

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2567

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CRINÒ

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 NOVEMBRE 2003

—————

Disciplina dello stato giuridico dei professionisti dipendenti delle
regioni, degli enti locali e delle amministrazioni dello Stato

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La materia dell'attività professionale nel rapporto d'opera professionale dipendente richiede, per la sua complessità e specificità, un apposito provvedimento legislativo, al fine di dare una organica normativa, che possa disciplinare lo *status* giuridico dei professionisti, volta ad evitare disparità di trattamento tra soggetti svolgenti medesime funzioni e differenziate inquadrate all'interno dei diversi enti di appartenenza.

Quanto evidenziato trae origine anche dal rapporto del comitato di studio sulla prevenzione della corruzione (istituito con decreto n. 211 del Presidente della Camera dei deputati, il 30 settembre 1996), presentato alla Presidenza della Camera dei deputati in data 23 ottobre 1996.

Il rapporto, infatti, in più riprese sottolinea che «una delle ragioni principali della corruzione è la debolezza della amministrazione, data dall'assenza o dall'insufficienza dei corpi professionali. Essa costringe le amministrazioni ad affidarsi a soggetti esterni per tutte le attività che riguardano l'opera di specialisti». I rimedi ipotizzabili sono l'aggiornamento continuo del proprio personale professionale e in secondo luogo l'organizzazione dei professionisti dipendenti iscritti agli albi in corpi separati.

Sotto un profilo cronologico si sottolinea che l'esecutivo, con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, facendo seguito all'articolo 73, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993, venne delegato ad emanare decreti legislativi diretti, nell'ambito dell'area della dirigenza, a dettare una disciplina autonoma e differenziata dai dirigenti amministrativi per le figure professionali nelle varie tipologie, riser-

vate ai laureati pubblici dipendenti iscritti agli albi professionali, attualmente inquadrati in ruoli e in qualifiche diversificati da comparto a comparto della pubblica amministrazione, nonchè a stabilire una distinta disciplina per gli altri dipendenti pubblici quali i geometri, i periti industriali, i periti agrari, nonchè gli assistenti sociali, che svolgono qualificate attività professionali implicanti l'iscrizione agli albi professionali di categoria.

In attuazione di tale delega, l'articolo 45 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (ora confluito nell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) prevede discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto.

A complemento e integrazione della normativa richiamata, il presente disegno di legge detta norme per l'organica disciplina del rapporto d'opera professionale per il personale che svolge attività implicante l'iscrizione agli albi professionali, nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni dei vari comparti del pubblico impiego, degli enti pubblici economici, degli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, delle aziende e delle società erogatrici di servizi pubblici, di beni essenziali ovvero esercenti pubblici trasporti degli enti e delle aziende di cui al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La disciplina delle attività professionali oggetto del presente disegno di legge si applica oltre che agli enti pubblici, Stato, regioni, province e comuni, anche agli organismi di diritto pubblico la cui attività risulta finanziata in modo maggioritario dallo Stato o dagli altri soggetti indicati alla lettera a)

del comma 7 dell'articolo 2 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, nonchè al settore interessato alle privatizzazioni dei servizi pubblici.

A questo problema si ricollegano il tipo di organizzazione e l'autonomia della gestione delle strutture professionali in relazione all'esercizio della professione, norme di rilevante interesse che si ritengono indispensabili al fine di rendere sempre più rispondenti al nuovo modello organizzatorio delle amministrazioni lo svolgimento delle attività professionali nell'esclusivo interesse della trasparenza.

L'evoluzione dei tempi e la prospettazione dei nuovi problemi che sono emersi a seguito di esigenze nuove determinate dalla sempre maggiore evoluzione delle tecnologie e dalla conseguente trasformazione della posizione del professionista dipendente, richiedono di superare la confusione e le lacune delle normative vigenti nelle attività di specifico interesse professionale esercitate nell'ambito dei compiti istituzionali presso le amministrazioni, enti e società citati, in parte carenti del tutto di una regolamentazione organica dell'esercizio professionale dipendente che viceversa, con la legge 20 marzo 1975, n. 70, ebbe a trovare concreta applicazione negli enti pubblici non economici, mentre non ha trovato una sua corretta applicazione negli altri comparti della pubblica amministrazione.

