

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

**Prime osservazioni sul disegno di legge relativo alla
“Disciplina delle professioni intellettuali” (testo unificato
predisposto dai relatori Cavallaro e Federici)**

(c.r.115)



Roma, febbraio 2005



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

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

dott. ing. Sergio Polese	Presidente
dott. ing. Ferdinando Luminoso	Vice Presidente Vicario
dott. ing. Romeo La Pietra	Vice Presidente Aggiunto
dott. ing. Renato Buscaglia	Segretario
dott. ing. Alessandro Biddau	Tesoriere
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Alberto Dusman	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere
dott. ing. Alcide Gava	Consigliere
dott. ing. Giancarlo Giambelli	Consigliere
dott. ing. Domenico Ricciardi	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

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 dall'avv. Lorenzo Passeri, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau.

Indice

Premessa	Pag.	1
1. Le definizioni di “professione intellettuale” e di “professionista”	“	6
2. Le associazioni riconosciute, le associazioni ordinistiche e le associazioni professionali	“	9
3. Le funzioni degli Ordini	“	14
4. L'Ordine locale	“	21
5. Il Coordinamento regionale	“	25
6. Il Consiglio nazionale	“	29
7. I procedimenti	“	32
8. L’esercizio delle professioni	“	34
9. Le tariffe	“	38
10. L’assicurazione professionale	“	40



Premessa

Al fine di supportare l'attività del Consiglio nazionale e degli Ordini, si è provveduto ad elaborare alcune prime osservazioni al testo unificato del disegno di legge relativo alla “*Disciplina delle professioni intellettuali*”, predisposto dai relatori Cavaliere e Federici e presentato dal Ministro della Giustizia Castelli.

In sintesi possono essere segnalati alcuni elementi di maggiore connotazione del provvedimento in esame.

In primo luogo il ddl Cavaliere-Federici propone una **definizione di “professione intellettuale”** (art. 2, comma 1) quale “*attività, anche organizzata, diretta al compimento di atti, alla prestazione di servizi od opere; esercitata abitualmente e in via prevalente con lavoro intellettuale del prestatore; per la quale è richiesto un titolo di studio universitario o equipollente avente valore legale*”. Il requisito del titolo di studio universitario, che potrebbe di fatto escludere dal novero delle professioni intellettuali sia gli iscritti ai collegi professionali che numerosi appartenenti alle associazioni professionali iscritte nella banca dati del CNEL, trova però alcune deroghe proprio relativamente a tali due soggetti. L'art. 47 del ddl Cavaliere-Federici prevede l'applicazione di tutte le disposizioni in esso contenute anche ai collegi professionali; qualora per l'accesso a questi ultimi sia prevista la formazione universitaria (anche se il ddl non specifica se il possesso di tale formazione debba essere necessario oppure solo possibile, come attualmente è previsto dal Dpr 328/2001 per ciò che attiene i collegi professionali), gli stessi potranno fregiarsi della denominazione di Ordini.

Una norma transitoria, prevista nel ddl Cavaliere-Federici, stabilisce poi che, in sede di prima applicazione del provvedimento, ai professionisti iscritti alle associazioni inserite nella banca dati del Cnel, non sia richiesto il possesso del titolo di studio universitario o equipollente avente valore legale ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'associazione. Inoltre, per 5 anni dalla data di



approvazione della legge sarà consentito l'iscrizione alle suddette associazioni anche ai professionisti per i quali non ancora previsto un percorso formativo e di accesso di tipo universitario.

In secondo luogo, il ddl Cavaliere-Federici **estende l'obbligo di iscrizione agli Ordini anche ai professionisti dipendenti**. L'art. 4 ter comma 8, statuisce infatti che *“nel caso in cui l'abilitazione professionale costituisca requisito per l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato è obbligatoria l'iscrizione all'albo per l'espletamento delle relative mansioni secondo quanto previsto da ciascun ordinamento di categoria”*. Il successivo comma 9 stabilisce anche che *“I professionisti dipendenti del settore pubblico sono soggetti alle norme deontologiche, (...) nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione”*. In questo caso è doveroso segnalare che l'attuale versione del ddl esclude l'obbligo del rispetto delle norme deontologiche per i professionisti dipendenti del settore privato.

In terzo luogo il disegno di legge in esame **estende l'influenza degli Ordini ai soggetti professionali che prima ne erano esclusi, quali le strutture societarie**. Il il ddl Cavaliere-Federici infatti ammette l'esercizio delle professioni intellettuali in forma societaria (art. 4 bis). Il ddl si preoccupa di garantire che in tali società il controllo economico e giuridico rimanga, anche nel caso di società partecipate da soci non professionisti, (art. 31) nelle mani dei soci professionisti. L'art. 25, comma 5, del disegno di legge prevede inoltre che *“ove consentito dagli ordinamenti di categoria, la società che ha per oggetto l'esercizio di una o più professioni regolamentate è iscritta in una sezione speciale degli albi e alla stessa si applicano, in quanto compatibili, gli ordinamenti delle categorie a cui appartengono gli iscritti”*. Art. 29, comma 1, rimarca inoltre che *“la mancata iscrizione della società impedisce alla società ed ai soci lo svolgimento dell'attività professionale. Per i soci iscritti l'esecuzione dell'incarico professionale resta comunque subordinato all'iscrizione all'albo professionale”*.

