

Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

Prime considerazioni sul Disegno di legge avente ad oggetto la *“Delega al Governo per il riordino dell’accesso alle professioni intellettuali, per la riorganizzazione degli ordini, albi e collegi professionali, per il riconoscimento delle associazioni professionali, per la disciplina delle società professionali e per il raccordo con la normativa dell’istruzione secondaria superiore ed universitaria”* approvato dal Consiglio dei Ministri il 1 dicembre 2006



(c.r.152)

Roma, dicembre 2006



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Sergio Polese	Presidente
Ing. Paolo Stefanelli	Vice Presidente
Ing. Roberto Brandi	Consigliere Segretario
Ing. Alessandro Biddau	Consigliere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Pietro De Felice	Consigliere
Ing. Carlo De Vuono	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Alcide Gava	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing. iunior Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Giovanni Rolando	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it



CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere

dott. Massimiliano Pittau Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it

Il presente testo è stato redatto ed elaborato da Lorenzo Passeri.

Indice

Premessa di <i>Giovanni Angotti</i>	Pag.	1
1. La natura l'oggetto ed i limiti del provvedimento	“	3
2. Le professioni intellettuali	“	8
3. I principi e criteri generali per l'accesso e l'esercizio delle professioni intellettuali	“	11
4. L'accesso e l'esercizio delle professioni intellettuali di interesse generale	“	14
5. Gli Ordini per le professioni intellettuali di interesse generale	“	16
6. Le associazioni professionali riconosciute	“	20
7. Le società tra professionisti	“	23

Premessa

Sembra assai probabile che nella legislatura appena iniziata possa essere definita quella riforma delle professioni intellettuali che gli Ordini e Collegi reclamano da anni.

Il DDL approvato dal Consiglio dei Ministri il 1 dicembre 2006 ne costituisce l'intelaiatura e da esso occorre necessariamente partire per elaborare iniziative efficaci a sostegno e difesa dell'Ordine e della professione di ingegnere.

Secondo il DDL non tutte le professioni intellettuali dovranno essere organizzate in Ordini, Albi e Collegi professionali, ma solamente quelle strumentali alla soddisfazione di un interesse generale; solo queste ultime assumeranno la denominazione di *professioni intellettuali di interesse generale*. In particolare la lett. d) dell'art. 2 rimette al legislatore l'individuazione, “.....sulla base degli interessi pubblici meritevoli di tutela, le professioni intellettuali da disciplinare attraverso il ricorso ad ordini, albi o collegi professionali, in modo tale che ne derivi una riduzione di quelli già previsti dalla legislazione vigente, ovvero alle associazioni di cui all'articolo 8, e favorendo, per quegli ordini, albi e collegi già esistenti, per i quali non ricorrano specifici interessi pubblici che rendano necessario il ricorso al sistema ordinistico, la trasformazione in associazioni di cui all'articolo 8”.

Sembra quindi esclusa la possibilità di istituire nuovi Ordini, mentre viene auspicata e annunciata una riduzione del loro attuale numero attraverso accorpamenti e trasformazioni in “*associazioni*”.

Tale orientamento del Governo, che sembra non poter essere modificato in sede di discussione parlamentare del provvedimento, pone di fatto fine ad un approccio velleitariamente unitario del mondo ordinistico nei confronti del progetto di riforma.

Con il DDL il Governo ed il legislatore porrà sotto esame singolarmente ciascun Ordine e Collegio e ciascuna professione ad

essi collegata al fine di verificare la sussistenza di quelle caratteristiche che ne consentano l'ammissione alla nuova categoria delle *professioni intellettuali di interesse generale*.

Obiettivamente non sarà facile dimostrare che tutti gli Ordini e Collegi esistenti, e tutte le professioni ad essi connesse, dispongono di tali caratteristiche.

Per quanto concerne la professione di ingegnere, come peraltro testimoniato dal contenuto di decine di disposizioni normative¹, sarà agevole dimostrare come essa sia connessa alla salvaguardia della *sicurezza*, interesse pubblico certamente meritevole di tutela anche se non sancito espressamente dalla Costituzione.

Potrebbe essere, invece, difficile reperire le motivazioni per opporsi efficacemente ad una eventuale ipotesi di accorpamento della professione e dell'Ordine degli ingegneri con altri Ordini e professioni di natura tecnica con i quali si condividono già percorsi formativi di accesso e disposizioni tariffarie (anche se queste ultime non più vincolanti).

In ogni caso i tempi richiedono l'elaborazione e la messa in atto di strategie ed iniziative nuove, che difendano ed evidenzino esclusivamente la specificità della professione di ingegnere al fine di consentirne la sopravvivenza e, possibilmente, il suo rafforzamento.

Giovanni Angotti

¹ Si veda a proposito la pubblicazione del Centro studi CNI *Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza*, n. 10/2000.

1. La natura l'oggetto ed i limiti del provvedimento

Con il DDL Delega al Governo per il riordino dell'accesso alle professioni intellettuali, per la riorganizzazione degli ordini, albi e collegi professionali, per il riconoscimento delle associazioni professionali, per la disciplina delle società professionali e per il raccordo con la normativa dell'istruzione secondaria superiore ed universitaria (presentato dal Ministro della giustizia e dal Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della pubblica istruzione, il Ministro dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il Ministro per gli affari regionali, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro per le politiche giovanili e le attività produttive ed approvato dal Consiglio dei Ministri l'1 dicembre 2006), il Governo intende riorganizzare la materia delle professioni intellettuali disciplinandone i profili da tempo oggetto di dibattito quali: le modalità di accesso ed esercizio; natura e funzioni degli Ordini e Collegi professionali; costituzione e disciplina dell'attività professionale in forma societaria.