L'alto costo del servizio professionale non consente, d'altra parte, un suo impiego irrazionale o indiscriminato; la prestazione professionale, com'è noto, è troppo delicata per richiedere una improvvisazione o la partecipazione saltuaria di professionisti.

L'attività professionale va intesa infatti come una organica confluenza delle esperienze di professionisti, di gruppi di lavoro specializzati e coordinati, integrando i singoli aspetti tecnici, gestionali, legali, attuariali, eccetera, contemporaneamente presenti in molti degli interventi delle categorie professionali presenti nelle amministrazioni e do-

tandoli di tutti i sussidi tecnici offerti dalle avanzate tecnologie e dai metodi organizzativi e manageriali più moderni, al fine di disporre di tutte le specializzazioni necessarie in ogni circostanza e tese ad una rapida soluzione dei problemi.

Storicamente da ben sette legislature i professionisti dipendenti attendono dal Governo e dai due rami del Parlamento l'approvazione di un testo legislativo che detti norme sulla disciplina del loro *status* professionale, ma tutte le iniziative volte in tale senso non hanno mai completato l'*iter* legislativo.

I professionisti appartenenti anche alle più elevate qualifiche dirigenziali furono inquadrati nel ruolo unico professionale, in attuazione della legge n. 70 del 1975, trasformando la carriera tecnica in due qualifiche funzionali, non ordinate gerarchicamente al proprio interno, delle quali una riservata ai diplomati e riconoscendo alla prima qualifica professionale, riservata ai laureati, una preminenza con uno sviluppo del trattamento economico parallelo a quello della dirigenza amministrativa.

Questa innovazione fu esattamente interpretata dal legislatore del 20 marzo 1975 con la legge n. 70, articoli 15 e 16, in base ai quali gli appartenenti al ruolo professionale, mentre partecipano, in varia misura, al procedimento di formazione della volontà amministrativa degli enti pubblici, si assumono nell'esercizio della loro attività «a norma di legge» una personale responsabilità di natura professionale.

È proprio a ruoli organici di professioni che il legislatore ha inteso riferirsi per conferire una nuova disciplina giuridica a gruppi di operatori che, come ha avuto occasione di far notare il Consiglio di Stato nella motivazione di alcune sue decisioni giurisdizionali sono, per così dire, sulla linea di confine tra gli impiegati e i liberi professionisti in quanto effettuano prestazioni di lavoro che hanno un peculiare contenuto, giacchè non soltanto si inseriscono nella sfera organizzativa propria dell'ente, ma si proiettano nel-

l'ambito di un'altra struttura giuridica, diventando un elemento sia del rapporto di impiego sia dei vari rapporti professionali costituiti con altri soggetti e con le pubbliche autorità, con responsabilità personali e autonomia decisionale, tanto da potersi affermare che essi cumulano lo *status* di pubblici impiegati con quello di esercenti la professione.

Lo stesso articolo 15 della richiamata legge n. 70 del 1975 contiene implicitamente i criteri orientativi sul modo con cui va organizzata l'attività delle categorie di professionisti, non più in uffici burocratici ma nella forma di studi professionali, in cui le competenze individuali possono essere integrate solo dalla collaborazione di gruppo e dall'azione di coordinamento, senza vincoli di subordinazione gerarchica.

Al fine di dare effettiva attuazione e completezza all'impegno assunto dal Parlamento, con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, fu data delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi, tra i quali quelli diretti a «prevedere che i decreti legislativi e la contrattazione possano distinguere la disciplina relativa ai dirigenti da quella concernente le specifiche tipologie professionali (...) e stabiliscano altresì una distinta disciplina per gli altri dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali» [comma 4, lettera d)].

Il disegno di legge integra, in conclusione, l'organica normativa nella materia, disciplinando il ruolo per le specifiche tipologie concernenti i professionisti laureati dei vari comparti del pubblico impiego e per i professionisti diplomati, con apposita disciplina.

Occorre poi evidenziare i seguenti elementi.