Il ddl Cavaliere-Federici interviene anche **sull'organizzazione territoriale degli Ordini introducendo**, oltre alla dimensione locale

e nazionale, **anche quella regionale** che pure, nel caso degli ingegneri, era già stata implementata a livello autonomo. Viene inoltre **legittimata l’istituzione, tra gli iscritti agli albi anche appartenenti a categorie professionali differenti, di associazioni ordinistiche**. In merito l’art. 8 ter, comma 1, del ddl Cavaliere-Federici, statuisce “*I professionisti iscritti agli albi, al fine di favorire l’identificazione di specifici profili professionali, possono costituire associazioni ordinistiche nel rispetto dei seguenti requisiti: (..); b) lo statuto dell’associazione ordinistica deve prevedere come scopo la promozione del profilo professionale, la formazione e l’aggiornamento professionale specialistico dei suoi iscritti; c) lo statuto deve escludere espressamente il rilascio di attestati di competenza professionale; d) l’associazione ordinistica deve operare sotto il controllo del relativo ordine a cui appartengono i professionisti; (...); f) l’associazione ordinistica deve dotarsi di strutture organizzative idonee ad assicurare la determinazione dei livelli di qualificazione professionale ed il relativo aggiornamento professionale nonché la loro verifica*”(…). Va segnalato che i compiti assegnati alle associazioni ordinistiche collimano, almeno in parte, con quelli attribuiti agli Ordini, e sembrano caratterizzarsi per una qualche incongruenza: il ddl Cavaliere-Federici motiva, infatti, l’istituzione delle associazioni ordinistiche con l’obiettivo di favorire l’identificazione di specifici profili professionali all’interno di una o più categorie professionali; a tal fine le associazioni ordinistiche devono dotarsi di strutture idonee ad assicurare la determinazione dei livelli di qualificazione professionale; nel contempo, però, lo statuto dell’associazione deve escludere il rilascio di attestati di competenza professionale che di fatto viene implicitamente riconosciuta dalla sola appartenenza all’associazione ordinistica.

In tema di compensi, il ddl Cavaliere-Federici pone in posizione subordinata (rispetto al libero accordo tra le parti) il ricorso alle tariffe determinate per legge. Infatti l’art. 17 del provvedimento statuisce: “*Il compenso spettante al professionista è fissato con determinazione consensuale fra le parti; il professionista è tenuto a rendere nota la complessità dell’incarico fornendo le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili al momento del conferimento. Solo in caso di mancata*



determinazione consensuale delle parti si applicano tariffe professionali approvate con decreto del Ministero della Giustizia. Il decreto individua i compensi rapportati al costo ed al valore medio della prestazione professionale. Le tariffe prevedono livelli massimi nonché, a pena di nullità, livelli minimi”. Non si può fare a meno di evidenziare che l’attuale testo del disegno di legge, non statuisce l’inderogabilità dei minimi tariffari; pone a carico del professionista l’attività di informazione verso il cliente relativamente ad oneri e complessità della prestazione da erogare; correla la determinazione delle tariffe ad una ricognizione sui costi e valori medi delle prestazioni professionali.

Infine il ddl Cavaliere-Federici, **determina indubbiamente un incremento degli oneri e dei vincoli a carico del professionista.** Secondo il disegno di legge in esame, infatti:

- lo svolgimento dell’attività professionale deve essere preceduto da un adeguato periodo di tirocinio professionale di durata non superiore a tre anni (art. 14, comma 1);
- viene posto in essere l’obbligo di un aggiornamento professionale periodico degli iscritti a cura degli Ordini (art. 15, comma 1); va segnalato che tale obbligo sembra dover valere anche per i professionisti dipendenti che, in altri paesi, godono di agevolazioni economiche e contrattuali per lo svolgimento di tali attività;
- viene posto in essere l’obbligo della stipula di una assicurazione professionale (art. 19);
- viene ventilata l’adozione di procedure di certificazione della qualificazione professionale degli iscritti (procedure adottate in via sperimentale da alcuni Ordini – si veda il “Q-Ing” dell’Ordine degli ingegneri di Milano – che comportano un ulteriore onere a carico degli iscritti);
- gli oneri derivanti dal disegno di legge sono posti interamente a carico degli iscritti, previa integrazione dei relativi contributi (si



tenga presente che, tra l’altro, tali contributi dovranno finanziare il funzionamento delle strutture dei neocostituendi coordinamenti regionali; inoltre sempre a carico degli iscritti sembra dover essere il l’attività di monitoraggio, particolarmente complessa ed onerosa, dei costi e dei valori medi delle prestazioni professionali da cui trarre le indicazioni per la definizione delle tariffe professionali).

Giovanni Angotti

1. Le definizioni di “professione intellettuale” e di “professionista”

L'art. 2 del d.d.l. richiede, al fine di individuare una professione come intellettuale, rispettivamente: a) che si tratti di attività diretta al compimento di atti, alla prestazione di servizi od opere; b) esercitata, abitualmente e in via prevalente, con lavoro intellettuale del prestatore; c) per la quale sia richiesto un titolo di studi universitario o equipollente avente valore legale.

Nell'adottare la nozione di "professione intellettuale" il d.d.l. si discosta dalla più ampia nozione di "libera professione" comunitaria (art. 50, lett. *d* Trattato istitutivo Ce) aderendo all'impostazione nazionale del Codice civile che, invece, disciplina appositamente le professioni intellettuali (art. 2229) individuando nella "intellettualità" l'elemento qualificante ed indefettibile della prestazione. In sostanza, dunque, non tutte le professioni liberali sono disciplinate dal d.d.l. in esame, ma esclusivamente quelle intellettuali. In realtà nell'art. 4, 1° comma, è previsto che l'esercizio della professione sia libero, ma tale previsione normativa si mostra, poi, contraddittoria con quella successiva (art. 4 - *ter*) che annovera fra i professionisti intellettuali anche i "*professionisti dipendenti*". Se il professionista intellettuale è esclusivamente professionista e non anche necessariamente libero professionista, il d.d.l. da un lato vede restringere il suo ambito oggettivo di intervento rispetto alla normativa comunitaria che, come detto, si relaziona alla nozione di libera professione, dall'altro, però, lo vede ampliare fino a comprendere indistintamente l'esercizio di attività intellettuale da parte dei professionisti, siano essi liberi o dipendenti.

Per quanto concerne, invece, la "equipollenza" dei titoli di studio connotanti la professione intellettuale occorrerebbe, da parte del legislatore, una maggiore chiarezza circa i margini di estensione del termine e se esso faccia riferimento al rapporto con i titoli rilasciati da Stato estero ovvero a titoli di studio nazionali (in particolare si deve verificare se anche il diploma di scuola superiore, titolo di accesso per



i collegi professionali, possa essere ritenuto equipollente al titolo universitario).