Il provvedimento riveste la natura della legge delega ed in quanto tale si limita a statuire i principi fondamentali di regolazione della materia delle professioni intellettuali; a tali principi dovranno attenersi i vari decreti delegati nella delineazione della disciplina di dettaglio.

L'oggetto specifico del disegno di legge è individuato dal 1° comma, dell'art. 1 e si concreta nei seguenti profili:

- a) le professioni intellettuali;
- b) le relative forme organizzative;
- c) il coordinamento dei percorsi formativi, di secondo grado ed universitari, con la disciplina delle professioni, in particolare per quanto concerne gli esami di Stato e le procedure di accesso.

L'ambito di intervento, seppur sinteticamente descritto, è di tale ampiezza da abbracciare l'intera materia delle professioni che si interseca, quasi inestricabilmente, da un lato con le competenze legislative delle Regioni, dall'altro con i principi di matrice comunitaria resi, in particolare, in materia di tutela della concorrenza, di libera circolazione dei servizi e di libertà di stabilimento. Non a caso, dunque, l'art. 1 del DDL impone al Governo, nell'emanazione dei decreti legislativi di disciplina della materia, il "rispetto" delle competenze delle Regioni e la "coerenza" con la normativa comunitaria.

Riguardo al primo aspetto l'attività del legislatore statale in materia di professioni è agevolata dal recente e puntuale intervento della Corte Costituzionale² che ha ricondotto alla competenza statale:

- l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici³
- l'individuazione dei nuovi albi professionali⁴;
- l'istituzione di appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria cui affidare il compito di curare gli albi, nonché accertare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o richiedono di iscriversi⁵.

² Per un quadro ricostruttivo dell'orientamento della Corte costituzionale in materia di professioni si veda: E. BINDI - M. MANCINI *La corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia professioni*, in *Federalismi.it* n. 24/2005.

³ Si veda C.C. sent. nn. 40/2006 e 319/2005 in www.cortecostituzionale.it, nonché 353/2003 in *Giur. cost* con nota di E. BINDI, *La Corte Costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*", 3673; A GENTILINI, *La materia concorrente delle professioni ed il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, *ivi* 3680.

⁴ Si veda C.C. n. 40/2006 e n. 355/2005.

⁵ Si veda C.C. 3.11.2005, n. 405 in www.cortecostituzionale.it; In questo caso, secondo la Corte, la potestà normativa statale trova ragion d'essere nella "dimensione nazionale dell'interesse pubblico e nella sua infrazionalità che caratterizza la normazione riguardante gli Ordini ed i collegi - finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività".

La competenza del legislatore statale, dunque, abbraccia gran parte della disciplina della materia delle professioni intellettuali; alcuni profili (come la regolamentazione degli Ordini e l'esame di abilitazione) sono ricondotti nell'ambito della sua competenza esclusiva, mentre altri (la maggior parte) ne sono esclusi.

Occorre ricordare che la materia delle professioni, ai sensi dell'art. 117, 3° comma, della Costituzione, è inquadrata nell'ambito della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, ove al primo è attribuita la delineazione dei principi fondamentali della materia e alle seconde, nel rispetto dei suddetti principi, la definizione della relativa disciplina di dettaglio.

L'impostazione seguita dal legislatore con il presente DDL, presta il fianco ad una immediata considerazione di fondo; difatti con esso si affida alla legge delega la fissazione dei principi fondamentali di disciplina della materia delle professioni intellettuali ed ai decreti delegati l'attuazione della relativa disciplina di dettaglio, intervenendo con questi ultimi su un ambito che la Costituzione riserva alla competenza del legislatore regionale.

In altre parole, c'è da domandarsi quale margine di intervento residui in capo alle Regioni se lo Stato si attribuisce il compito di dettare i principi della materia attraverso la legge delega e la disciplina di dettaglio attraverso i successivi decreti legislativi. Il combinato disposto della legge delega e dei decreti legislativi è davvero idoneo ad essere utilizzato per le materie che, come quella in esame, sono rimesse dalla Costituzione alla potestà legislativa concorrente Stato – Regioni? La risposta dovrebbe essere tendenzialmente negativa, non tanto per l'assoluta incompatibilità delle diverse fonti normative (legge, decreti delegati, legge regionale, regolamenti regionali), quanto perché in questo modo il legislatore statale restringe fino ad annullarlo del tutto lo spazio per l'intervento regionale. E' infatti fisiologico che l'emanazione dei decreti legislativi porti ad una declinazione in dettaglio della disciplina normativa della materia delle professioni, travalicando i limiti costituzionalmente imposti al legislatore statale per il caso di specie, che sono circoscritti esclusivamente alla definizione dei soli principi fondamentali.

Nulla quaestio, invece, riguardo la compatibilità di tale intervento con il D.Lgs. n. 30/2006, ricognitivo dei principi fondamentali in materia di professioni ai sensi e per gli effetti della Legge n. 131/2003. Tale Decreto è, difatti, destinato ad essere abrogato all'esito dell'intervento di una legge statale che detti "nuovi" principi alla materia.

