La proposta avanzata dagli ordini professionali obbedisce a criteri di salvaguardia che il legislatore non può ignorare

Legge del CUP a tutela di clienti, professionisti e qualità del servizio

di Giovanni Cogoli

Non è facile in poche righe commentare la proposta di legge popolare avanzata dal CUP senza annoiare il lettore che, non avendo la piena disponibilità del testo, potrebbe fraintendere la valenza di alcune norme che sono il frutto di discussioni ed interpretazioni giuridiche che si sono susseguite nel tempo.
Per renderci conto dell'importanza di questa proposta di legge, credo sia sufficiente rammentare che il legislatore, negli ultimi venti anni non è riuscito a partorire una norma così omogenea. Pertanto lasciando al lettore il compito di leggerla, ritengo opportuno rilevare l'impianto normativo, ovvero i pilastri su cui poggia, tralasciando i problemi relativi alla costituzionalità o al possibile sovrapporsi di alcune norme del disegno con altre preesistenti, problemi che a mio avviso devono essere risolti nella sede competente, nella piena osservanza dei ruoli.
Dalla proposta di legge emerge tout court il rispetto da parte dei liberi professionisti per l'ordinamento nazionale e sopranazionale, con precisi richiami alla costituzione ed all'ordinamento comunitario, e non è poca cosa, posto che il nostro legislatore sovente viene bacchettato dalla CEE per non aver recepito norme o peggio legiferato in contrasto con le stesse.
L'articolo 2 della proposta dettando i principi dell'esercizio della professione intellettuale, sancisce la tutela delle professionalità al fine di garantire "l'affidamento della clientela e la qualità della prestazione". Questo è lo spirito della norma che non può essere definita come alcuni detrattori vorrebbero, una norma corporativista, seppure partorita dall'insieme delle libere professioni.
Noterà l'attento lettore, che il termine "servizi" viene utilizzato sovente come sinonimo di prestazione professionale, ciò può infastidire qualche "purista", ma questa norma risente giustamente della impostazione comunitaria, dove le altre lingue sovente non hanno la nostra ricchezza di vocaboli e dove i legislatori cercano di essere semplici e concreti.

Giovanni Cogoli

Il rispetto del codice deontologico, il cui richiamo costante lo pone a livello di fonte normativa, unitamente al richiamo degli ordinamenti di settore garantiscono, ad avviso dello scrivente, una sufficiente trasparenza ed onestà intellettuale da parte di coloro che hanno elaborato la norma.
Partecipare a questa iniziativa in prima persona, apponendo la propria firma, oltre a costituire l'esercizio di un diritto costituzionalmente riconosciuto, ma come si vedrà oltre, dimenticato per ignoranza o… arte, costituisce l'evidente presa di posizione da parte di una categoria decisamente disomogenea come quella dei liberi professionisti, che per la qualità dei soggetti, l'importanza sociale ed il numero, dovrebbe far riflettere il legislatore.
Scorrendo gli atti parlamentari, emerge la sensazione che l'iniziativa legislativa popolare fu trattata dai costituenti alla stregua di una fattispecie minore del referendum e ad adesso agganciata. Sono interessanti i dibattiti della seconda sottocommissione che ha approfondito la discussione in merito alla rilevanza e alla opportunità di una iniziativa legislativa popolare. All'opinione di chi, come Einaudi, respingeva tale possibilità, perché "non rispondente ad alcuna sostanziale esigenza democratica" si contrappose la convinzione di coloro che scorgevano nell' istituto uno strumento dal forte connotato democratico, utile a "frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza" e in grado di esercitare "una funzione di pungolo e di eccitamento dell'azione del governo" in poche parole la possibilità di far