I **professionisti** sono distinti in due categorie: 1) **liberi professionisti** intesi come coloro che possono esercitare la professione ai sensi del Libro V, Titolo III, Capo II, articoli 2229 e seguenti del Codice Civile, anche in regime convenzionato; 2) **professionisti dipendenti** (art. 4-ter) intesi come coloro che esercitano la professione nelle forme del lavoro subordinato. Il **professionista dipendente**, qualora per l'esercizio della professione sia necessaria l'**abilitazione**, è iscritto **all'albo (secondo le previsioni dell'ordinamento di categoria)** ed è soggetto al **controllo dell'Ordine**.

La legge distingue fra professioni regolamentate o di interesse generale (art. 4) e professioni riconosciute (art. 6).

Le **professioni regolamentate** sono quelle che incidono su interessi generali meritevoli di tutela e per lo svolgimento delle quali è richiesto: il superamento dell'esame di Stato; l'iscrizione nell'albo di riferimento; il possesso degli altri requisiti individuati dall'ordinamento di categoria. L'insieme dei professionisti che esercitano la **medesima professione** di interesse generale con lo stesso titolo professionale formano la **categoria**. L'esercizio dell'attività professionale da parte di professionisti appartenenti alle predette categorie è soggetto al controllo da parte degli **Ordini** ovvero delle **associazioni ordinistiche** qualora queste ultime siano costituite

Le **professioni riconosciute** (art. 6) vengono individuate sulla base di due requisiti: devono essere svolte da professionisti non soggetti alle previsioni di cui all'art. 2229 c.c.¹ ed in particolare da professionisti che esercitano professioni intellettuali che non siano disciplinate da ordinamenti di categoria e da ulteriori disposizioni

¹ Dispone l'art. 2229, 1° comma c.c che: "*La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi*".



normative; per il loro svolgimento non deve essere richiesta l'iscrizione in albi.



2. Le associazioni riconosciute, le associazioni ordinistiche e le associazioni professionali

In via generale va menzionato quanto previsto dall'art. 8 del d.d.l. che delega il Governo a disciplinare il riconoscimento pubblico e la relativa organizzazione delle associazioni in conformità ai principi definiti dalla legge che possono così di seguito riassumersi:

- 1) è previsto il diritto dei professionisti ad ottenere il riconoscimento pubblico delle professioni che non sono disciplinate da disposizioni normative e da ordinamenti di categoria;
- 2) per il riconoscimento è indispensabile individuare le soglie di rilevanza soggettiva ed oggettiva che devono essere rispettate in relazione al settore economico di riferimento delle attività ed escludendo che possa essere considerata professione un'attività che riguardi prestazioni tipiche delle professioni di interesse generale;
- 3) è prevista, per le professioni che non perseguono interessi generali, la costituzione di associazioni;
- 4) è rimessa al Ministero della Giustizia il potere di riconoscimento delle professioni di concerto con i Ministeri che hanno competenza sugli interessi e il settore economico di riferimento della professione, acquisito il parere obbligatorio del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
- 5) di contro il potere di vigilanza sull'esercizio delle professioni riconosciute spetta ai Ministeri che hanno competenza sugli interessi ed il settore economico di riferimento della professione.

Del pari l'art. 8 *bis* individua i requisiti richiesti all'associazione per l'iscrizione nell'apposito registro:



- 1) il possesso di uno Statuto dell'associazione che preveda espressamente come scopo quello di dare evidenza ai requisiti professionali degli iscritti verso la collettività;
- 2) la disponibilità di adeguate strutture organizzative;
- 3) la previsione di un limite di validità dell'attestato.

L'insieme dei professionisti che esercitano la medesima professione riconosciuta formano **un gruppo** e sono soggetti al controllo ed alla vigilanza delle **associazioni professionali riconosciute** che detengono **un elenco** sul quale sono indicati i nomi degli associati ed i relativi dati professionali; mentre presso il Ministero della Giustizia è tenuto il **registro delle associazioni riconosciute**, istituito con relativo decreto ministeriale (art. 43 - *ter*).

Il riconoscimento è disposto, qualora l'associazione detenga i requisiti previsti dall'art. 8-*bis*, dal Ministro della Giustizia su conforme parere (trattasi, dunque, di parere vincolante) del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) e non attribuisce alcun diritto di esclusiva all'esercizio della professione, né tanto meno di sovrapposizione alle attività che la legge riserva ai professionisti già iscritti in un ordine.

Da tali associazioni vanno distinte - giova fin d'ora precisarlo - sia **le associazioni ordinistiche** che sono, invece, formate da professionisti dediti all'esercizio di **professioni regolamentate**, che **le associazioni professionistiche** (art. 43 - *bis*) che integrano, invece, una delle forme per l'esercizio delle professioni regolamentate e/o riconosciute

Le associazioni professionali riconosciute fanno, dunque, riferimento alle professioni intellettuali non regolamentate; i professionisti potranno costituire associazioni le quali, a loro volta potranno essere riconosciute, qualora in possesso dei requisiti di cui all'art. 8-*bis*, per quanto non sia ben chiaro se il riconoscimento in questione riguardi esclusivamente le associazioni ovvero anche le professioni (in particolare vedi art. 8 bis lett. *d*). In realtà la norma

andrebbe meglio raccordata con quanto previsto dall’art. in materia di associazioni. Si potrebbe ipotizzare un riconoscimento per le associazioni e per le professioni; ma le prime dovranno necessariamente riguardare professioni riconosciute ai sensi dell’art. 8 – *bis*. In sintesi potrebbe ipotizzarsi una duplice ipotesi di riconoscimento: 1) per le associazioni 2) per le professioni esercitate in tale associazioni.