Il DDL sembrerebbe anche rispettare, ad un primo sommario esame, i principi della normativa comunitaria con la quale ultima dovrà essere "coerente". I residui margini di presunta incoerenza con le norme comunitarie – in particolare sotto il profilo della tutela della concorrenza e delle libertà di circolazione di persone e servizi e di stabilimento - erano peraltro già stati superati con l'emanazione del Decreto Legge 4/7/2006 n. 223, convertito con modifiche dalla Legge 248/2006, e recante *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*. Il DDL ha anche il vantaggio di inserirsi in un tessuto normativo di livello comunitario ormai consolidato, che trova nelle recenti Direttiva 36/2005/UE ed in quella di prossima emanazione relativa ai servizi i principali punti di riferimento.

Per quanto concerne, invece, il procedimento di formazione dei decreti delegati, si deve sottolineare che il DDL prevede che essi siano "proposti" dal Ministro della giustizia, con il "concerto" di una pluralità di altri Ministri (università e ricerca, pubblica istruzione, sviluppo economico, lavoro e previdenza sociale, riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione, politiche giovanili e dello sport, affari regionali, politiche comunitarie "nonché con il Ministro competente in relazione alla specifica attività svolta dai professionisti"), "sentiti" oltre l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la Conferenza Stato-Regioni anche "gli ordini professionali interessati".

In questo primo quadro d'insieme del DDL deve sottolinearsi anche l'azione di raccordo fra titoli di formazione (di scuola secondaria e universitari) e l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle attività professionali, finalizzata a



risolvere i difetti di raccordo emersi nel vigente quadro normativo caratterizzato in particolare dal DPR n. 328/2001.

2. Le professioni intellettuali

Il DDL introduce, seppur indirettamente, una prima distinzione di ordine definitorio scindendo le “professioni intellettuali” (art. 2) dalle professioni intellettuali di interesse generale” (art. 3) che rappresentano una species delle prime. Come si avrà modo di precisare in seguito, sono le professioni intellettuali di interesse generale a presentare un ambito disciplinare specifico.

Il ricorso all’inciso “professioni intellettuali” è ripreso dalle norme del Codice civile che l’ha introdotto nel nostro ordinamento. In particolare ai sensi dell’art. 2229 c.c. è disposto che: “La legge determina le professioni intellettuali per l’esercizio delle quali è necessaria l’iscrizione in appositi albi o elenchi”. L’elemento discrezionale va individuato proprio alla luce della predetta disposizione normativa che demanda alla legge l’individuazione delle professioni intellettuali per il cui esercizio sia necessario il superamento di un esame di abilitazione e quindi l’iscrizione ad un albo. Paradossalmente dunque il DDL che ha per fine il riordino dell’accesso alle professioni intellettuali, non ne propone alcuna definizione limitandosi a rimandare a quanto statuito dal Codice civile.

Dal punto di vista sostanziale, non vi è differenza fra la natura della prestazione della professione intellettuale e quella collegata alla professione intellettuale di interesse generale; l’elemento prevalente in entrambe è la natura intellettuale della prestazione da eseguire. La differenza è, invece, riscontrabile nel fatto che le professioni intellettuali d’interesse generale, in quanto reputate dal legislatore strumentali alla soddisfazione di un interesse della collettività senza alcuna differenziazione, richiedono particolari garanzie individuate proprio nella loro organizzazione in Ordini, Albi e Collegi.

Secondo il DDL non tutte le professioni intellettuali dovranno essere organizzate in Ordini, Albi e Collegi professionali, ma

solamente quelle strumentali alla soddisfazione di un interesse generale che, in quanto tali, assumono la denominazione di professioni intellettuali di interesse generale. In particolare la lett. d) dell'art. 2 rimette al legislatore l'individuazione, ".....sulla base degli interessi pubblici meritevoli di tutela, le professioni intellettuali da disciplinare attraverso il ricorso ad ordini, albi o collegi professionali, in modo tale che ne derivi una riduzione di quelli già previsti dalla legislazione vigente, ovvero alle associazioni di cui all'articolo 8, e favorendo, per quegli ordini, albi e collegi già esistenti, per i quali non ricorrano specifici interessi pubblici che rendano necessario il ricorso al sistema ordinistico, la trasformazione in associazioni di cui all'articolo 8". Sembra quindi esclusa la possibilità di istituire nuovi Ordini, mentre viene auspicata e annunciata una riduzione del loro attuale numero attraverso accorpamenti o trasformazioni in "associazioni".

Deve dunque rivedersi, alla luce di quanto detto sopra, la classica distinzione fra:

- *professioni regolamentate* (fra le quali anche quelle intellettuali) contraddistinte dal riconoscimento, anche pubblicistico, di uno specifico *status* in capo al professionista al quale si collega la possibilità di esercitare una determinata attività professionale e distinte, sotto il profilo organizzativo, dalla presenza di istituti ed apparati, variamente denominati ma tutti caratterizzati dall'essere estrinsecazione di un esercizio autarchico di una funzione statale⁶;
- *professioni riconosciute* per le quali, pur essendo esplicitamente delineato uno *status* professionale, difetta sotto il profilo organizzativo l'esercizio autarchico di una funzione statale (ossia la costituzione di Ordini e/o Collegi professionali);

⁶ La definizione di cui sopra, così come quella di *status* professionale è da ricondurre a F. MERUSI *Il diritto pubblico delle libere professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento nel diritto vigente e "quasi vigente"*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2005, 449 ss.

