

**Nota in data 9 febbraio 2007 del Ministro della giustizia con la quale trasmette, per il parere, copia del d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 1° dicembre 2006, concernente “Delega al Governo in materia di professioni intellettuali.”.**

*(Deliberazione del 11 luglio 2007)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta dell'11 luglio 2007, ha approvato il seguente parere:

«1. Il Ministro della giustizia con nota del 9 febbraio 2007 ha trasmesso al Consiglio superiore della magistratura il testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 1° dicembre 2006, concernente la “Delega al Governo in materia di professioni intellettuali”, per la formulazione del competente parere previsto dall'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

A tale scopo è stato chiesto uno specifico parere all'Ufficio studi.

Il disegno di legge (n. 2160), che giunge all'esito di un lungo dibattito scientifico e dopo la predisposizione di diversi progetti di legge che, già nel corso delle precedenti legislature, avevano inutilmente tentato di riformare il sistema delle libere professioni, si propone di redigere una normativa-quadro il cui principale scopo appare essere quello di rendere organico e di modernizzare l'attuale sistema ordinamentale delle libere professioni intellettuali, tradizionalmente posto a tutela dei propri iscritti, nell'assoluta diversificazione, per specialità, delle singole attività lavorative svolte.

I principi ai quali il legislatore si è ispirato nella redazione del disegno di legge sono indicati nella Relazione di accompagnamento al testo normativo, nella quale viene precisato che l'esigenza di una nuova disciplina della materia delle professioni intellettuali è stata precipuamente determinata dall'insorgere di importanti fattori innovativi, strettamente correlati al costante processo di integrazione europea ed all'evoluzione dei sistemi di mercato, quali, ad esempio: la proliferazione nel nostro Paese di studi, società di consulenza e professionisti provenienti da altre nazioni; la conseguente domanda di prestazioni di livello qualitativo sempre più elevato; la parallela richiesta di una maggiore attenzione alla trasparenza delle informazioni fornite agli utenti.

Gli aspetti indicati hanno, pertanto, indotto il legislatore ad operare un intervento finalizzato a favorire un generalizzato miglioramento qualitativo del servizio prestato dai professionisti italiani, in tal maniera aderendo, peraltro, alle indicazioni fornite dall'Unione europea ed alle risoluzioni deliberate dal Parlamento europeo, che hanno inteso agevolare l'accesso dei consumatori al mercato dei servizi professionali attraverso la garanzia del conferimento in loro favore, con lo sviluppo della concorrenza, di una buona qualità delle prestazioni e di un adeguato contenimento dei costi.

L'intervento legislativo in esame, per come indicato nella Relazione, intende, poi, conferire agli ordini professionali, riconosciuti per qualità e natura come enti pubblici non economici, “una fisionomia organizzativa e funzionale del tutto priva di connotati autoreferenziali o corporativi, cioè una identità completamente proiettata nell'interesse dell'utenza e del libero mercato, perché soltanto una nuova e moderna 'ragion d'essere' può giustificare il proficuo mantenimento del sistema ordinistico, con il collaterale riconoscimento di associazioni professionali”. Inoltre il disegno di legge interviene in materia di miglioramento della preparazione professionale, prevedendo indicazioni innovative nella disciplina della formazione dei professionisti esercenti attività intellettuali, in particolare con riguardo alla fase del tirocinio e dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, altresì modificando la struttura dell'esame di Stato previsto per l'accesso alle professioni “il cui esercizio può incidere su diritti costituzionalmente garantiti o riguardanti interessi generali meritevoli di specifica tutela”.

Infine la scelta dell'utilizzo dello strumento normativo della legge delega - peraltro caratterizzata dalla indicazione di principi e criteri rigorosi, che lasciano non ampi margini alla discrezionalità del Governo - risponde all'esigenza di “dettare una disciplina di base a carattere generale e uniforme, lasciando ai decreti delegati la regolamentazione specifica delle singole professionalità”.

**2.** Una volta sottolineata l'importanza del disegno di legge, va immediatamente rilevato che, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958 il Consiglio superiore della magistratura esprime, al Ministro della giustizia richiedente, dei pareri “sui disegni di legge concernenti l'Ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie”.