Le **associazioni riconosciute** sono enti di natura giuridica privata e costituite su base volontaria (art. 7) e per esse il Governo è delegato a stabilire i requisiti richiesti per l’iscrizione nel registro, nonché, per i professionisti, i requisiti per l’iscrizione negli elenchi; ad esse è attribuita la funzione del rilascio **facoltativo e periodico** agli iscritti di un **attestato** in ordine al possesso dei requisiti professionali, all’aggiornamento professionale ed al rispetto delle regole di correttezza nello svolgimento dell’attività professionale (art.7). Va precisato che l’iscrizione nell’elenco dell’associazione riconosciuta non sembra condizionata dal rilascio al singolo professionista dell’attestato in ordine al possesso dei requisiti professionali, ma esclusivamente al possesso dei requisiti che individuerà il Governo nell’emanando decreto delegato. Da notare che l’attestato rilasciato dall’associazione ha carattere temporaneo (art. 8 *bis*, comma 4, lett. *c*) in questo differenziandosi, chiaramente, dall’iscrizione all’albo che presenta, invece, carattere definitivo.

Come già sottolineato dalle associazioni riconosciute vanno distinte le **associazioni ordinistiche** (art. 8 – *ter*). Queste ultime sono costituite direttamente dai **professionisti** che esercitano **professioni regolamentate** (dunque iscritti all’albo) ed hanno l’obiettivo di identificare "*specifici profili professionali*"; la loro costituzione è condizionata al rispetto dei seguenti principi (art. 8 - *ter*):

- 1) devono essere costituite fra coloro che esercitano la medesima professione e devono avere adeguata diffusione e rappresentanza territoriale;
- 2) il loro statuto deve prevedere come scopo **la promozione del profilo professionale e la formazione e l’aggiornamento**



professionale specialistico degli iscritti. Sotto questo profilo va sottolineata l'interferenza dell'attività dell'associazione con le funzioni dell'Ordine al quale compete l'attività di promozione, formazione ed aggiornamento professionale degli iscritti all'albo, fra i quali vanno annoverati anche gli iscritti delle associazioni ordinistiche;

- 3) lo statuto deve escludere espressamente il rilascio di attestati di competenza professionale che, dunque, rimangono di esclusiva competenza dell'Ordine;
- 4) l'associazione ordinistica deve operare sotto il controllo del relativo Ordine a cui appartengono i professionisti;
- 5) lo statuto deve prevedere una disciplina degli organi associativi su base democratica ed escludere qualsiasi attività di cui all'art. 2195 c.c. (attività di carattere imprenditoriale);
- 6) l'associazione deve dotarsi di strutture organizzative idonee ad assicurare la determinazione dei livelli di qualificazione professionale ed il relativo aggiornamento professionale nonché la loro verifica. Si tratta, anche in questo caso, di una funzione concorrente con quella degli Ordini; è chiaro che le competenze fra i due enti andrebbero raccordate

L'art. 8-ter lett. g) prevede anche la possibilità associazioni ordinistiche costituite tra professionisti appartenenti alla stessa categoria, possano costituire associazioni ordinistiche di livello superiore, composte da professionisti di categorie diverse che esercitino la medesima attività (potrebbe forse essere il caso di una associazione ordinistica che riunisca, ad esempio, ingegneri ed architetti operanti nel settore dell'edilizia). In questi casi gli statuti devono essere conformi ai principi sopra indicati ed il controllo è esercitato dai distinti ordini.

L'art. 9 del d.d.l. (natura degli ordini professionali) specifica poi che le associazioni ordinistiche possono esercitare funzioni di rappresentanza dei propri membri al pari dei sindacati e degli stessi



Ordini. In via generale il d.d.l. appare eccessivamente generico nella delineazione dei rapporti fra le predette associazioni ordinistiche e gli Ordini sovrapponendo, spesso, funzioni analoghe relative agli iscritti ad una medesima categoria.

Distinte dalle associazioni citate (professionali ed ordinistiche) sono le **associazioni professionistiche** che non rappresentano soggetti istituzionali, ma esclusivamente una forma di esercizio dell'attività professionale, regolamentata (quindi riferita ad un Ordine e ad una categoria professionale) o riconosciuta (riferita ad una associazione e ad un gruppo professionale riconosciuto). Ai sensi del 3° comma, dell'art. 43 *bis* è stabilito che l'esercizio associato delle professioni deve essere notificato all'Ordine di categoria o all'associazione di cui all'art. 6 da ciascun professionista membro. L'associazione è regolata ai sensi dell'art. 36 e ss. del Codice Civile.

3. Le funzioni degli Ordini

Gli ordini sono competenti sulle seguenti materie (art. 10, comma 5): a) tenuta e aggiornamento degli albi; b) verifica e vigilanza della sussistenza dei requisiti per l’iscrizione; c) deontologia professionale; d) pubblicità professionale; **e) certificazione della qualificazione professionale;** f) misura, nel rispetto del bilancio preventivo, degli oneri associativi destinati alle spese di organizzazione e funzionamento degli organi nazionali, regionali, locali; g) tirocinio, formazione e aggiornamento professionale; **h) accreditamento dei percorsi formativi;** **i) monitoraggio del mercato delle prestazioni professionali;** **j) ricognizione dei contenuti tipici delle prestazioni;** k) vigilanza sul corretto esercizio della professione e conseguente esercizio del potere disciplinare degli iscritti; l) informazione del pubblico sui contenuti minimi delle singole prestazioni professionali, anche mediante la diffusione delle relative norme tecniche; m) espressione di pareri alle pubbliche amministrazioni; **n) conciliazione fra gli iscritti e i clienti in materia di compensi;** **o) controllo delle associazioni ordinistiche;** p) ogni altra funzione attribuita dall’ordinamento di categoria o delegata dal Consiglio nazionale.

In relazione al requisito della **verifica** dei requisiti per l’iscrizione all’albo occorre rilevare che tale azione potrebbe, in realtà, cagionare qualche incertezza alla luce dell’orientamento giurisprudenziale circa i poteri di accertamento degli ordini. In particolare l’iscrizione nell’albo presuppone l’accertamento della capacità professionale attraverso il procedimento dell’esame di Stato. Dopo tale accertamento *“l’ordine professionale, in sede d’istruttoria per l’iscrizione, non ha alcun potere di accertamento ulteriore delle capacità tecniche del professionista, e di controllo sulla legittimità del procedimento di esame”*². Ciononostante, il Giudice amministrativo ha avuto modo di precisare che la pretesa dell’abilitato all’iscrizione all’Albo integra una situazione giuridica soggettiva di interesse

² Cass. n. 4550/81.



legittimo e non di diritto soggettivo data la natura discrezionale della valutazione del requisito della buona condotta³. In sintesi sarebbe opportuno che il d.d.l. chiarisca meglio, riguardo alla funzione in esame, quale siano i “confini” dell’azione verificatrice dell’ordine.