- *professioni non regolamentate* per le quali difetta non solo l'esercizio autarchico di una funzione statale, ma anche uno specifico e riconosciuto *status* professionale.

Le professioni regolamentate, purché rientrino nel novero di quelle intellettuali, confluiscono quindi tutte nella categoria delle *professioni intellettuali di interesse generale* di cui agli artt. 3 e 4 del DDL, lì dove le residue categorie sono inquadrabili nell'ambito delle mere professioni intellettuali (purché abbiano una connotazione intellettuale).

Occorre notare, dalla semplice lettura della lett. *d*, comma 1 dell'art. 2 del DDL, che l'obiettivo del legislatore statale è quello di ridurre il numero delle *professioni intellettuali aventi interesse generale* (alle quali sole sarà collegato il sistema ordinistico) e ricondurre la generalità delle professioni intellettuali nell'alveo del sistema associativo di cui all'art. 8 del DDL, ossia quello delle *associazioni professionali riconosciute*. Coerente a tale principio è la successiva statuizione (lett. *e*, comma 1, art. 2 DDL) che afferma il principio della riduzione della *riserva di attività* in favore delle singole professioni regolamentate (*rectius*: intellettuali di interesse generale) che sarà circoscritta esclusivamente a quelle necessarie alla tutela dei “*diritti costituzionalmente garantiti per il perseguimento delle specifiche finalità di interesse generale*”. In sostanza il DDL opera in funzione di una riorganizzazione e semplificazione della materia, ma soprattutto, di una riduzione del numero:

- delle professioni *ex* regolamentate a mezzo di un rigoroso scrutinio della strumentalità della professione alla soddisfazione di un interesse generale;
- delle attività riservate alle *professioni intellettuali di interesse generale* attraverso un rigoroso scrutinio della loro strumentalità alla tutela di diritti avente rango costituzionale la cui tutela è di fondamentale importanza per la soddisfazione di un interesse generale.

3. I principi e criteri generali per l'accesso e l'esercizio delle professioni intellettuali

L'art. 2 del DDL individua i criteri generali ai quali dovranno essere informate le modalità generali per l'accesso e l'esercizio delle professioni intellettuali ivi incluse quelle di interesse generale – per le quali vanno considerate le specificità di cui ai successivi artt. 3 e 4 – con l'esclusione della professione di restauratore di cui all'art. 29, 7° comma del D.Lgs. 22.01.2004, n. 42 ai sensi del quale: *“i profili di competenza dei restauratori e degli altri operatori che svolgono attività complementari al restauro o altre attività di conservazione dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sono definiti con decreto del Ministro adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni”*.

Per quanto concerne l'accesso esso dovrà:

- *essere libero*, ossia non vincolato da predeterminazione numerica, in conformità al diritto comunitario. Il principio della libertà d'accesso prevede un'eccezione proprio per le *professioni intellettuali d'interesse generale* per le quali il legislatore potrà prevedere delle ipotesi di predeterminazione numerica purché esse siano limitate, specifiche, proporzionate e riguardino i casi in cui le attività professionali siano caratterizzate dall'esercizio di funzioni pubbliche o dalla esistenza di uno specifico interesse generale, per una migliore tutela della domanda di utenza;
- valorizzare il ruolo di *motore dello sviluppo economico* delle professioni;
- garantire la *libertà di concorrenza* dei professionisti;
- garantire il *diritto degli utenti ad una scelta informata* sulle qualità soggettive del professionista e su quelle di carattere oggettivo relative al livello qualitativo della prestazione.

Per quanto concerne, invece, l'esercizio dell'attività professionale, esso dovrà essere ispirato ai seguenti principi fondamentali:

- *autonomia e dall'indipendenza di giudizio* del professionista;
- *facoltà di esercizio, anche aggregato*, dell'attività professionale in forma associativa ovvero societaria purché siano salvaguardate l'autonomia e l'indipendenza del professionista;
- facoltà di esercizio delle attività riservate per le professioni intellettuali anche ai professionisti che siano *lavoratori subordinati*, ma nei soli casi in cui tale rapporto sia compatibile con l'iscrizione ad albi e collegi;
- obbligo di *rispetto delle regole deontologiche* quale che sia il modo o la forma di esercizio della professione (e dunque anche nel caso essa sia svolta in forma societaria);
- la *diretta e personale responsabilità del professionista* nell'esercizio dell'attività professionale e nel risarcimento per il danno ingiusto che ne sia conseguito (dunque anche per la forma organizzativa societaria, ma in questo caso prevedendo una responsabilità in solido);
- facoltà di esperire attività pubblicitaria che sia, però, ispirata dal *solo carattere informativo* (e dunque non comparativa) dei titoli professionali, dei contenuti e dei costi della prestazione⁷. A tali obblighi informativi si aggiungono quelli ulteriori dell'indicazione dell'appartenenza ad Ordini e Collegi, nonché sulla sussistenza di eventuali conflitti di interesse;
- *superamento della inderogabilità dei minimi tariffari*, determinazione pattizia fra professionista e cliente dell'importo dovuto e condizionamento del compenso al raggiungimento di

⁷ Principio già affermato dall'art. 2 del D.L. n. 223/2006 convertito nella Legge 248/2006.

determinati risultati; previsione di limiti massimi⁸. Lascia perplessi il condizionamento dell'erogazione del pagamento della prestazione al raggiungimento di determinati risultati alla luce del fatto che la maggior parte delle professioni intellettuali prevede una obbligazione di mezzi e non anche una obbligazione di risultati;

- *individuare i casi di assicurazione obbligatoria* per la responsabilità civile del singolo professionista (anche nel caso si tratti di attività svolta da dipendenti professionisti) ovvero della società professionale, con un massimale adeguato al livello di rischio.

