



Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 23 gennaio 2006

N. della Sezione:
50/2006

OGGETTO:

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

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

La Sezione

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

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

PREMESSO

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento governativo in esame è stato predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 14

gennaio 1999, n. 4 nel testo modificato dall'art. 6 della legge 19 ottobre 1999, n. 370 al limitato scopo di disciplinare i requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, le prove d'esame e le relative modalità di svolgimento.

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

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

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, recante modifiche e integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di alcune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti. Con questo provvedimento si sono istituite le sezioni *A* e *B* degli albi professionali dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, pianificatori paesaggisti e

conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei chimici, dei geologi e degli ingegneri, prevedendo l'iscrizione alle stesse, rispettivamente, dei laureati specialistici e triennali, che abbiano superato l'apposito esame di abilitazione, precisando le relative competenze professionali e stabilendo altresì i requisiti di ammissione all'esame di Stato e le relative prove.

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

Si è perciò ritenuto di potersi avvalere dell'autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare in questione per modificare e integrare la normativa introdotta con il d.P.R. n. 328 del 2001 per la parte concernente i requisiti di ammissione, compresi i Titoli di studio, agli esami di Stato, le relative prove e il loro svolgimento, sia per le professioni già disciplinate da

quel decreto sia per molte altre, in considerazione delle novità intervenute a livello di ordinamenti didattici universitari e della conseguente inapplicabilità, anche alla luce delle modifiche introdotte dallo stesso d.P.R. n. 328 del 2001, delle normative precedenti in materia di composizione delle Commissioni esaminatrici e delle modalità di svolgimento degli esami.

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

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

Il titolo II (articoli 7-38) disciplina i requisiti di ammissione all'esame di Stato e le relative prove partitamente per ciascuna professione, articolandosi in 16 Capi.

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

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

al medesimo decreto, nonché le norme finali e transitorie concernenti la data di decorrenza dell'applicabilità delle nuove disposizioni.

CONSIDERATO

La prima e principale questione posta dallo schema di regolamento in esame riguarda il fondamento costituzionale della potestà regolamentare esercitata e la sua idoneità a disciplinare la materia che ne costituisce l'oggetto alla luce del testo vigente dell'articolo 117 della Costituzione, che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Come è noto la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha collocato la materia "*professioni*" nell'ambito di quelle attribuite alla legislazione concorrente ed ha attribuito il potere regolamentare in tali materie esclusivamente alle Regioni (commi terzo e sesto del nuovo testo dell'articolo 117). Non può quindi allo stato tenersi conto delle ulteriori modifiche introdotte dalla legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta dalla Camera e dal Senato in seconda lettura rispettivamente il 20 ottobre e il 26 novembre 2005, non ancora in vigore dovendo essere sottoposta a *referendum* popolare costitutivo, che ha invece attribuito l'ordinamento delle professioni intellettuali alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, mantenendo invece nell'ambito della legislazione concorrente la disciplina delle altre professioni e l'attribuzione in via esclusiva alle Regioni della potestà regolamentare nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato.

In proposito, con il parere n. 67/02 reso dall'Adunanza generale dell'11 aprile 2002 in ordine ad un decreto ministeriale concernente l'individuazione della figura professionale dell'odontotecnico, questo Consiglio ha avuto modo di affermare che, a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, essendo stata la materia delle professioni attribuita alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, lo Stato non può più disciplinarla nella sua intera estensione e non è più titolare della potestà regolamentare.

Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali, pertanto, prosegue il parere, spetta allo Stato solo il potere di determinare con legge i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario: in particolare l'individuazione delle professioni e dei loro contenuti (rilevanti anche per definire la fattispecie dell'abuso della professione) ed i Titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale (significativi anche sotto il profilo della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni). Spetta invece alla legge regionale (ed ai relativi regolamenti di attuazione) dare vita a discipline diversificate che si innestino nel tronco dell'assetto unitario espresso a livello di principi fondamentali.