Per quanto concerne l’**accesso**, esso è disciplinato dall’art. 12 del d.d.l. in esame il quale prevede che: “l’accesso all’esercizio delle professioni intellettuali è libero, senza vincoli di predeterminazione numerica, fatto salvo ai sensi dell’art. 33 della costituzione il superamento dell’esame di Stato per l’abilitazione all’esercizio della professione di interesse generale ove previsto dalla legge”. In sintesi resta sostanzialmente invariato il sistema previgente che comunque condizionava l’accesso all’esercizio di una determinata professione intellettuale al previo superamento di un esame di Stato che rappresentava e continua a rappresentare lo strumento deputato all’accertamento della capacità professionale del candidato. Nell’ottica delle competenze ordinistiche in materia di formazione, l’art. 12 in esame assegna all’Ordine anche la facoltà – l’obbligo nel caso di una specifica previsione da parte dell’ordinamento di categoria - di organizzare scuole di formazione per gli iscritti ed i tirocinanti ovvero dei corsi specialistici di preparazione all’esame di Stato. A tale fine l’Ordine potrebbe avvalersi anche dell’apporto di Università, di amministrazioni pubbliche ed istituti di formazione. Emerge dall’art. 12, pertanto, una funzione dell’Ordine quale garante e guida alla formazione dei nuovi iscritti. In questo contesto si deve considerare, anche, il contenuto di cui all’art. 13 del d.d.l. afferente proprio alla regolamentazione dell’esame di Stato che deve essere in grado di garantire “l’uniforme valutazione dei candidati su tutto il territorio nazionale e la verifica oggettiva del possesso e delle conoscenze ed abilità tecniche necessarie allo svolgimento dell’attività professionale”. L’attenzione, rivolta dal legislatore, oltre che alle conoscenze anche alle abilità tecniche permette di individuare il carattere non solo teorico, ma anche pratico dell’esame di Stato. Il 2° comma, della norma citata si preoccupa di disciplinare la composizione delle Commissioni giudicatrici improntate ai canoni

³ Cons. St., VI, 15.12.1982, n. 683 in *Foro Amministrativo*, 83, I, 368.

della imparzialità e della adeguata qualificazione tecnica. Esso prevede altresì che vi sia una **adeguata** partecipazione dei rappresentanti degli ordini professionali, senza però provvedere a definire i contorni di tale adeguatezza; lascia perplessi la norma secondo la quale non più della metà dei commissari, tra cui il Presidente, siano designati **dall'ordine locale** tra gli iscritti (resta da chiarire come sia possibile individuare l'ordine locale competente nell'ambito di un esame che è Statale).

Per quanto attiene **la deontologia professionale**, l'art. 16 del d.d.l. disciplina il procedimento di adozione-approvazione, nonché i contenuti del codice deontologico. Per quanto concerne quest'ultimo profilo il legislatore precisa che oggetto del codice deontologico dovranno essere quelle regole volte a garantire **la correttezza e la qualità** della prestazione professionale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge. La formulazione normativa in esame appare eccessivamente vaga in quanto relazionata, comunque, a due parametri dai poliedrici significati quali la correttezza e la qualità. In sintesi è chiaro che per "qualità" della prestazione professionale si può intendere *anche* una prestazione che sia stata validamente eseguita dal punto di vista tecnico - amministrativo, ma parimenti chiaro è che la deontologia professionale non riguarda - almeno prevalentemente - tali regole tecniche. In sostanza la nozione andrebbe meglio specificata facendone risaltare la - quanto meno - prevalente funzionalizzazione alla correttezza etica del professionista nell'esercizio della propria attività; correttezza che rappresenta il contenuto tipico di un codice deontologico. In merito va ricordato che secondo l'Autorità Garante della concorrenza (indagine conoscitiva su Ordini e collegi professionali del 1997), le regole di comportamento e deontologiche hanno una efficacia circoscritta esclusivamente nei confronti dei soggetti appartenenti al gruppo professionale; esse riguarderebbero il solo comportamento del professionista e non tutelerebbero l'esercizio dell'attività professionale. Ancora, per quanto concerne il contenuto del codice va sottolineato che tali norme dovrebbero riguardare non solamente i professionisti iscritti agli albi, ma anche gli organi territoriali dell'ordine. Dal punto di vista del procedimento, l'iniziativa è rimessa al Consiglio nazionale, mentre

l'approvazione compete all'Assemblea degli ordini; il Consiglio nazionale, poi, provvederà a rinviare il testo approvato - entro quindici giorni dall'intervenuta approvazione - al Ministero della Giustizia ed, eventualmente, agli altri Ministeri competenti i quali propongono osservazioni, chiedendo il riesame del testo approvato ovvero, verificata la rispondenza delle norme al vigente quadro normativo, ne dispongono la definitiva adozione con decreto del Ministero della Giustizia. Anche per quanto concerne la regolamentazione di tale procedura la disposizione appare incerta non definendo, ad esempio, i poteri di riesame dell'Assemblea degli ordini sul testo approvato dal Consiglio nazionale né, tanto meno, il margine di intervento delle autorità ministeriali.

Per quanto attiene la pubblicità professionale, l'art. 18 del d.d.l. precisa che essa potrà avere carattere esclusivamente **informativo**, ma non comparativo, delle attività professionali esercitate; la pubblicità potrà essere praticata nel rispetto delle norme di legge e dell'ordinamento di categoria;

Sembrerebbe diventare obbligatoria anche la **certificazione della qualificazione professionale**, sino a questo momento adottata in via facoltativa da alcuni Ordini; si tratta di un processo di verifica e riconoscimento, effettuato dall'Ordine, che all'uopo nomina degli esperti, della competenza professionale ovvero delle capacità specialistiche acquisite con l'esperienza in un determinato ruolo. Da notare che tale funzione è attribuita anche alle associazioni ordinistiche.