arrivare al Parlamento la voce dei cittadini.
L'articolo 68 del progetto di Costituzione, presentato dalla commissione dei 75 alla presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, presentava una formulazione assai vicina a quella che sarà poi la versione definitiva, con la quale attribuiva al primo comma il potere di iniziativa delle leggi al governo, a ciascun membro delle camere ed agli organi cui sia conferita da legge costituzionale, mentre al secondo comma affermava che "*il popolo ha sempre l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta da parte di almeno 50.000 elettori, di un disegno redatto in articoli*". Nella seduta pomeridiana del 14 ottobre 1947 al testo dell'articolo 68 venne presentato un solo emendamento, inteso a sopprimere al secondo comma la parola sempre, sulla scorta dell'idea - invero non troppo scontata - della inutilità di tale precisazione; il risultato è l'attuale formulazione dell'articolo 71 della Costituzione, il quale conferma il principio, in chiave tipicamente dualistico della iniziativa delle leggi governativa e parlamentare, così come ammessa dall'articolo 10 dello statuto Albertino.
Il potere riconosciuto a 50.000 elettori di dare impulso al procedimento legislativo, mediante la sottoposizione alle Camere di un progetto di legge in una forma di articolato, costituisce una delle più ragguardevoli novità della costituzione repubblicana in materia di avvio del procedimento legislativo, che i costituzionalisti identificano come istituto di democrazia diretta, anche se in verità non attribuisce al popolo alcuna potestà decisionale effettiva, poiché l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare non produce effetti vincolanti sull'operato del Parlamento posto che le proposte presentate non impongono agli organi parlamentari di addivenire ad una qualsiasi forma di pronuncia. In poche parole l'attivazione dell'istituto determina un semplice stimolo dell'attività legislativa, che rimane per intero nella disponibilità del Parlamento.
Nonostante l'elevata valenza, quantomeno sul piano educativo e simbolico dell'istituto previsto dall'art.71 II com. della nostra Costituzione, la disciplina attuativa dello stesso è intervenuta a seguito degli articoli 48 e 49 della legge 25/5/1970 n.352 con il considerevole ritardo di 23 anni. Il mancato utilizzo da parte dei cittadini di un istituto così importante per tale lasso di tempo, che ha visto cambiamenti a dir poco epocali, lascia alquanto perplessi, se non si interpreta quanto accaduto come un preciso disegno politico inteso a non stimolare nei cittadini la conoscenza dei propri diritti fondamentali. In effetti non si può pretendere che i cittadini facciano uso di uno strumento previsto dalla Costituzione quando questa non è conosciuta; basti pensare che, contrariamente alle nazioni più evolute, non viene divulgata nemmeno in ambito scolastico, ove persino ai giorni nostri viene preferito lo studio mnemonico di ben altri testi. L'ordinamento comunitario ha patito ovviamente l'influsso degli impianti costituzionali, pertanto l'iniziativa per la formazione degli atti normativi era in origine competenza tipica esclusiva della Commissione, ora limitata a seguito del reale funzionamento del Parlamento europeo al quale è stato via via riconosciuto un ruolo di codecisione a fianco del Consiglio.
Il diritto di iniziativa legislativa di origine popolare, è previsto dall'art. I-47, IV com. Trattato Costituzione

Europea il quale consente ai cittadini dell'unione, purché nel numero di almeno un milione e sempre che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, di prendere l'iniziativa di invitare la Commissione nell'ambito delle sue attribuzioni, presentare una proposta di legge su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'unione, ai fini dell'attuazione della costituzione.
Anche in questo caso si ha l'impressione di una forma di iniziativa indiretta, non assistita da un obbligo di sottoposizione a deliberazione da parte della commissione. Peraltro la circostanza che esiste un doppio vincolo materiale dell'oggetto, legato sia alle attribuzioni della commissione che all'attuazione della costituzione, può in pratica restringere notevolmente l'ambito di operatività dell'iniziativa legislativa popolare anche a livello europeo.
L'iniziativa legislativa popolare prevista nel nostro ordinamento è un chiaro e raro esempio di lungimiranza legislativa. I costituenti, nel prevedere la possibilità di far arrivare direttamente in Parlamento la voce dei cittadini, avevano già rilevato come l'eccessivo antagonismo partitico o l'esistenza di una maggioranza governativa preponderante, avrebbero potuto relegare o, peggio, far perdere di vista i reali bisogni dei cittadini, che dal canto loro, utilizzando l'istituto, avrebbe potuto stimolare il Parlamento ed avere un ruolo nella formazione delle leggi.
La valutazione strettamente tecnica dell'articolo 71 della Costituzione, che precede, comporta una visione doverosamente asettica, seppure critica dello scrivente riguardo alla valenza ai giorni nostri dello stesso, dovuta alla impossibilità di individuare, a livello positivo, meccanismi capaci di garantire alla iniziativa popolare forme significative di priorità procedurale, alla mancanza di una seria previsione normativa che garantisca l'effettivo svolgimento da parte delle Camere della discussione, che è gestita esclusivamente in base al regolamento delle stesse, oltre alla mancanza di effetti vincolanti nei confronti dei "politici stimolati", sebbene nelle intenzioni dei costituenti fosse stato concepito come uno strumento volto a superare i problemi generati da una politica improntata ad una logica strettamente partitico-istituzionale.
Il ricorso alla proposta di legge popolare da parte del CUP, rappresenta senza dubbio sia l'esercizio di quella sovranità popolare tutelata dai costituenti, che una novità per i nostri politici, non solo per l'utilizzo dell'istituto ma e soprattutto per i soggetti. Orbene, che i liberi professionisti, per far sentire la propria voce nel "palazzo" siano costretti ad una presa di posizione così evidente, per tentare di contrastare il disinteresse di molti politici da un verso e dall'altro lo strapotere del governo, costituisce senza ombra di dubbio un precedente che stimolerà l'attenzione del legislatore, soprattutto qualora la proposta di legge sarà supportata da una consistente adesione da parte dei liberi professionisti e da un corretto utilizzo degli organi di informazione, tramite i quali far comprendere a tutti i cittadini, oltre che a qualche professionista poco sensibile, che non si tratta di una norma a tutela della "categoria", bensì a tutela di tutti i cittadini.

Giovanni Cogoli
Avvocato del Foro di Brescia