⁸ Principi già affermati dall'art. 2 del D.L. n. 223/2006 convertito nella Legge 248/2006.

4. L'accesso e l'esercizio delle professioni intellettuali di interesse generale

Come specificato sopra *le professioni intellettuali di interesse generale* si collocano in rapporto di specialità rispetto *alle professioni intellettuali* in quanto incidono su diritti costituzionalmente garantiti e/o riguardano interessi generali meritevoli di specifica tutela; esse sono connotate da disposizioni particolari sia rispetto all'accesso che all'esercizio della relativa attività professionale.

Ai sensi dell'art. 3 l'accesso alle *professioni intellettuali di interesse generale*, nel rispetto diverse specificità e nell'osservanza dei criteri di proporzionalità ed effettiva necessità, è condizionato:

- a) all'espletamento di un tirocinio professionale, di durata non superiore a dodici mesi “secondo modalità che privilegino la concentrazione delle esperienze professionali, che garantiscano l'effettiva acquisizione dei fondamenti tecnici, pratici e deontologici della professione, e da svolgersi sotto la responsabilità di un professionista iscritto da almeno quattro anni”. Il tirocinio, così inteso, potrà essere sostituito da specifiche attività formative organizzate dagli Istituti secondari ovvero da Università, secondo il titolo di formazione richiesto per l'esercizio dell'attività professionale, con la possibilità di essere svolto parzialmente e contemporaneamente all'ultima fase degli studi necessari al conseguimento dei titoli necessari all'accesso alla professione (artt. 5 e 6). Il tirocinio, ancora, potrà essere sostituito e/o integrato (“forme alternative e/o integrative di tirocinio”) da corsi di formazione di carattere teorico – pratico organizzati direttamente dagli Ordini professionali ovvero da Pubbliche istituzioni ovvero, ancora, da Università. Il DDL prevede che al tirocinante sia riconosciuto “un equo compenso commisurato all'effettivo apporto all'attività dello studio professionale”;

- b) al superamento di *un esame di Stato* diretto a verificare il possesso delle competenze tecniche necessarie per la specificità delle singole professioni. *I criteri di valutazione* dell'esame dovranno essere uniformi a livello nazionale, mentre le *commissioni giudicatrici* dovranno essere composte da membri professionalmente qualificati; i rappresentanti degli Ordini dovranno essere inferiore alla meta del numero dei componenti della commissione;
- c) nei casi di obbligatoria predeterminazione numerica degli accessi, consentita ai sensi dell'art. 2, lett. f) del DDL, al superamento di un concorso.

5. Gli Ordini per le professioni intellettuali di interesse generale

Per le sole professioni intellettuali di interesse generale il DDL conferma la regola generale della organizzazione del relativo ordinamento professionali in Ordini, albi o collegi professionali sulla scorta dei seguenti principi:

- a) viene definita la natura giuridica pubblicistica degli Ordini come “*enti pubblici non economici*” e previsto il loro **accorpamento per le professioni analoghe** ovvero la loro **articolazione in sezioni** sulla base del percorso formativo seguito;
- b) è confermata l’**articolazione territoriale** degli Ordini in centrali e periferici;
- c) è confermata l’**autonomia statutaria** degli Ordini;
- d) fra le funzioni oggetto di regolamentazione in forza di **autonomia statutaria** sono annoverate: l’esercizio da parte degli organi centrali dei compiti di indirizzo e coordinamento nei confronti degli organi territoriali anche attraverso poteri di vigilanza e di adozione di atti sostitutivi, l’attribuzione del potere di designazione di propri rappresentanti, la tenuta aggiornata degli elenchi degli iscritti **dei quali hanno la rappresentanza istituzionale**, la redazione dei codici deontologici nazionali, la determinazione del contributo che gli iscritti devono corrispondere alle strutture territoriali;
- e) fra le funzioni soggette a vigilanza ministeriale devono essere sottolineati: la tutela degli interessi pubblici connessi all’esercizio delle professioni e la **costante verifica della qualificazione e dell’aggiornamento professionale permanente degli iscritti**; l’autonomia patrimoniale, finanziaria e di autorganizzazione condizionata all’obbligatorietà del

controllo contabile da parte di un idoneo organismo di revisione;
l'economicità della gestione;

- f) **il meccanismo elettorale** per la nomina alle relative cariche e l'elettorato attivo e passivo degli iscritti dovranno essere disciplinate in modo idoneo a garantire la trasparenza delle procedure, la rappresentanza presso gli organi nazionali e territoriali anche delle eventuali sezioni e la tutela delle minoranze, nonché l'individuazione dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza, anche in relazione al contemporaneo svolgimento di funzioni all'interno di associazioni sindacali e di categoria o nei consigli direttivi di enti o associazioni aventi rapporti di natura economica con gli stessi, la durata temporanea delle cariche e la limitata rinnovabilità così da non superare il massimo di dieci anni. E' prevista una disciplina transitoria, di durata non superiore a un anno, in relazione alla applicazione della temporaneità delle cariche e della limitata rinnovabilità delle stesse; al fine di consentire un ordinato rinnovo delle cariche;