L'Amministrazione referente si richiama a tale impostazione allorché afferma che non è più possibile avvalersi dell'autorizzazione contenuta nell'articolo 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 per definire con regolamento gli ambiti delle attività professionali e la eventuale ripartizione in sezioni dei rispettivi albi; ritiene per altro che la suddetta potestà regolamentare di delegificazione possa tuttora esercitarsi ai fini della disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale e la conseguente iscrizione agli albi, poiché tale materia – come chiarito in premessa – dovrebbe ritenersi attribuita dall'articolo 33 della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato anche per quanto concerne i requisiti e gli stessi Titoli di studio richiesti per l'ammissione, tesi che sarebbe stata consolidata dal già citato articolo 1, comma 4, del decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 2 dicembre 2005.

L'Amministrazione si è dunque posta il problema di una lettura della norma che autorizza il regolamento in questione coerente con il nuovo titolo V della Costituzione: la conclusione cui è pervenuta circa la permanente utilizzabilità, sia pure limitatamente ai fini indicati, dello strumento del regolamento di delegificazione previsto dal più volte citato art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999 deve peraltro essere ulteriormente approfondita alla luce sia delle indicazioni contenute nel citato parere dell'Adunanza generale di

questo Consiglio e della giurisprudenza costituzionale formatasi successivamente, sia dello stesso contenuto letterale della richiamata norma autorizzatoria.

Come è noto, nella Costituzione il termine “*professioni*” ricorre in varie disposizioni: in particolare nell’art. 33, quinto comma (che prescrive un esame di Stato per l’abilitazione professionale) e nell’art. 35 (che affida alla Repubblica la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni e la cura della formazione professionale), nonché negli articoli 104, settimo comma e 135, sesto comma che, nello stabilire determinate incompatibilità, fanno riferimento rispettivamente agli iscritti negli albi professionali e alla professione di avvocato. Nella legislazione ordinaria occorre fare riferimento al codice civile, il cui libro V “*Del lavoro*” si apre con un titolo dedicato alle attività professionali. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che l’art. 33 della Costituzione reca un principio di professionalità specifica: esso, cioè, richiede che l’esercizio delle attività professionali rivolte al pubblico avvenga in base a conoscenze sufficientemente approfondite e ad un corretto sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze, per tutelare l’affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori fondamentali della persona (salute, sicurezza, diritti di difesa *etc.*).

Tali disposizioni devono ora coordinarsi con il nuovo titolo V della Costituzione che ha indubbiamente introdotto un’area di competenza concorrente per la materia della professioni (art. 117, terzo comma).

Al riguardo, l’impostazione svolta nel parere dell’Adunanza generale dell’11 aprile 2002 risulta ripresa e sviluppata, con opportune precisazioni e integrazioni, da numerose pronunce della Corte costituzionale (in particolare le sentenze nn.353 del 2003, 319, 355, 404 e 424 del 2005) alle quali occorre riportarsi. Il filo del discorso della Consulta prende le mosse (sent. n. 353 del 2003) proprio dall’esame di conformità costituzionale di una legge regionale che regola le pratiche terapeutiche non convenzionali (agopuntura,

omeopatia, fitoterapia, *etc.*); e giunge alla declaratoria di incostituzionalità con un ragionamento sostanzialmente analogo a quello già svolto dal Consiglio di Stato: *“Non pare dubbio - recita la Corte -...che anche oggi, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato. Né si può dire che trattandosi di nuove pratiche terapeutiche e di discipline non convenzionali quel principio non trovi applicazione, ed infatti la legge della Regione Piemonte n. 25 del 2002, istituendo, tra l’altro, un registro dedicato sia agli operatori medici sia a quelli non medici, prevedendo percorsi formativi di durata pluriennale, nonché il rilascio di Titoli professionali, viene soprattutto ad incidere su aspetti essenziali della disciplina degli operatori sanitari senza appunto rispettare, in violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., il principio fondamentale che riserva allo Stato la individuazione e definizione delle varie figure professionali sanitarie”*.