Il ddl assegna all'Ordine competenze anche relativamente al tirocinio, formazione e aggiornamento professionale dei propri iscritti. Va ricordato che, rispetto a quest'ultimo requisito, la formazione e l'aggiornamento professionale rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente Stato – Regioni per cui, queste ultime, hanno comunque la potestà legislativa di dettaglio e regolamentare la quale è chiaramente capace di limitare l'intervento regolamentativo dell'Ordine. La norma sarebbe, forse, più esatta ove tenesse conto, esplicitandolo, di tale intervento normativo regionale, per quanto una indicazione in tal senso provenga già dall'art. 15, 4°



co., del d.d.l. D'altro canto va considerato che la portata generale della norma porta ad estendere l'attività di formazione a tutti gli iscritti a quel determinato albo vigilato da quel determinato Ordine ivi compresi quei professionisti che abbiano istituito una "associazione ordinistica" di cui all'art. 8-ter. Orbene tale associazione (lett. b) deve anche prevedere – mediante previsione statutaria - la disciplina della formazione e aggiornamento professionale degli aderenti all'associazione. È pur vero che si tratta di aggiornamento professionale specialistico, ma non vi è dubbio che tali professionisti siano soggetti anche al controllo dell'ordine; sarebbe, pertanto, opportuno che tali poteri fossero adeguatamente coordinati. Nel contesto di tale funzione va richiamato quanto detto sub lett. b) ed in particolare i contenuti dell'art. 12, 3° comma del d.d.l. Prodrómico all'esperimento dell'esame di Stato è il tirocinio che l'art. 14 del d.d.l. sembrerebbe estendere a tutte le professioni intellettuali con durata massima non superiore ai tre anni. L'ordinamento di categoria dovrà, dunque, individuare le caratteristiche e la durata del tirocinio al quale dovranno sottoporsi gli aspiranti professionisti intellettuali garantendone l'adeguatezza rispetto agli obiettivi della effettività dell'attività formativa, nonché dell'adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione. I principi legislativi ai quali l'ordinamento di categoria dovrà comunque attenersi sono: a) acquisizione dei fondamenti teorici, pratici e deontologici della professione; b) durata non superiore ai tre anni; c) svolgimento sotto la responsabilità di un iscritto all'albo, anche se effettuato presso amministrazioni e società che svolgono attività nel settore di riferimento della professione; d) svolgimento anche parziale nel corso degli studi ovvero mediante la partecipazione a corsi di formazione per la preparazione agli esami di Stato o all'estero alle condizioni di cui alla lettera c) del presente comma; e) necessità di un equo compenso che deve essere corrisposto a chi svolge il tirocinio commisurato all'effettivo apporto del tirocinante al quale ultimo non si applicano le norme sul contratto di lavoro per i dipendenti di studi professionali. In sintesi il "tirocinio" sembrerebbe assumere un proprio autonomo rango negoziale. Se, però, è l'ordinamento di categoria, nei limiti dei principi fissati dalla legge, a stabilire sia le

condizioni che i requisiti del tirocinio professionale, l’Ordine ha ben pochi margini di intervento su tale istituto.

Rientra nell’ambito della funzione ordinistica in esame anche **l’aggiornamento professionale permanente** di cui all’art. 15 del d.d.l. e che viene adempiuto l’istituzione di appositi corsi e seminari anche di intesa con altre amministrazioni pubbliche. Il secondo comma della norma in esame prevede la possibilità di realizzare idonee **strutture** anche con la partecipazione di soggetti pubblici e privati. La norma è evidentemente di lettura problematica in quanto non chiarisce se tale struttura possa o meno presentare una propria autonoma soggettività. In particolare qualora tale soggettività non sussista *nulla questio*, si tratterà esclusivamente di un’articolazione interna dell’Ordine. Qualora, invece, vi sia tale soggettività, la partecipazione dei soggetti privati introduce la necessità di un previo esperimento delle procedure di evidenza pubblica, sia per l’affidamento del servizio di formazione, sia per quanto concerne la selezione del privato. D’altra parte, come visto, l’Ordine è comunque un ente pubblico e, quantunque non lo si voglia ricondurre alla categoria delle amministrazioni aggiudicatrici, è comunque un “organismo di diritto pubblico” e, pertanto, soggetto per l’affidamento degli appalti alle regole dell’evidenza pubblica.

Anche in questo vi è il medesimo potere attribuito alle associazioni ordinistiche

L’art. 10, 4° comma, del d.d.l. prevede che gli organi di un Ordine possono fra loro, ovvero con gli organi di un altro ordine, definire convenzionalmente reciproci rapporti sulla base di quanto previsto dall’art. 15 della Legge n. 241/90. Da notare, in proposito una imperfezione meramente formale nel testo di cui al citato 4° comma, che riconduce all’art. 15 predetto anche l’accordo di programma che invece trova esplicita e specifica regolamentazione nell’art. 34 del T.u. n. 267/2000. In sintesi la fattispecie di cui all’art. 15 è di ordine generale ed astratta, capace di ricomprendere qualsivoglia tipologia di accordo e non esclusivamente l’accordo di programma.



Va rimarcata anche la funzione assegnata agli Ordini dal ddl in materia di accreditamento dei percorsi formativi; stante il valore legale del titolo di studio, tale “accreditamento” sembra essere destinato ai percorsi formativi che dispiegano il tirocinio e l’aggiornamento dei professionisti piuttosto che quelli che ne determinano l’accesso all’esame di Stato.

4. L'Ordine locale

Gli Ordini sono articolati su base territoriale (art. 4) sulla scorta di un criterio collegato alla **necessità delle singole categorie**. Le fonti normative alle quali viene rinviato il compito di determinare **l'articolazione territoriale** sono proprio **la legge e gli ordinamenti di categoria** (art. 4). L'istituzione di nuovi Ordini è condizionata dalla necessità di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti per l'esercizio di attività caratterizzate da **gravi asimmetrie informative e dal rischio di rilevanti danni sociali conseguenti ad eventuali prestazioni inadeguate**.