Già la legge n. 59 del 1997, all'articolo 11, comma 4, lettera d), prevedeva che il Governo adottasse decreti legislativi al fine di istituire una distinta disciplina per i professionisti degli enti pubblici iscritti ad albi speciali e per i soggetti svolgenti attività tecnico-scientifiche e di ricerca.

Poi, nel tentativo di dare attuazione alla indicata norma, interveniva il decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale, all'articolo 40, prevede che per i professionisti iscritti ad albi speciali o svolgenti attività tecnico-scientifiche e di ricerca «sono» stabilite discipline apposite. Lo stesso decreto legislativo n. 165 del 2001, però, nelle norme transitorie e finali, all'articolo 69, comma 11, affermando: «In attesa di una organica normativa nella materia, restano ferme le norme che disciplinano, (...)» rappresenta l'esigenza di realizzare «successivamente» una disciplina per i professionisti, cioè avvocati, ingegneri, architetti, attesa la peculiarità dell'attività dagli stessi svolta sia in ordine alla formazione della volontà amministrativa dell'ente, sia per l'assunzione diretta e personale della responsabilità di natura professionale.

Successivamente, la legge 15 luglio 2002, n. 145, la cosiddetta «legge Frattini» (legge sullo *spoyl sistem*), ha dato attuazione all'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per i soggetti che esercitano attività tecnico-scientifica e di ricerca (si precisa che l'articolo 40 esplicitamente si riferiva ai soggetti iscritti ad albi professionali e ai soggetti del ruolo tecnico-scientifico), inserendoli nel ruolo dirigenziale, ma escludendo i professionisti iscritti ad albi speciali. Si è così realizzata una disciplina puntuale per i ricercatori e i tecnologi, mentre per i professionisti degli enti pubblici si è inserita la seguente espressione nella citata legge «già appartenente alla X qualifica funzionale», realizzando una chiara disparità di trattamento e vanificando lo scopo previsto dalla più volte indicata normativa volta a dare disciplina ai professionisti iscritti agli albi professionali per i seguenti motivi:

1) i soggetti inseriti nella X qualifica funzionale sono dirigenti sin dal 1962 per cui non si comprende il senso di questa precisazione a distanza di quasi quaranta anni;

2) la X qualifica funzionale non esiste più nella nomenclatura dei ruoli della pubblica amministrazione;

3) rimangono estranei all'attuale disciplina proprio i professionisti degli enti pubblici assunti per l'esercizio di attività che necessitano di iscrizione agli albi speciali, che dovevano costituire i soggetti principali destinatari della norma.

Successivamente la Camera dei deputati, su iniziativa dell'onorevole Cola, ha approvato un atto di indirizzo al Governo al fine di dare corretta e completa attuazione alla normativa contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001 e alla legge n. 59 del 1997, in particolare all'articolo 11, comma 4, lettera d), che prevede espressamente che il Governo adotti decreti legislativi al fine di istituire una distinta disciplina per i professionisti degli enti pubblici iscritti ad albi speciali, oltre che per i soggetti svolgenti attività tecnico-scientifiche con il testo contenuto nella legge Frattini a causa dell'inciso «già appartenenti alla X qualifica funzionale», i professionisti rimangono, di fatto, esclusi dalla normativa e quindi dalla relativa disciplina.

Ciò premesso si espongono, di seguito, i contenuti del testo del presente disegno di legge, finalizzato al riordino delle strutture professionali, definendo, nel rispetto delle autonomie, sul piano tecnico-professionale e gestionale delle rispettive strutture, il rapporto dei professionisti con la dirigenza, raccordandosi ai diversi livelli di coordinamento professionale con i dirigenti della struttura amministrativa per l'individuazione di obiettivi e di priorità al fine di garantire la migliore tutela dell'interesse pubblico cui l'attività istituzionale è finalizzata.

All'articolo 1 sono indicate le finalità della legge per l'organica disciplina dello stato giuridico delle categorie professionali dipendenti dalle amministrazioni ivi elencate.