L'Organo consiliare è chiamato dunque, per espressa volontà legislativa, ad esprimere il proprio parere esclusivamente con riguardo ad aspetti strettamente correlati all'Ordinamento giudiziario ed all'amministrazione della giustizia. Per quanto di interesse e di certo foriero di importanti modifiche di rilevante impatto, il disegno di legge in esame, anche ad operarne la massima interpretazione estensiva, incide in maniera marginale sulla disciplina dell'Ordinamento giudiziario e dell'amministrazione della giustizia, conseguentemente limitando fortemente la potestà consiliare di pronunciarsi nel merito delle soluzioni proposte.

I profili di rilievo, infatti, appaiono confinabili entro limitati e non incidenti aspetti, rispetto ai quali, tuttavia, appare doveroso esprimere il richiesto parere. Trattasi, in particolare: dei vari istituti finalizzati ad apportare un miglioramento qualitativo della preparazione dei professionisti e delle relative prestazioni lavorative; delle modifiche previste in tema di tenuta ed aggiornamento

degli albi professionali; delle innovazioni introdotte nella formazione delle Commissioni esaminatrici in occasione dell'espletamento degli esami di Stato per l'accesso all'esercizio delle c.d. professioni di "interesse generale".

3. Come si è avuto modo di apprezzare indicando i principi ispiratori del disegno di legge, un elemento di spicco nella disciplina in esso contenuta è rappresentato dall'insieme di disposizioni finalizzate a favorire l'accrescimento della preparazione culturale dei professionisti esercenti le attività intellettuali, con parallela tendenza al miglioramento qualitativo delle relative prestazioni.

Ripercorrendone in via sintetica le più significative indicazioni, deve ribadirsi, in primo luogo, la volontà del legislatore di favorire l'interazione tra le professioni intellettuali e la disciplina dell'istruzione secondaria ed universitaria, sia nella fase del tirocinio che dell'effettivo inserimento nel mondo del lavoro (artt. 1, 5 e 6), del pari garantendo in via ordinaria, e salvo eccezionali limitazioni, la libertà di accesso alle professioni intellettuali, sì da garantire un regime di concorrenza foriero di prestazioni migliorative, oltre che l'avvicinamento di giovani qualitativamente preparati (art. 2). Molteplici, del resto, sono gli interventi normativi posti a tutela di tali ultimi, dalla previsione di un tirocinio ben strutturato ed organizzato, con la possibilità di conseguire un'equa remunerazione e di effettuare esperienze cognitive variegata, anche all'estero (art. 3), fino all'adozione di iniziative, come il conferimento di borse di studio, volte ad agevolare l'inserimento nelle professioni di giovani meritevoli, ma economicamente indigenti (art. 4).

In generale, poi, la suddetta linea ispiratrice può essere ravvisata anche in talune previsioni legislative che, pur non incidendo direttamente sui predetti aspetti, appaiono ugualmente idonee a valorizzare la tendenza al miglioramento qualitativo delle prestazioni professionali, come, ad esempio, è il caso della normativa esplicativa dei principi e dei criteri direttivi generali in materia di codice deontologico e di potere disciplinare rimesso ai singoli ordini (art. 7), il cui indiretto scopo non può che essere quello di garantire concretamente l'effettuazione di prestazioni efficienti e corrette.

Ancor più direttamente, poi, è prevista la costante verifica della qualificazione e dell'aggiornamento professionale degli iscritti ad albi, ordini e collegi, predisponendo a tal fine anche iniziative scientifiche da parte degli stessi ordini (art. 4), ovvero, in maniera analoga, è indicata, tra i requisiti indispensabili per la sussistenza delle associazioni professionali riconosciute, la costante verifica della professionalità degli iscritti, oltre che la cura della loro preparazione e qualificazione professionale (art. 8).

Tutta la succitata normativa, ove analizzata con esclusivo riguardo alle categorie di liberi professionisti con cui i magistrati ordinari hanno possibilità di interagire, e dei quali è prevista la

partecipazione nell'ambito della varia tipologia di procedimenti o di giudizi che caratterizzano il nostro ordinamento - avvocati, consulenti tecnici, periti, esperti -, non può che essere salutata con estremo favore.

Infatti la quotidiana esperienza giudiziaria conferma la fondamentale importanza delle funzioni svolte dagli indicati professionisti, titolari della difesa di diritti costituzionalmente garantiti o incaricati dello svolgimento di prestazioni tecniche di immediato e decisivo rilievo nell'espletamento della funzione giurisdizionale. L'interlocuzione con professionisti validi, preparati e capaci di elevate prestazioni professionali non può che costituire un importante arricchimento ed una crescita professionale per lo stesso magistrato, cui è consentita la possibilità di apprendere importanti cognizioni tecniche che, oltre a favorire nel miglior modo la soluzione del caso concreto, sono in grado di garantire il generale miglioramento qualitativo della sua professionalità e di conseguenza della risposta che viene ad essere fornita agli utenti della giustizia.