Nella sentenza n. 319 del 2005 il discorso, pur partendo sempre da una professione sanitaria, si allarga all’impianto generale della materia concorrente *“professioni”*, di cui all’art. 117 terzo comma della Costituzione. La Corte ribadisce che nelle materie concorrenti la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato e che tali principi, ove non ne siano stati formulati dei nuovi, sono quelli desumibili dalla normativa statale previgente.

Questa impostazione viene ripresa nella sentenza n. 355 del 2005 con riferimento ad una categoria professionale non sanitaria: quella degli amministratori di condominio. Si legge nella sentenza citata che *“esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l’istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l’esercizio di attività professionali, avendo tali albi una*

funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale”.

Con la sentenza n. 405 del 2005, dove viene esaminata una legge regionale che istituisce coordinamenti regionali degli ordini e collegi professionali, la Corte valuta la legittimità di queste disposizioni regionali rispetto allo schema dell'art. 117, secondo comma, lett. g), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato. In sostanza la struttura organizzativa degli ordini e collegi professionali in quanto costituita nella veste giuridica di enti pubblici nazionali anche nelle rispettive articolazioni territoriali, non può essere disciplinata con disposizioni regionali, in ragione della dimensione nazionale e non locale dell'interesse sotteso e della sua infrazionabilità. In questa occasione la Corte ribadisce che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare, nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni, tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un ordine o collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli ordini e collegi per i quali ultimi si entra nell'ambito di operatività del secondo comma, lett. g) dell'art. 117 Cost. (competenza esclusiva dello Stato).

Questa linea viene da ultimo ribadita nella sentenza n. 424 del 2005, dove si legge che la potestà legislativa delle Regioni in materia di “*professioni*” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato.

In conclusione, in tutti i casi portati al suo esame la Corte da un lato ha ribadito che, nel vigore della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, la materia delle professioni deve ritenersi attribuita alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, e dall'altro ha affermato

che continua a spettare allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi, dovendo invece ritenersi rientrare nella materia "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*", riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma lettera g), l'istituzione e l'organizzazione di appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi e garantire il corretto esercizio delle professioni a tutela dell'affidamento della collettività.

Nel ribadire pertanto l'esistenza di un rilevante interesse pubblico non frazionabile all'esercizio adeguato e corretto delle professioni più importanti da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, si è precisato che, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, ciò può avvenire sia attribuendo allo Stato la competenza legislativa esclusiva, con il connesso potere regolamentare, come nel caso della istituzione ed organizzazione degli ordini e collegi professionali, sia attribuendo allo Stato il potere di stabilire esclusivamente con legge, in modo anche ampio, i principi fondamentali necessari, individuando nel caso specifico i contenuti essenziali delle varie professioni ed i connessi profili ed ordinamenti didattici.

E' poi intervenuta l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, nella riunione del 2 dicembre 2005, del decreto legislativo recante principi fondamentali in materia di professioni, da emanare nell'esercizio della delega contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*c.d. legge La Loggia*). Il comma 4 dell'art. 1 di tale decreto legislativo dispone testualmente che non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto "*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 e 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".

Da tale previsione l'Amministrazione ritiene di poter trarre il definitivo riconoscimento che la disciplina dell'esame di Stato richiesto per le professioni intellettuali e dei relativi requisiti di ammissione, compresi i Titoli di studio, rientra nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato.

In proposito, in disparte ogni considerazione sulla circostanza che trattasi di un provvedimento legislativo ordinario, tra l'altro ancora *in itinere*, che non può né modificare né interpretare autenticamente una legge costituzionale, deve comunque osservarsi che il contenuto normativo del decreto in questione, nel testo allo stato disponibile, non è di agevole né univoca interpretazione: infatti la indicazione ricognitiva che si ritiene di poter ricavare dalla previsione meramente negativa del citato comma 4 dell'art. 1 - che tra l'altro neppure menziona espressamente i Titoli di studio - deve essere altresì letta in coerenza con quanto previsto dal successivo articolo 4, che al comma 1 pone il principio della libertà d'accesso all'esercizio delle professioni, materia quindi ritenuta non estranea ai contenuti del decreto, attribuendo poi al comma 2 alla legislazione (deve ritenersi esclusiva) dello Stato la definizione dei soli requisiti tecnico-professionali e Titoli professionali necessari.