I compiti essenziali che il DDI attribuisce agli Ordini sono:

- a) l'aggiornamento e la qualificazione tecnico-professionale dei propri iscritti;
- b) la verifica del rispetto degli obblighi di aggiornamento da parte dei professionisti iscritti e degli obblighi di informazione agli utenti;
- c) l'adozione di iniziative rivolte ad agevolare, anche mediante borse di studio, l'ingresso nella professione di giovani meritevoli ma in situazioni di disagio economico, l'erogazione di contributi per l'iniziale avvio e il rimborso del costo dell'assicurazione di cui all'art. 2 lett. n;
- d) la collocazione presso studi professionali di giovani non in grado di individuare il professionista per il praticantato e l'organizzazione di corsi integrativi;

- e) la destinazione di una parte delle risorse economiche, ivi comprese le rendite finanziarie e da utilizzazione del patrimonio, degli ordini, albi e collegi, per lo svolgimento delle suddette iniziative, anche attraverso l'istituzione di fondazioni finalizzate.

Rispetto alla **potestà deontologica disciplinare** è prevista (art. 7 del DDL) la fissazione, da parte del legislatore, dei criteri e delle procedure di adozione di un codice deontologico da parte degli Ordini con le seguenti finalità: garantire la libera scelta da parte dell'utente e il suo affidamento, il diritto ad una qualificata, corretta e seria prestazione professionale nonché a un'adeguata informazione sui contenuti e le modalità di esercizio della professione e su situazioni di conflitto, anche potenziale, di interesse; tutelare l'interesse pubblico al corretto esercizio della professione e gli interessi pubblici comunque coinvolti in tale esercizio; garantire la credibilità della professione; garantire la concorrenza; stabilire che la violazione dei principi in materia di pubblicità di cui all'articolo 2, comma 1 lettera l, possa essere fonte di responsabilità disciplinare.

Per quanto concerne la **potestà disciplinare** dell'Ordine è prevista (art. 7 DDL) l'articolazione di un doppio grado di giudizio (organismi territoriali e nazionali) e la separazione fra organismi di gestione ed organismi preposti all'esercizio della potestà disciplinare. Questi ultimi dovranno essere strutturati in maniera tale da garantire un'adeguata rappresentatività anche per Sezioni e composti **non solamente** da professionisti iscritti al relativo albo professionale. Anzi la delega prevede che, in sede locale, solo alcuni dei componenti delle commissioni disciplinari appartengano allo stesso Ordine territoriale cui è iscritto l'incolpato, con la possibilità di costituire commissioni regionali o interregionali ovvero di spostare la competenza territoriale a conoscere del procedimento disciplinare.

L'art. 7 del DDL delega altresì la definizione delle regole per l'esercizio dell'azione disciplinare ispirate al principio di celerità ed al doppio grado di impugnazione con ricorso finale davanti alla Corte di Cassazione. È previsto il potere sostitutivo del Ministero in caso d'inerzia nell'esercizio dell'azione disciplinare. È prevista, altresì, una indicazione degli **illeciti disciplinari** che si dovranno configurare

quanto meno in presenza di: un mancato rispetto delle leggi e del codice deontologico; l'omesso aggiornamento della formazione professionale; comportamenti pregiudizievoli per il cliente o contrari alla credibilità e al decoro della professione. È rimessa al legislatore anche l'individuazione delle sanzioni applicabili in caso di illecito disciplinare secondo una graduazione che vada dal richiamo alla cancellazione dall'albo.

Il potere di scioglimento dei Consigli degli Organi periferici è del Ministro competente il quale ha anche il potere di **proporre lo scioglimento** del Consiglio degli Organi centrali al Consiglio dei Ministri.

6. Le associazioni professionali riconosciute

Il DDL garantisce la libertà di costituire associazioni, aventi natura privatistica e senza fini di lucro, tra professionisti che svolgano attività professionale omogenea; nel caso di attività riservate, a tali associazioni potranno appartenere solo gli iscritti al relativo ordine, albo o collegio.

Un requisito fondamentale per la costituzione delle associazioni è dunque quello della **omogeneità** delle attività svolte dai professionisti associandi. Il requisito dell'omogeneità non impone l'identità delle prestazioni, ma per lo meno che esse siano afferenti al medesimo settore disciplinare. Si tratta di una limitazione specifica che, peraltro, non sembrerebbe collimare con il principio di matrice europea, statuito dalla Corte di Giustizia⁹, secondo cui l'accordo fra professionisti, anche non omogenei non restringe la concorrenza, né produce l'effetto di impedirla, di restringerla o di falsarne il gioco¹⁰.

Nel caso in cui, poi, l'associazione concerna anche l'esercizio di attività riservate (quindi riguardi professioni intellettuali di interesse generale) **la partecipazione** potrà essere garantita esclusivamente agli iscritti al relativo Ordine.