È comunque **esclusa** la creazione di nuovi Ordini qualora: vi sia **omogeneità fra percorsi formativi con altre professioni** per le quali siano già previsti Ordini. In questo caso, però, alle professioni che non abbiano l'Ordine dovrà essere garantita rispettivamente: 1) **autonomia**; 2) **adeguata rappresentanza negli organi dell'ordine**.

Gli Ordini sono **enti pubblici non economici** per i quali, però, rispetto alla generale disciplina degli enti pubblici, vigono alcune eccezioni in termini di contabilità pubblica e di responsabilità amministrativa. Essi, difatti **non** sono annoverati fra le **amministrazioni pubbliche di all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001**. La circostanza che si tratti di enti pubblici non aventi valenza economica preclude agli Ordini la possibilità di agire con quella celerità e quella semplificazione procedurale che generalmente caratterizza gli enti pubblici economici che hanno rappresentato nel nostro ordinamento nazionale l'embrionale forma organizzativa che si sarebbe poi evoluta nelle società miste.

Per quanto concerne la struttura organizzativa essa è disciplinata dall'art. 10 del d.d.l. che articola l'Ordine in una struttura verticistica che dal basso verso l'alto vede rispettivamente: a) **ordini locali** (i “vecchi” ordini provinciali e circoscrizionali); b) **cordinamento regionale**; c) **consiglio di livello nazionale**.

La struttura organizzativa è delineata dalla legge nelle sue linee essenziali, ferma restando la possibilità di una integrazione e specificazione della struttura da parte dell’ordinamento di categoria. La predetta struttura organizzativa prevede rispettivamente, conformemente a quanto generalmente la legge prevede per le strutture associative: un organo assembleare; un organo collegiale amministrativo, un Presidente; un collegio dei revisori.

Per gli **ordini locali** sono previsti i seguenti organi:

- 1) il Presidente;
- 2) il consiglio locale;
- 3) l’assemblea degli iscritti;
- 4) il collegio dei revisori dei conti.

Occorre precisare che l’art. 10, 1° comma, lett. *A*, appare particolarmente confuso in quanto non chiarisce se l’Ordine locale si aggiunge all’ordine provinciale e/o circoscrizionale ovvero sostituisca quest’ultimi. La propensione verso quest’ultima tesi scaturisce dalla lettura delle norme successive, ma sarebbe, forse, opportuno, chiarire meglio il concetto in sede definitiva.

La struttura organizzativa, così delineata dalla legge, soffre le ulteriori limitazioni di cui **all’ordinamento di categoria** il quale, evidentemente, avrà la capacità di specificare, senza però intaccarne il nucleo essenziale definito dalla legge, la struttura organizzativa di cui sopra. L’ordinamento di categoria in particolare sarà chiamato a dettare le norme regolamentari per la specificazione delle relative funzioni.

L’art. 21 – *ter* specifica la composizione e le funzioni degli organi dell’Ordine locale ed in particolare:

- a) **l’assemblea locale** (ne fanno parte tutti gli iscritti all’albo. Fra le sue funzioni stabilite *ex lege* vi è l’elezione del Consiglio e del Collegio dei revisori, l’approvazione del bilancio e del

rendiconto ed una generica funzione consultiva, chiaramente non vincolante, nei confronti degli altri organi dell’Ordine locale. Altre funzioni possono essere individuate dall’ordinamento di categoria);

b) **il Consiglio locale** (ne fanno parte i professionisti eletti dall’assemblea degli iscritti ogni tre anni. La norma appare lacunosa circa le caratteristiche soggettive ed oggettive che i componenti del Consiglio dovrebbero possedere; appare implicito che debba trattarsi di professionisti componenti della relativa assemblea degli iscritti all’albo. In sintesi la norma di cui all’art. 21 – *ter* lett. *d*, potrebbe essere corretta precisando che l’assemblea degli iscritti nomina, fra i propri membri, i componenti del consiglio. Le funzioni del Consiglio locale consistono principalmente:

- 1) nella nomina del Presidente del Consiglio locale;
- 2) nella delega delle altre funzioni a singoli consiglieri ferma restando la responsabilità solidale dell’intero consiglio;
- 3) nella tenuta dell’albo locale;
- 4) nell’esercizio di una funzione consultiva in favore degli organi interni nazionali e regionali;
- 5) nella generale attività di controllo e vigilanza sull’azione amministrativa dell’ordine locale nonché dell’esercizio della professione da parte degli iscritti;
- 6) nell’esercizio dei poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- 7) nella promozione dell’aggiornamento professionale obbligatorio;
- 8) nell’organizzazione degli uffici e nella gestione del personale dipendente;



- 9) nell’esercizio, in via residuale, di tutte le altre funzioni che non siano state attribuite – dalla legge o dallo statuto – al Consiglio nazionale e/o regionale);
- c) **il Presidente** (così come il presidente del Consiglio nazionale è il presidente dell’ordine, allo stesso modo il Presidente del consiglio locale deve ritenersi presidente dell’ordine locale. Anche in questo caso, pur non essendo esplicitato dallo norma, il Presidente è eletto fra i membri del Consiglio. Il Presidente è un organo deputato a rappresentare l’ordine locale verso l’esterno);
- d) **il collegio dei revisori dei conti** (esso è composto, in relazione al numero degli iscritti all’albo, da uno a tre membri nominati fra gli iscritti all’elenco dei revisori dei conti. Il collegio vigila sull’osservanza della legge e dell’ordinamento, sul rispetto dei principi di correttezza dell’amministrazione, sull’adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dal Consiglio dell’ordine e controlla la tenuta dei conti e la correttezza del bilancio).

5. Il Coordinamento regionale

Il Coordinamento regionale trova, invece, una specifica regolamentazione nella lett. b) del citato art. 10, mentre le sue funzioni sono definite dal successivo art. 21 – *bis*. La struttura intermedia trova la propria *ratio* giustificatrice nel mutato rapporto fra Stato e Regioni relativamente all’esercizio delle diverse funzioni normative ed amministrative in materia di professioni a seguito dell’entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3/2001. In via generale, come si evince chiaramente dalle funzioni che sono state assegnate al Coordinamento regionale, quest’articolazione organizzativa dell’Ordine dovrebbe svolgere una funzione di raccordo a livello regionale dell’azione degli Ordini locali. Il coordinamento regionale è escluso qualora l’ordinamento di categoria preveda esclusivamente una struttura organizzativa a livello regionale o nazionale.