All'articolo 2 è indicato il trattamento giuridico ed economico dei professionisti laureati, ingegneri, architetti, che per le peculiari

attività svolte non può essere inferiore al trattamento economico dirigenziale. È altresì prevista una disciplina autonoma per i soggetti in possesso del diploma tecnico di scuola secondaria superiore, riservando la disciplina economica alla contrattazione collettiva, e prevedendo comunque l'istituzione di un fondo da ripartire, anche con gli stessi, per attività di progettazione, collaudo ed altro.

L'articolo 3 prevede la costituzione di un'area contrattuale autonoma per i professionisti degli enti pubblici.

L'articolo 4 prevede misure per migliorare e garantire l'attività dei professionisti attraverso una razionalizzazione degli uffici e l'assegnazione di personale amministrativo nonché attraverso l'istituzione di polizze assicurative.

L'articolo 5 prevede la realizzazione di corsi di formazione anche interni all'ente attraverso l'utilizzo dei professionisti anche al fine dell'aggiornamento del personale interno, con relativo contenimento della spesa pubblica.

L'articolo 6 disciplina l'accesso, anche in sede di prima attuazione della legge, al ruolo professionale.

L'articolo 7 si rende necessario al fine di evitare disparità di trattamento con gli avvocati e con i procuratori dello Stato.

L'articolo 8 disciplina lo stato giuridico degli avvocati pubblici, nonché il loro trattamento economico.

Va precisato inoltre un altro profilo da sottolineare: la non applicabilità del principio dell'onnicomprensività per i professionisti iscritti agli albi speciali. Infatti per costante giurisprudenza l'attribuzione degli onorari e dei diritti a favore dei professionisti dipendenti deriva dal loro *status* professionale e viene riconosciuta nei casi in cui l'attività professionale risulta prestata con effettivo vantaggio dell'amministrazione di appartenenza, anche nel caso frequente del giudizio favorevole all'amministrazione con la compensazione delle spese o a vantaggio del-

l'amministrazione da una transazione che ne accolga le pretese senza pronunzia delle spese, ovvero che la condanna alle spese della soccombente parte avversa all'amministrazione non è necessariamente seguita dall'effettivo recupero delle spese.

Tale principio vale anche in favore di altri tecnici per i quali è prevista la erogazione di compensi per prestazioni professionali, per dipendenti incaricati della progettazione di opere pubbliche, della direzione dei lavori e

dei collaudi, nonché per la redazione di atti di pianificazione. A riprova di quanto appena sostenuto, si veda l'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, o, in materia di onorari e diritti dovuti agli avvocati, il regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, che non pone distinzione alcuna tra professionisti del libero foro e iscritti all'elenco speciale annesso all'albo professionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le disposizioni della presente legge disciplinano lo stato giuridico dei professionisti dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonchè l'esercizio delle rispettive attività professionali per le quali sono richieste l'abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione agli albi professionali. Le regioni a statuto ordinario si attengono alle norme di cui alla presente legge tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti

2. Il ruolo unico professionale si articola in due qualifiche professionali in cui sono inquadrati gli iscritti agli albi professionali per i quali è richiesto il diploma di laurea e gli iscritti agli albi professionali per i quali è richiesto il diploma tecnico di scuola secondaria superiore.

Art. 2.

1. Il trattamento giuridico ed economico spettante ai professionisti laureati di cui all'articolo 1 non può essere inferiore a quello dei dirigenti di servizio del comparto di appartenenza, complessivamente considerato anche sotto il profilo delle indennità. Ai professionisti possono essere conferite funzioni dirigenziali senza oneri aggiuntivi. Il rapporto tra i professionisti di cui al citato articolo 1 con i dirigenti si sviluppa nel rigoroso rispetto degli ambiti di autonomia, anche sul piano della gestione finanziaria e tecnica.

2. Il trattamento economico di base e accessorio del personale munito del solo diploma tecnico di scuola secondaria superiore

è definito in una separata area di contrattazione.

3. È istituito, a carico delle amministrazioni o degli enti di appartenenza, un fondo, ripartito in misura proporzionale, per gli incarichi svolti, da attribuire ai professionisti laureati e ai professionisti diplomati di cui all'articolo 1.

Art. 3.

1. I professionisti di cui all'articolo 1 costituiscono un'area contrattuale autonoma in deroga ai limiti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La legittimazione sindacale, anche ai fini negoziali, è conferita all'associazione di categoria maggiormente rappresentativa a livello nazionale.