Tali associazioni professionali potranno essere **riconosciute** nel solo caso in cui esse siano strumentali alla tutela di interessi generali, al fine di dare evidenza ai requisiti professionali degli associati e favorire la tutela dell'utenza, nonché la selezione qualitativa dei professionisti.

Una novità del DDL è la previsione della figura della **associazione professionale registrata** mediante iscrizione in un apposito **registro** articolato in due **sezioni** delle quali: l'una tenuta dal

⁹ CGUE Sent. 19.02.2002 C-309/99.

¹⁰ Sentenza del Tribunale 27 ottobre 1994, causa T-35/92, Deere/Commissione (Racc. pag. II-957, punto 61)

Ministro della giustizia e l'altra, per le sole materie di sua competenza, dal Ministro della salute.

La relativa iscrizione delle associazioni professionali in tali registri (che, in virtù di tale iscrizione, assumono il rango di *associazioni di professionisti registrate*), dovrà essere eseguita dal Ministro competente, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sentiti il CNEL e gli Ordini eventualmente interessati e richiede il possesso, da parte delle predette associazioni di specifici requisiti di ordine funzionale, ed organizzativo. In particolare sono richiesti (lett. c): *ampia diffusione sul territorio nazionale, svolgimento di attività che possono incidere sui diritti costituzionalmente garantiti o su interesse che, per il loro radicamento nel tessuto socio-economico, comportino l'esigenza di tutelare gli utenti; ovvero (lett. d) costituite da almeno quattro anni ed attive su tutto il territorio nazionale ed il cui statuto garantisca: la precisa indicazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce, la rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità; la trasparenza degli assetti organizzativi e l'attività dei relativi organi, la dialettica democratica tra gli associati, l'osservanza dei principi deontologici secondo un codice etico elaborato dall'associazione, la previsione di idonee forme assicurative per la responsabilità da danni cagionati nell'esercizio della professione; la esistenza di una struttura organizzativa e tecnico –scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione ed in particolare i livelli di qualificazione professionale, la costante verifica di professionalità per gli iscritti e l'effettiva applicazione del codice etico*".

Gli **effetti** della registrazione si concretano sostanzialmente (lett. e) nella facoltà delle suddette associazioni registrate di esercitare una **funzione di certificazione**, nei limiti delle proprie competenze e previa verifica oggettiva, in ordine alla competenza degli associati (con il rilascio di attestati di competenza), alla relativa qualificazione professionale ed alle specializzazioni conseguite. In estrema sintesi, dunque, la registrazione conferisce alle associazione il potere –

chiaramente di natura pubblicistica – di attestare – con attestazione facente piena fede fino a querela di falso – la professionalità e le specializzazioni degli iscritti.

Certamente l'esercizio di tale funzione potrebbe delineare un accostamento fra le associazioni registrate e gli Ordini professionali che sembrerebbe, tuttavia, essere esclusa espressamente dal legislatore delegante il quale alla lett. f) dell'art. 8 del DDL espressamente prevede che i decreti legislativi dovranno essere redatti in modo tal da *“escludere incertezze in ordine alla funzioni rispettivamente attribuite dalla legge agli ordini professionali ed alle associazioni”*.

Sul punto occorre considerare che mentre gli Ordini possono abbracciare **tutte** le attività inerenti le professioni intellettuali di interesse generale, le associazioni non possono esercitare la propria funzione di certificazione relativamente alle **attività riservate** di cui all'art. 2, lett. e) del DDL. Inoltre, fatto salvo quanto detto in merito alla certificazione della qualificazione professionale che per quanto concerne le associazioni sembrerebbe circoscriversi esclusivamente **alle attività esercitate come associato ma non anche a quelle esterne all'associazione medesima**, l'ambito di operatività rimesso agli Ordini risulta essere ben più ampio rispetto a quello attribuito alle associazioni.

In merito alla qualificazione professionale deve rilevarsi, ad esempio, come all'Ordine sia assegnata competenza non solo di accertamento e certificazione, ma anche di formazione degli iscritti, fra i quali ultimi devono annoverarsi anche quelli appartenenti alle suddette associazioni.

Per quanto concerne il profilo procedimentale, giova rilevare il ruolo assegnato dal DDL agli Ordini che sono chiamati ad esprimere uno specifico parere in merito all'iscrizione dell'Associazione nei registri tenuti dal Ministro della giustizia e da quello della salute.

7. Le società tra professionisti

Quello dell'esercizio in forma aggregata rappresenta uno dei temi più scottanti del processo di riforma delle professioni intellettuali; in base al DDL non sono previste novità di particolare rilievo quanto meno per quanto concerne gli ingegneri per i quali il fenomeno trova già ampia regolamentazione – seppur settoriale – nella normativa in materia di lavori pubblici. Certamente con il DDL si estende l'ambito oggettivo in cui è possibile ricorrere a siffatte strutture organizzative per l'erogazione delle prestazioni professionali.

L'art. 9 del DDL generalizza il ricorso alle forme societarie al fine dell'esercizio dell'attività professionale individuando due modelli:

- a) un **modello generale di organizzazione societaria** che fa riferimento ai tipi societari delineati dal Codice civile;
- b) un **modello speciale di organizzazione societaria e/o cooperativa** che, invece, fa riferimento ad un modello espressamente delineato dal DDL.

