti di grande responsabilità, nei confronti della collettività, sottraendosi alle necessarie verifiche sulla competenza e sull'etica professionale, per cui è indispensabile che le società professionali siano sottoposte alla verifica e alla tutela degli ordini e dei collegi ed abbiano l'obbligo di sottostare alle stesse regole;

che tale strumento è già stato bocciato dal Consiglio di Stato che, con il parere n. 35 del 9 marzo 1998, ha stabilito che «non può in ogni caso prescindersi dall'ulteriore decisivo rilievo che l'articolo 33, comma 5, della Costituzione ("È prescritto un esame di Stato – *omissis*

– per l'abilitazione all'esercizio professionale") presuppone che l'esercizio dell'attività professionale stessa (quale quello che attualmente si può svolgere solo con l'iscrizione in albi, elenchi o registri, del quale si occupa il regolamento *de quo*) venga effettuato da coloro – evidentemente solo persone fisiche (anche se associate in forma societaria nei vari modi a tal fine previsti dall'ordinamento mediante le cosiddette "società di persone") – che hanno superato il prescritto esame di Stato.

Ciò anche a garanzia e tutela degli utenti e dell'*intuitus personae* che, come è noto, viene posto alla base di qualsiasi rapporto di tipo professionale, anche per quanto concerne la complessiva organizzazione e responsabilità dell'attività professionale stessa.

D'altra parte, è anche da ritenere che la abrogazione del solo articolo 2 della legge n. 1815 del 1939 faccia salva tuttora l'operatività dell'articolo 1 della stessa legge che contiene i principi fondamentali in materia di esercizio delle professioni in argomento. Ciò risulta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale (sentenza 12 marzo 1987, n. 2555) ha esplicitamente affermato che dall'inciso iniziale dell'articolo 1 della legge si evince che le professioni cosiddette protette non possono essere svolte da persone non legittimate e perciò non provviste della necessaria preparazione tecnica anche se in forma di un ente collettivo, del quale la rappresentanza e l'amministrazione siano magari affidate a persona legittimata. E poichè – come si è detto – l'articolo 1 della legge n. 1815 del 1939 non risulta abrogato, il citato orientamento della Corte di Cassazione deve ritenersi tuttora pienamente operante.

Tanto premesso, l'intera impostazione di fondo dello schema regolamentare in questione non appare dunque legittima, talchè non può quindi, allo stato, per tale pregiudiziale ragione, su di esso esprimersi parere favorevole»;

che nonostante le chiare conclusioni del Consiglio di Stato il Ministero, che evidentemente non ha colto appieno le argomentazioni giuridiche sviluppate dal Consiglio di Stato, ha reiterato la propria posizione richiedendo un secondo parere;

che in data 19 maggio 1998 il Consiglio di Stato ha reiterato il suo parere; dalle ampie motivazioni depositate emerge:

a) la reiterazione della bocciatura del «regolamento Bersani» come strumento di legislazione. «Al riguardo, si deve preliminarmente osservare che quello seguito dal legislatore del 1997 non appare certamente un sistema di legiferazione meritevole di approvazione. Appare invero incongruo e contrario ad ogni buona regola di tecnica legislativa deferire ad una norma di rango secondario la disciplina di istituti ai quali si vuole far assumere una importanza fondamentale del nuovo assetto che si vuole introdurre nel nostro ordinamento». ... «Detto in altre parole non può apprezzarsi il fatto che l'introduzione di figure e di istituti della portata di quelli in esame avvenga con semplice decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400» (cfr. pagina 3, Consiglio di Stato, 19 maggio 1998);

b) il rigetto della pretesa del Ministero di voler introdurre, con un regolamento, le società miste fra professionisti e capitale (società per azioni). «Al problema della partecipazione alla costituenda società professionale di soggetti terzi (che non abbiano cioè la prescritta abilitazione o che, pur avendola posseduta, non ne siano più in possesso) va

quindi data una risposta negativa, anche perchè l'intervento di terzi in una società professionale può trovare la sua motivazione solo in un apporto di capitali, non certamente quale sistema agevolativo dell'esercizio della professione. In tale ottica appare in un certo senso ripugnante alla logica del sistema la costituzione di società professionale cui partecipino soggetti aventi come finalità non lo svolgimento di una attività professionale, ma un mero scopo di lucro» (cfr. pagina 17, Consiglio di Stato);

che va considerato che le attività professionali sono attività di tipo intellettuale, a carattere prettamente fiduciario, che, giuridicamente, non sono in alcun modo assimilabili ad altre prestazioni di tipo imprenditoriale, quali ad esempio quelle disciplinate dal contratto di società *ex* articolo 2247 del codice civile, che prevede che due o più persone si associno per l'esercizio in comune di una attività economica (società commerciali);

che netta è, quindi, la distinzione tra società tra professionisti e società commerciali per il loro carattere di servizio pubblico che offrono (a differenza della privata società commerciale); le attività professionali fondate sull'*intuitus personae* devono essere, pertanto, esercitate in via esclusiva da professionisti abilitati, la cui opera è inquadrata dalle leggi istitutive degli ordini stessi e dalla rigorosa normativa e giurisprudenza deontologica che si è formata nel corso degli anni;

che gli ordini ed i collegi professionali sono enti di diritto pubblico istituiti come magistratura professionale per tutelare la collettività, la salute pubblica e l'ambiente e tutta la legislazione vigente, specialmente in ambito pubblico, ne prevede espressamente l'esistenza e le funzioni;