Art. 4.

1. Allo scopo di assicurare l'efficienza delle proprie strutture professionali, le singole amministrazioni e gli enti pubblici devono garantire la dotazione di idonei mezzi strumentali e di adeguati sussidi conseguenti allo sviluppo e all'evoluzione delle tecnologie e delle metodologie di ricerca e di applicazione, nonché del necessario personale amministrativo e tecnico di supporto funzionalmente dipendente dalle strutture professionali medesime.

2. Ai fini della migliore qualificazione dei professionisti dipendenti, le singole amministrazioni e gli enti pubblici promuovono e favoriscono l'aggiornamento permanente degli appartenenti al ruolo unico professionale nonché la loro partecipazione a convegni di studio, a corsi e ad attività scientifiche, nonché a visite di specializzazione.

3. Le amministrazioni e gli enti pubblici stipulano a favore dei propri dipendenti appartenenti al ruolo unico professionale, relativamente alle attività professionali da essi

svolte, apposite polizze assicurative di responsabilità civile professionale per i rischi e i danni derivanti dallo svolgimento delle attività professionali di propria competenza. Il pagamento del premio è posto a carico delle amministrazioni medesime.

4. Nel caso in cui i professionisti dipendenti, siano sottoposti a procedimenti giudiziari per fatti connessi all'esercizio delle attività professionali loro affidate, le amministrazioni o gli enti pubblici di appartenenza assumono a proprio carico ogni onere relativo alla difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale e da un eventuale perito di comune gradimento.

Art. 5.

1. Gli incarichi professionali di docenza, limitati ai singoli corsi organizzati dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, anche in comune con altre amministrazioni o enti, sono conferiti a professionisti dipendenti ed esterni e a docenti, esperti nelle discipline del corso, dal competente organo dell'amministrazione promotrice che, in accordo con le amministrazioni o con gli enti interessati, determina anche i relativi compensi e spese, da ripartire proporzionalmente al numero dei propri dipendenti appartenenti al ruolo unico professionale iscritti al corso.

Art. 6.

1. L'accesso alle qualifiche professionali del ruolo unico professionale avviene per concorso pubblico indetto dalle singole amministrazioni o dai singoli enti pubblici, ovvero per corso-concorso mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della pratica professionale, alle quali sono ammessi gli iscritti ai relativi albi professionali indicati nei bandi di concorso, in possesso

dei titoli di studio richiesti e degli eventuali titoli di specializzazione.

2. Alla data di entrata in vigore della presente legge, è inquadrato nel ruolo unico professionale il personale che svolge nelle amministrazioni di cui all'articolo 1, in forza di regolare atto di inquadramento, funzioni per la cui attività è necessaria l'iscrizione agli albi speciali.

Art. 7.

1. Per i professionisti di cui all'articolo 1 è previsto il ricorso alla mobilità tra le amministrazioni dello Stato e tra gli enti locali.

2. All'articolo 19, comma 6, terzo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, dopo le parole: «dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato» sono inserite le seguenti: «, nonchè ai professionisti laureati dipendenti dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del presente decreto, per i quali, ai fini dell'esercizio della relativa attività lavorativa, sono richieste l'abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione agli appositi albi professionali».

Art. 8.

1. Sono avvocati pubblici i professionisti appartenenti all'ordine forense che, in deroga al principio di incompatibilità, disciplinato dall'articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, svolgono per contratto di lavoro attività di patrocinio e di consulenza legale a favore degli enti di cui al comma 1 dell'articolo 1. Essi rispondono del mandato ricevuto dal legale rappresentante dell'ente nel rispetto del principio di autonomia professionale e sono soggetti al codice deontologico dell'avvocatura. Per gli aspetti disciplinari rispondono al consiglio

dell'ordine degli avvocati presso il quale sono iscritti.

2. Le competenze e gli onorari da attribuire agli avvocati di cui al medesimo articolo 1 non possono essere inferiori ai minimi della tariffa professionale forense, in caso di provvedimenti giurisdizionali favorevoli o transazioni non sfavorevoli.