Mentre l'organizzazione di cui al punto a) è da ritenersi validamente esplicabile per qualsivoglia attività professionale, il modello di cui al punto b) è ritenuto applicabile per le sole attività inerenti **professioni intellettuali ad interesse generale organizzate in un sistema ordinistico (non anche associativo ancorché registrato) e/o riservate** (art. 9, 1° comma).

Queste società dovranno avere ad oggetto **esclusivamente** l'esercizio in comune delle attività organizzate e/o riservate da parte dei professionisti/soci, mentre esse non sono obbligate ad erogare prestazioni attinenti ad una sola professione ovvero a professioni omogenee. Sarà, pertanto, possibile – almeno sulla base dei generali principi statuiti dal DDL – strutturare **società multiprofessionali** ossia caratterizzate da una pluralità di professionisti afferenti a profili disciplinari differenti. In questo depono, fra l'altro espressamente, il 2°

comma dell'articolo in esame che affronta il difficile tema del rapporto fra le diverse attività professionali affermando due principi fondamentali: **la necessaria compatibilità fra le prestazioni ed il coordinamento delle diverse discipline.**

Sono espressamente fatte salve le società di ingegneria, ma nei soli limiti in cui la loro disciplina (oggi recata dall'art. 91 del DLGS n. 163/2006 e dal DPR n. 554/99) sia compatibile con i principi testé menzionati.

Il DDL prevede e delinea tre modelli societari tra professionisti: **monoprofessionali, pluriprofessionali ed aggregazioni temporanee** ovviamente mono e pluri professionali.

Alla condizione che la società possa esercitare solamente attività riservate o regolamentate nel sistema ordinistico consegue che soci possano essere esclusivamente **professionisti iscritti all'Ordine, Albo e/o Collegio** (lett. b). Il principio in parola sottintende chiaramente il controllo dell'Ordine sulle società; dato evincibile chiaramente anche dall'ulteriore principio di cui alla lett. c che impone **l'iscrizione delle società professionali negli albi professionali**, nonché dall'ulteriore principio (lett. f) che prevede l'esclusione, quale socio della società, del professionista che sia stato cancellato dall'albo con provvedimento definitivo. Riguardo quest'ultima ipotesi va sottolineato come il principio riconduca la perdita della qualità di socio da parte del professionista alla sola sanzione disciplinare più grave (la cancellazione dall'albo).

In questo contesto giova rilevare l'innovatività del principio di cui alla **lettera i**, che configura la società - persona giuridica - come soggetto autonomo sottoposto alla potestà disciplinare dell'Ordine, a prescindere dai soci ad essa appartenenti. Evidentemente il DDL si innesta sul processo di riforma delle società diretto a rilevare la responsabilità personale anche penale delle persone giuridiche organizzate in forma societaria coerentemente assoggettandole alla potestà disciplinare dell'Ordine. A tale statuizione è collegato l'ulteriore principio in forza del quale la società dovrà essere soggetta al Codice deontologico del proprio Ordine professionale (lett. h).

Tuttavia, il DDL ammette **una composizione mista della società** consentendo la partecipazione in essa di **soci professionisti e soci non professionisti** purché la partecipazione di questi ultimi sia non solo minoritaria, ma anche circoscritta all'esecuzione di sole prestazioni tecniche e non intellettuali (lett. b). In buona sostanza, si tratta di soci che dovranno limitarsi a prestare attività di supporto e di ausilio all'esecuzione della prestazione principale da parte del professionista che resta, in ogni caso, quella intellettuale. La partecipazione minoritaria del socio non professionista, nonché l'ulteriore principio che la ragione sociale della società deve essere funzionale alla tutela dell'affidamento degli utenti, dovrebbe adeguatamente arginare il pericolo di una delimitazione dell'indipendenza del professionista da parte dell'eventuale socio "di capitale" presente nella compagine societaria.

Per quanto concerne l'esercizio dell'attività professionale da parte della società, restano fermi i principi della **personalità della prestazione professionale** e del **divieto di partecipazione a più di una società di professionisti**. In particolare per quanto concerne il primo aspetto, il DDL (lett. d) dispone che ancorché l'incarico sia stato conferito alla società, la prestazione debba essere eseguita solamente dai soci in possesso dei requisiti per l'esecuzione della prestazione professionale richiesta, che siano stati designati dall'utente ovvero, in mancanza di tale designazione, il cui nominativo sia stato previamente comunicato all'utente.

La durata della società potrà non solamente essere temporanea, ma addirittura funzionale al perseguimento di un determinato obiettivo, raggiunto il quale essa potrà estinguersi. Riguardo quest'ultimo aspetto sembra evidente l'analogia con le società di progetto di cui al *project financig* regolamentato dalla D.lg. n. 163/2006.

I ricordati principi in tema di personalità della prestazione professionale affidata alla società si ripercuotono direttamente anche sui criteri di imputazione della **responsabilità penale e civile**. Il 3° comma dell'art. 9 del citato DDL prevede che dell'adempimento risponda **direttamente ed illimitatamente il socio incaricato della**

prestazione professionale solidalmente con la società ma solamente nel caso in cui lo stesso sia stato espressamente e previamente individuato o comunicato all'utente. Di contro, qualora non vi sia identificazione del professionista ovvero la responsabilità sia casualmente collegabile alle sole direttive impartite dalla società, la responsabilità graverà **direttamente sulla società ed illimitatamente sui soci**. Le eventuali pronunce giurisidizionali faranno stato anche fra i soci.