che le peculiarità di una materia legata a supremi interessi pubblici, quali la corretta amministrazione della giustizia, e a diritti costituzionali fondamentali dei cittadini, quali il diritto di difesa, il diritto alla salute ed altri, conducono a ritenere che la sede più opportuna per una nuova disciplina dell'esercizio della professione sia un disegno di legge autonomo e specifico;

che l'emanazione di un regolamento in materia che sarà successivamente disciplinata dalla legge (si veda la bozza del disegno di legge Mirone) volta a riordinare tutte le attività professionali metterebbe il legislatore di fronte a norme già vigenti, nella stessa materia, fatto che potrebbe dar vita a gravi problemi di certezza legislativa e ad eventuali contrasti tra norme;

che con le innovazioni volute dal Governo sembra che si intenda addivenire ad una esasperata liberalizzazione dell'accesso all'esercizio delle professioni, con una conseguente eliminazione o sostanziale riduzione della possibilità di verifica delle capacità e delle competenze professionali;

che la necessità di salvaguardare la salute e l'incolumità pubblica sta portando tutte le nuove normative, come quelle nel campo della sicurezza, a richiedere una sempre più attenta verifica delle capacità e della preparazione dei professionisti, con l'iscrizione in albi o elenchi sempre più specifici;

che lo stesso parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, criticabile sotto molti aspetti perchè confonde e assimila erro-

neamente le «professioni intellettuali protette» esercitabili solo da chi abbia i requisiti specificamente richiesti e le professioni non protette, prevedendo la possibilità di legittimare società miste tra professionisti e non (capitale) per l'esercizio dell'attività professionale riservata, appunto, al solo professionista, riconosce nella segnalazione del 26 marzo 1998 inviata al Presidente del Consiglio che «la necessità di garantire al cittadino qualità, trasparenza e corretta informazione sulle prestazioni si ravvisa in tutte le professioni protette che sono tali proprio perchè idonee ad incidere su interessi pubblici particolarmente rilevanti»;

che in tutti i paesi della Comunità europea vi sono organismi, anche istituzionali, che controllano e regolano l'esercizio delle professioni e che molti paesi ci invidiano il fatto di avere ordinamenti professionali precisi e trasparenti, atti a tutelare la serietà e la correttezza dei professionisti a vantaggio della collettività;

che da ultimo la facilitazione dell'esercizio delle professioni in Europa può realmente avvenire mediante speciale direttiva della CEE volta a garantire lo scambio professionale europeo, com'è avvenuto di recente con la direttiva n. 98/5 CE del 16 febbraio 1998 che ha previsto ampiamente i criteri per «l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, con conseguente piena possibilità di esercizio della professione forense in tutti gli Stati membri»,

impegna il Governo:

a non procedere all'emanazione del regolamento ministeriale proposto dal comma 2 dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, o, comunque a rinviarlo fintanto che il Parlamento non abbia definito per legge la materia;

a procedere alla riforma delle attività professionali con un disegno di legge-quadro per il riordino delle attività intellettuali che, dopo il doveroso confronto con gli ordini e i collegi delle categorie interessate, venga presentato al Parlamento – senza deleghe governative –, unica sede ove mediante l'ampio dibattito tra le forze politiche rappresentative del paese e la trasparenza che ne seguirà potrà essere varata una legge dello Stato in armonia con i princìpi costituzionali e legislativi sopra indicati.

BOSI, BIASCO, BRIENZA, NAPOLI Bruno, CALLEGARO, DE SANTIS, TAROLLI, ZANOLETTI. – Il Senato, (1-00256) (5 giugno 1998)

premesso:

che con l'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266 (legge Bersani), è stato abrogato l'articolo 2 della legge 23 novembre 1939 che vietava la costituzione di società tra professionisti appartenenti alle cosiddette categorie «protette»;

che il comma 2 dell'articolo 24 della suddetta legge autorizza il Ministro di grazia e giustizia ad emanare un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per stabilire i requisiti per l'esercizio delle attività professionali in forma societaria di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e, per quanto di competenza, con il Ministro della sanità;

che il Governo ha già annunciato la presentazione di un disegno di legge-quadro sulle libere professioni con riferimenti specifici anche al tema delle società professionali;

che molteplici perplessità ha determinato tale schema di regolamento del Governo sia nel mondo accademico, sia in ambienti ministeriali, sia in quelli professionali, sia nell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato che con il parere n. 35 dell'11 marzo 1998 si è espresso negativamente nei confronti dello schema di regolamento ad esso presentato;

che il Ministro ha chiesto la revisione di detto parere senza apportare alcuna modifica allo schema di regolamento inviato;

che, a seguito dell'abrogazione di cui si è detto ed a seguito del vuoto legislativo creato sulla disciplina dell'attività professionale in forma societaria, si può intervenire solo con norme di pari grado, ossia con legge varata dal Parlamento;

che per qualunque testo regolamentare che abbia la pretesa di modificare norme di carattere primario (articolo 2229, articolo 2230 e articolo 2232 del codice civile ed articolo 33 della Costituzione) è palese il vizio di legittimità;

che non vi sono motivi di urgenza per un eventuale adeguamento alla normativa comunitaria che, tra l'altro, pone nei trattati in primo piano il metodo della gradualità ed il principio di sussidiarietà;

che il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non pone alcun termine ultimativo nè indica speciali ragioni di urgenza ma auspica un ricorso selettivo alle società sulla base delle caratteristiche proprie delle diverse professioni e riconosce la necessità di salvaguardare le specificità delle professioni protette,

impegna il Governo a non procedere all'emanazione del regolamento previsto dal comma 2 dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, fino a quando non si siano superati i problemi suindicati tramite le definizione della materia attraverso un disegno di legge parlamentare.