4. Sempre con esclusivo riguardo alle professioni intellettuali che hanno modo di interagire con l'Autorità giudiziaria nel quotidiano esercizio dell'attività giurisdizionale, è possibile operare una brevissima considerazione inerente a un aspetto emergente dalla parte della disciplina del disegno di legge che prevede la modifica e la riduzione degli ordini, degli albi e dei collegi allo stato legislativamente previsti, anche mediante l'effettuazione di accorpamenti tra professioni analoghe.

Nella relativa disciplina, in particolar modo prevista dall'art. 4 del d.d.l., è stabilito, come criterio direttivo generale, l'obbligo della tenuta aggiornata degli elenchi degli iscritti ed il loro reiterato controllo.

Confermando le riflessioni sopra effettuate sull'importanza, spesso decisiva, che assumono le prestazioni tecniche fornite dai professionisti esercenti attività intellettuali, in particolare come ausiliari del magistrato, non può non essere accolta con favore una disciplina normativa che consenta al magistrato di poter scegliere un valido professionista mediante la consultazione di elenchi ben tenuti, costantemente aggiornati, sottoposti a continui controlli e strutturati in maniera organica per ogni specifica attività esercitata.

5. L'unica disposizione del disegno di legge che, in maniera diretta, opera un riferimento a soggetti immediatamente partecipi del sistema giudiziario è quella prevista all'art. 3 c. 1 lett. b) che, nel disciplinare la composizione della Commissione giudicatrice negli esami di Stato previsti per l'accesso alle professioni c.d. di "interesse generale", espressamente prevede la limitazione della

possibilità di nomina dei magistrati ordinari “alla sola presidenza, in concorso con altri soggetti professionali e nel rispetto delle attuali previsioni normative”.

E' indubbiamente positiva, per una migliore preparazione qualitativa, una disposizione normativa che continui a prevedere il criterio selettivo dell'esame di Stato per consentire l'accesso alle professioni intellettuali maggiormente significative, in quanto potenzialmente incidenti su “diritti costituzionalmente garantiti” o su “interessi generali meritevoli di specifica tutela”. Parimenti favorevole, all'evidenza, deve essere il giudizio riguardante la previsione normativa di una Commissione giudicatrice che valuti con criteri uniformi le prove dei candidati e sia composta nel rispetto delle garanzie di terzietà e secondo regole di imparzialità e di adeguata qualificazione professionale.

Deve inoltre esprimersi pieno apprezzamento per un'impostazione normativa che, finalmente disancorando il concetto di trasparenza dalla presenza (in numero corposo) dei magistrati ordinari nelle Commissioni di esame, consente la realizzazione di benefici effetti pratici, con immediate ricadute favorevoli nell'esercizio dell'amministrazione della giustizia.

E' di comune cognizione, infatti, come la disciplina legislativa vigente preveda l'obbligatoria presenza di magistrati ordinari in diverse Commissioni di esame per concorsi pubblici od esami di Stato. Se in taluni casi trattasi di un coinvolgimento quantitativamente marginale, ridotto a scarse unità, in altre situazioni, ed in particolare per l'esame di abilitazione all'esercizio della professione legale, ad essere interessati, per lunghi periodi, sono un elevato numero di magistrati - due commissari titolari e due supplenti per ogni Commissione, nonché per tutte le varie Sottocommissioni, come noto assai numerose nelle principali Corti di appello -.

Come l'esperienza ha in questi anni dimostrato, la partecipazione alle suddette Commissioni esaminatrici - imposta ex lege, e rispetto alla quale, dunque, non valgono i criteri facoltativi e discrezionali genericamente previsti per la disciplina degli incarichi extragiudiziari - comporta un elevato impegno ed un considerevole dispendio di energie, con inevitabili conseguenze, sia in termini qualitativi che quantitativi, nella produzione professionale di ogni singolo magistrato interessato.

Pertanto non si può che ritenere positiva, per le motivazioni esplicate, la previsione normativa che intende ridurre l'attuale numero di magistrati ordinari presenti nelle Commissioni giudicatrici negli esami per l'accesso alle professioni intellettuali, limitando tale possibilità alla sola nomina del Presidente.»