

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1229)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore TORELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 1973

Modifica della legge 24 giugno 1923, n. 1395, e del regolamento approvato con regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, relativi alla tutela del titolo di ingegnere e di architetto e all'esercizio delle due professioni

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che si propone tende ad aggiornare la disciplina delle professioni tecniche di ingegnere ed architetto ancora regolamentata dalla legge istitutiva dell'ordine, 24 giugno 1923, numero 1395, e adeguare il relativo ordinamento professionale a quello di tutte le altre libere professioni.

Alcune delle vigenti disposizioni legislative per la formazione degli albi professionali degli ingegneri ed architetti appaiono oggi anacronistiche; esse non regolamentano in maniera soddisfacente la materia, e sono in contraddizione con quelle relative alla formazione e tenuta degli albi degli avvocati, dei biologi, dei dottori in scienze agrarie, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, dei periti industriali, dei geologi e dei geometri, adottate in tempi più recenti.

Per queste professioni, infatti, l'iscrizione all'albo è riservata a coloro che esercitano o possono comunque esercitare la libera professione, mentre non è consentita ai dipendenti dello Stato e della pubblica amministrazione in genere, ai quali è vietato l'esercizio della libera professione. Per costoro, invece, esiste la facoltà di iscriversi in un elenco speciale, diverso e distinto dall'albo generale dei liberi professionisti.

Per quanto riguarda l'ordine degli ingegneri e architetti, invece, la legge del 1923 non fa alcuna distinzione, con la conseguenza che sia gli ingegneri ed architetti liberi professionisti, sia i dipendenti dalla pubblica amministrazione, dalle Regioni, dalle Provincie, dai Comuni ed in genere chi dipenda dall'apparato tecnico del Paese, stante l'attuale formulazione delle leggi fondamentali che regolano l'ordinamento di queste due

professioni (legge 24 giugno 1923, n. 1395, sulla tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri ed architetti e regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, che approva il regolamento per le professioni di ingegnere ed architetto), hanno tutti la possibilità di iscriversi nell'albo unico, previsto dalle disposizioni stesse, e partecipare così all'elezionato attivo e passivo.

Nel lontano 1923 l'apparato tecnico dello Stato non aveva assunto la rilevanza odierna ed il suo inserimento nell'economia del Paese era limitato ad una pura funzione di attuazione e di controllo.

In una tale situazione la coesistenza in uno stesso albo di tecnici laureati che esercitano la libera professione, di dipendenti dello Stato, dei Comuni e delle Provincie e di dipendenti privati che esercitano con rapporto di lavoro subordinato non aveva particolare rilievo e consentiva al legislatore di limitare le proprie disposizioni normative a prescrivere (art. 63 del regolamento 23 ottobre 1925, n. 2537) che « per i funzionari delle pubbliche amministrazioni l'iscrizione nell'albo non può costituire titolo per quanto concerne la loro carriera ».

Oggi, invece, l'evoluzione della tecnica e la sempre maggiore caratterizzazione professionale dell'attività svolta dagli organi tecnici della pubblica amministrazione rendono necessaria una più precisa regolamentazione per quanto riguarda la posizione degli ingegneri ed architetti dipendenti dello Stato, degli enti locali e degli enti pubblici.

Per ben comprendere la portata innovativa del presente disegno di legge occorre por mente a due considerazioni che derivano da disposizioni di legge posteriori alla legge del 1923 che si intende modificare.

La prima attiene alle caratteristiche proprie degli albi professionali, di cui i rispettivi ordini o collegi sono depositari e garanti della tenuta.

Con la legge 25 aprile 1938, n. 897, viene stabilito che per aver diritto all'esercizio della libera attività professionale gli interessati devono essere iscritti negli albi delle rispettive categorie.

È di comune cognizione che l'iscrizione all'albo costituisce una garanzia nell'in-

teresse sia dei privati — al fine di assicurare loro la specifica capacità professionale e la idoneità morale dei liberi esercenti e la possibilità di vederne repressi gli eventuali abusi — sia delle stesse categorie interessate, cui deriva una efficace vigilanza contro le varie forme di esercizio abusivo, nonché la necessaria tutela di ogni controversia di natura professionale nei rapporti con gli stessi privati committenti.