La questione fondamentale che resta da risolvere è infatti quella della esatta collocazione dei Titoli di studio richiesti per l'ammissione all'esame di Stato di abilitazione all'esercizio professionale: mentre l'Amministrazione ritiene che anche tale profilo sia senz'altro ricompreso nella materia esame di Stato, la Sezione ritiene che tale conclusione sia tutt'altro che scontata, posto che la definizione dei suddetti Titoli di studio trascende tale materia attenendo, prima ancora ed essenzialmente, alla individuazione dei principi fondamentali che regolano l'accesso alle professioni nel rispetto del criterio della più ampia

possibile libertà ed in stretta connessione con la definizione dei contenuti essenziali delle singole attività professionali.

Non a caso la Corte costituzionale, con le sentenze sopra richiamate, ha affermato che spetta bensì allo Stato, ma in sede di determinazione dei principi fondamentali e quindi con legge, la individuazione dei profili ed ordinamenti didattici connessi alla definizione delle figure professionali e alla istituzione dei nuovi albi. Tanto è vero che mentre il tirocinio è disciplinato da una disposizione generale comune a tutte le professioni (art. 3 dello schema trasmesso) la tipologia del titolo di studio è così inscindibilmente legata ai contenuti professionali da diversificare le stesse sezioni a cui è possibile iscriversi nell'ambito dei medesimi albi.

Deve anche osservarsi che la disposizione dell'art. 1, comma 18, della legge n. 4 del 1999, deve essere interpretata restrittivamente non solo per il mutato quadro costituzionale di riferimento, ma anche perché - autorizzando il ricorso al regolamento di delegificazione - incide sulla ordinaria ripartizione di competenze normative tra Parlamento e Governo in una materia dalle delicate implicazioni, che incide su diritti costituzionalmente tutelati, anche con apposite riserve di legge.

Lo stesso tenore letterale dei criteri direttivi fissati dalle lettere *a)* e *b)* può indurre del resto a ritenere che, quand'anche si ritenga tutta o parte della materia in questione riconducibile nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, gli interventi riformatori possibili con il regolamento di delegificazione in questione siano solo quelli conseguenziali alla riforma del diploma di laurea e non potrebbero quindi riguardare le professioni per le quali tale titolo di studio non è richiesto dalle norme legislative vigenti, tanto meno modificando tale requisito, come è invece previsto dallo schema di regolamento in esame per varie professioni tra le quali quella di giornalista. Inoltre la stretta connessione funzionale tra i suddetti criteri e quello previsto dalla lettera *c)* limita gli stessi interventi di riforma degli esami di Stato, delle relative prove e del loro svolgimento che modificano disposizioni legislative

vigenti alle sole professioni già riformate ai sensi delle lettere *a)* e *b)* del comma 18 del citato articolo 1; naturalmente è fuori discussione la possibilità di intervenire con lo strumento del regolamento ordinario ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 sulla normativa secondaria vigente che disciplina l'esame di Stato e le relative prove.

La Sezione ritiene pertanto opportuno che il Ministero referente, di intesa con il Ministero della giustizia, riesamini il testo proposto alla luce delle considerazioni svolte ed anche sulla base della eventuale emanazione del decreto legislativo che individua i principi fondamentali in materia di professioni, sospendendo nel frattempo l'espressione del parere, che si riserva di formulare in termini definitivi e compiuti sul testo che sarà trasmesso all'esito del suddetto riesame.

P.Q.M.

Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione provveda al supplemento istruttorio richiesto.

Per estratto dal Verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

Visto
Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)