Orbene, se queste sono le finalità che la iscrizione all'albo intende perseguire, è fuor di dubbio che non possono essere iscritti tutti coloro che hanno visto riconosciuta la loro capacità professionale e la loro idoneità morale da enti che li hanno prescelti ed assunti, attraverso pubblici concorsi, proprio in considerazione dell'esistenza di queste personali qualità, nè, d'altronde, costoro hanno necessità di qualsiasi tutela inerente e dipendente dal rapporto costituitosi fra essi e l'ente che li ha alle proprie dipendenze, perchè il loro legame con quest'ultimo deriva da uno stato giuridico con una specifica normativa che li sottrae di diritto a qualsiasi controllo di un ordine professionale, il quale a sua volta deve logicamente limitarsi a disciplinare e tutelare gli iscritti all'albo che sono abilitati ad esercitare, a differenza dei primi, la libera professione.

Secondariamente devono essere considerate con tutte le loro implicazioni le seguenti leggi:

a) il testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, nel quale è espressamente sancita l'incompatibilità dell'impiego pubblico con l'esercizio di qualsiasi professione.

Recita infatti l'articolo 60: « L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria nè alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente. »;

b) il testo unico della legge comunale e provinciale, nel quale l'articolo 241 afferma: « Salvo il disposto dell'articolo 218, con la qualità di segretario comunale o di segreta-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rio provinciale, nonchè di impiegato o salariato dei comuni, delle provincie e dei consorzi è altresì incompatibile qualunque impiego privato, l'esercizio di qualunque professione, commercio o industria, la carica di amministratore, consigliere di amministrazione, commissario di sorveglianza, sindaco od altro consimile, sia o non sia retribuita, in tutte le società costituite a fine di lucro ».

Siamo di fronte, quindi, a tassative, permanenti e non superabili inibizioni al libero esercizio professionale, le quali, in persistenza del rapporto di impiego, limitano l'attività professionale alle prestazioni inerenti all'ente ed ufficio di appartenenza, escludendone, evidentemente, qualsiasi altra.

Tutti gli ordinamenti delle libere professioni hanno recepito queste inibizioni escludendo dagli albi l'iscrizione dei professionisti che si trovano nelle indicate condizioni e riservando ad essi l'iscrizione in un elenco speciale da tenersi separatamente dall'albo.

Ricordiamo a questo proposito le varie disposizioni:

Ragionieri - Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1068.

Art. 3. — (*omissis*). « L'iscrizione nell'albo non è consentita agli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, sia vietato l'esercizio della libera professione ».

Art. 29. — (*omissis*). « Coloro che, a norma dell'articolo 3, non possono esercitare la professione, pur avendone i requisiti, sono iscritti a loro richiesta in uno speciale elenco contenente le indicazioni di cui al comma precedente ».

Dottori commercialisti - Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067.

Art. 3. — (*omissis*). « L'iscrizione nell'albo non è consentita agli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, sia vietato l'esercizio della libera professione ».

Art. 29. — (*omissis*). « Coloro che, a norma dell'articolo 3, non possono esercitare la professione, sono iscritti, a loro richiesta, in uno speciale elenco contenente le indicazioni di cui al comma precedente ».

Avvocati - Regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, e successive modifiche.

Art. 3. — « ... con la qualità di ministro di qualunque culto avente giurisdizione o cura di anime, di giornalista professionista, di direttore di banca, di mediatore, di agente di cambio, di sensale, di ricevitore del lotto, di appaltatore di un pubblico servizio o di una pubblica fornitura, di esattore di pubblici tributi e di incaricato di gestioni esattoriali. È anche incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle provincie, dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza ... ».

b) gli avvocati ed i procuratori degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli enti di cui allo stesso secondo comma, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera. Essi sono iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo » (art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1949).

Geometri - Regio decreto 11 febbraio 1929, n. 274.

Art. 7. — « Gli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, sia vietato l'esercizio della libera professione, non possono essere iscritti nell'albo; ma, in quanto sia consentito, a norma degli ordinamenti medesimi, il conferimento di speciali incarichi, questi potranno loro essere affidati, pure non essendo essi iscritti nell'albo ».

Medici - Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modifiche.

Art. 10. — « I sanitari che siano impiegati in una pubblica amministrazione ed ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, non

sia vietato l'esercizio della libera professione, possono essere iscritti all'albo ».

Agronomi - Regio decreto 25 novembre 1929, n. 2248, e successive modifiche.

Art. 7. — « Gli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, sia vietato l'esercizio della libera professione, non possono essere iscritti nell'albo, ma, in quanto sia consentito, a norma degli ordinamenti medesimi, il conferimento di speciali incarichi, questi potranno loro essere dati, pur non essendo essi iscritti nell'albo ».

Biologi - Legge 24 maggio 1967, n. 396.

Art. 2. — « L'iscrizione nell'albo non è consentita ai pubblici impiegati ai quali sia vietato, dagli ordinamenti delle amministrazioni da cui dipendono, l'esercizio della libera professione. Essi sono, a loro richiesta, iscritti in uno speciale elenco ».

Geologi - Legge 3 febbraio 1963, n. 112.

Art. 2. — « Per l'esercizio della professione di geologo è obbligatoria l'iscrizione nell'albo.

L'iscrizione nell'albo non è consentita ai pubblici impiegati ai quali sia vietato, dagli ordinamenti delle amministrazioni da cui dipendono, l'esercizio della libera professione. Essi sono, a loro richiesta, iscritti in uno speciale elenco ».

Il proponente ritiene che una puntualizzazione delle disposizioni vigenti nel senso sopra indicato porti giovamento alla chiarezza della posizione degli ingegneri ed architetti, dipendenti della pubblica amministrazione, che potranno, così, esercitare l'attività professionale nell'ambito dei propri compiti d'istituto e mantenere, attraverso la istituzione dell'elenco speciale, utili rapporti con i colleghi esercitanti la libera professione, appartenendo allo stesso ordine professionale senza entrare, però, in concorrenza con essi e senza assumere, nella conduzione e nella disciplina dell'ordine stesso, responsabilità non previste e spesso anzi vietate dal proprio stato giuridico.

Per maggior chiarezza si aggiunge che, contrariamente a quanto da alcuni affermato, il disegno di legge non riguarda i docenti, i dirigenti e i dipendenti d'azienda e i dipendenti privati, che continueranno perciò ad essere iscritti all'albo, non esistendo per essi alcun divieto al libero esercizio professionale.

Infine deve por mente alla fondamentale opera promozionale svolta oggi dallo Stato che, estendendo sempre più la propria area operativa nei diversi settori dell'economia, richiede una precisa individuazione di chi esercita le funzioni promozionali e di controllo e di chi invece le attua nel più libero campo dell'attività privata.

Questo disegno di legge, del resto, segue l'indirizzo legislativo ormai consolidato anche dalla riforma fiscale, che impone ai liberi professionisti una tassazione differenziata rispetto ai professionisti che svolgono lavoro a rapporto subordinato.

Si aggiunge che tutto ciò risponde anche agli imperativi dell'integrazione europea, che prevede l'inclusione in una o l'altra delle direttive di liberalizzazione per chi presta la propria opera in forma autonoma oppure salariata.

Le recenti disposizioni normative, poi, che si riferiscono al criterio di onnicomprensività degli emolumenti percepiti dai dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, confermano l'indirizzo generale di riservare ogni attività a tempo pieno nell'attuazione dei compiti di istituto, per cui viene, fra l'altro, a cadere per organismi la cui configurazione è diretta alla tutela dell'iscritto libero professionista ed alla necessaria garanzia professionale nei confronti di terzi.

Ma la formazione dell'albo riservato agli ingegneri liberi professionisti ed a quelli per i quali non sussistono divieti legali all'esercizio della libera professione, con l'istituzione di elenchi speciali per ingegneri che, svolgendo attività professionale per le pubbliche amministrazioni, liberi professionisti non sono e per legge non possono esercitare la libera attività professionale, è intesa a raggiungere un altro fondamentale obietti-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vo: rendere cioè la composizione dei consigli professionali, provinciali e nazionale del tutto rispondente a quello che è il carattere della loro funzione di rappresentanza, di ordine e disciplina di coloro che professano la libera e pubblica attività, i quali si sono costantemente sottoposti e dovranno, pertanto, esclusivamente ricorrere al relativo procedimento elettorale, il cui esito, invece, è oggidì determinato dall'eccessivo peso, specie nei grandi centri, della rappresentanza numerica di coloro i quali esercitano attività vincolata, sottratta all'azione di ingerenza dei consigli professionali in parola.

Con l'istituzione dell'elenco speciale e con la normativa proposta vengono quindi a cadere le particolari prescrizioni contenute nell'articolo 62 del regio decreto 23 ottobre

1925, n. 2537, che dovrà quindi essere abrogato.

Onorevoli senatori, il presente disegno di legge ripete, con lievi modifiche, analogo provvedimento proposto nella scorsa legislatura dai senatori Battista, Biaggi, De Luca e Alessandrini (n. 1717), il quale già aveva iniziato il suo *iter* legislativo avanti la Commissione giustizia del Senato, che in sede referente aveva espresso parere favorevole.

Purtroppo il disegno di legge non ebbe più corso per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Si confida pertanto che il Senato vorrà accogliere le proposte modifiche alla legislazione vigente, così da renderla aderente alle analoghe disposizioni che regolano le altre libere professioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'articolo 3 della legge 24 giugno 1923, n. 1395, è sostituito dal seguente:

« Sono iscritti nell'albo coloro ai quali spetta il titolo di cui all'articolo 1, che godono dei diritti civili e non sono incorsi in alcuna delle condanne di cui all'articolo 28 della legge 8 giugno 1874, n. 1938.

L'iscrizione nell'albo è obbligatoria per l'esercizio della libera professione.

L'iscrizione nell'albo non è consentita agli ingegneri ed architetti impiegati dello Stato, degli enti locali, delle amministrazioni ed istituzioni pubbliche, soggette a tutela e vigilanza dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, nonchè agli ingegneri ed architetti ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, è vietato l'esercizio della libera professione. Essi potranno, a loro richiesta, essere iscritti in un elenco speciale, tenuto dall'ordine, ma distinto e separato dall'albo.

Potranno essere iscritti all'albo anche gli ufficiali generali superiori che siano abilitati all'esercizio della professione ai sensi del regio decreto 6 settembre 1902, n. 485 ».

Art. 2.

All'articolo 5 della legge 24 giugno 1923, n. 1395, è aggiunto il seguente comma:

« Gli iscritti nell'elenco speciale non sono nè elettori nè eleggibili al consiglio dell'ordine ».

Art. 3.

L'articolo 2 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, è sostituito dal seguente:

« È istituito in ogni provincia l'ordine degli ingegneri ed architetti.

Ogni ordine provvede alla formazione del proprio albo e dell'elenco speciale ».

Art. 4.

L'articolo 3 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, è sostituito dal seguente:

« L'iscrizione nell'albo ha luogo per ordine alfabetico. Per ogni iscritto saranno annotate le seguenti notizie:

a) il cognome, il nome, la data di nascita e il luogo di residenza anagrafica;

b) la data, il luogo e la specializzazione della laurea; il luogo e la data della abilitazione professionale;

c) la data di iscrizione all'albo;

d) l'indirizzo ove svolge la propria attività professionale e l'eventuale numero telefonico.

Per gli ingegneri ed architetti aventi rapporto di lavoro subordinato per i quali non esiste divieto per l'esercizio della libera professione, iscritti a loro richiesta all'albo, dovranno essere riportati, accanto al nominativo, l'amministrazione, l'ente, la società, lo studio, il privato, presso cui prestano la propria opera, il tipo della prestazione stessa e la loro qualifica.

Gli iscritti all'albo devono comunicare al consiglio dell'ordine mediante lettera raccomandata l'eventuale modifica delle notizie suddette fornite all'atto della loro iscrizione.

Le modalità e la normativa per l'iscrizione nell'elenco speciale sono le stesse di quelle per l'iscrizione all'albo ».

Art. 5.

L'articolo 62 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, è abrogato.

Art. 6.

Gli ordini professionali degli ingegneri ed architetti devono revisionare i rispettivi albi e provvedere alla formazione degli elenchi speciali, in applicazione delle norme della presente legge, entro il termine di 120 giorni dalla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.