Per quanto concerne la struttura organizzativa, gli organi del coordinamento regionale sono:

- 1) il presidente;
- 2) il consiglio regionale;
- 3) l’assemblea regionale;
- 4) il collegio dei revisori dei conti.

Ai sensi dell’art. 21 *bis* lett. b) il **consiglio regionale** è composto da un numero di consiglieri rapportato al numero degli Ordini locali della Regione ed ai loro iscritti. Esso viene eletto dai Consigli degli ordini locali della Regione. Andrebbe specificato nella legge se i componenti del Consiglio debbano necessariamente essere membri di un consiglio degli Ordini locali della Regione di riferimento ovvero possano anche essere scelti tra gli iscritti.

La carica di consigliere è gratuita fermo restando il rimborso delle spese (art. 21 *bis*, lett. b).

Il comma 4 dell’art. 21 *bis* individua le funzioni del consiglio del coordinamento regionale dell’ordine; esse sono:

- 1) la rappresentanza dei consigli locali dell’ordine nei rapporti con la regione e con gli enti regionali su questioni attinenti l’esercizio della professione (occorre soffermarsi sulla circostanza, normativamente individuata, che il consiglio svolge una funzione di rappresentanza degli ordini locali. L’istituto della rappresentanza impone comunque che il rappresentante (il consiglio del coordinamento regionale) operi nel rispetto delle direttive impartite dal rappresentato (gli ordini locali); ciò lascerebbe presumere che in realtà il coordinamento regionale – sì come traspare dalla norma – non “viva di luce propria”, ma configuri piuttosto uno strumento di raccordo dell’azione degli ordini locali al livello territoriale sovraordinato regionale. Appare, dunque, contraddittoria l’affermazione successiva della norma nella parte in cui rimette un potere di iniziativa al predetto consiglio. Alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale che informa la nostra Costituzione dopo la novella di cui alla Legge costituzionale n. 3/2001, sarebbe più opportuno prospettare l’attribuzione di tutte le funzioni agli ordini locali fatta eccezione per quelle che, per esigenze di adeguatezza e proporzionalità, debbano essere da questi delegate e/o trasferite alle strutture di livello sovraordinato, rinviando all’ordinamento di categoria l’organizzazione del sistema);
- 2) la nomina di altre cariche nel Consiglio;
- 3) la delega di funzioni ad uno o più consiglieri;
- 4) la determinazione, sulla base dei bilanci di previsione, del contributo annuale degli ordini locali;
- 5) la formulazione di pareri non vincolanti;
- 6) la costituzione di commissioni di studio ed il compimento di indagini su richiesta della pubblica amministrazione;



- 7) la promozione a livello regionale dell’attività di aggiornamento e formazione degli iscritti;
- 8) la formulazione di pareri e proposte nei confronti delle amministrazioni regionali o articolazioni regionali di organismi regionali.

L’assemblea regionale è composta dai Presidenti degli ordini locali. **La norma appare imprecisa.** Dire, infatti, che l’assemblea è formata esclusivamente dai presidenti degli ordini, vuol dire non tenere in conto che alcune regioni hanno esclusivamente due ordini locali; si rischierebbe così facendo di avere un’assemblea numericamente ridotta, con un numero pari di componenti (con tutte le conseguenze che ne seguono in fase di determinazione delle maggioranze) e con un numero di componenti inferiore a quello del Consiglio. Sarebbe opportuno adottare altri criteri per la descrizione dei quali si rinvia al lavoro del Centro Studi CNI in materia di organizzazione delle federazioni regionali⁴.

Per quanto concerne le funzioni, l’assemblea delibera:

- 1) approvazione dei bilanci preventivo e consuntivo predisposto dal Consiglio;
- 2) nomina del collegio dei revisori dei conti;
- 3) approvazione della proposta di statuto;
- 4) approvazione della proposta di statuto della categoria.

Il collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e da due supplenti, eletti dall’assemblea regionale in numero di due effettivi ed un supplente e dalla regione in numero di un effettivo e un supplente. Essi durano in carica tre anni e devono essere iscritti nell’elenco dei revisori dei conti. Il collegio dei revisori vigila sull’osservanza della legge e dell’ordinamento, sul rispetto dei

⁴ *Ipotesi e prospettive per la riorganizzazione territoriale dell’Ordine degli ingegneri*, Centro Studi CNI, numero 67/2004.



principi di corretta amministrazione; sull’adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dal Consiglio direttivo.

6. Il Consiglio nazionale

E' la struttura organizzativa “di vertice” dell’ordine, i cui organi sono:

- 1) il presidente;
- 2) il Consiglio nazionale;
- 3) l’assemblea degli ordini locali;
- 4) il collegio dei revisori dei conti.

Le funzioni di tali organi sono individuate dall’art. 21 del d.d.l. che, a sua volta, si limita a fissare i principi fondamentali rimettendone la regolamentazione di dettaglio all’ordinamento di categoria (art. 21, 1° comma).

Per quanto concerne i principi, viene stabilito che **il Presidente nazionale** sia eletto nel rispetto delle norme fissate nello statuto dell’Ordine. Fra le funzioni del Presidente la legge individua la rappresentanza all’esterno dell’ordine e la presidenza del Consiglio nazionale (art. 21, comma, 1, lett. *a*).

Il Consiglio nazionale, eletto dai consigli degli ordini locali, è composto da un numero di consiglieri rapportato al numero degli ordini territoriali (*rectius: __locali*) tenendo conto: della loro organizzazione e del numero degli iscritti all’albo. Il mandato dei membri del Consiglio dura quattro anni ed è rinnovabile al massimo per tre volte consecutive, decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge. È prevista **l’incompatibilità** fra la carica di consigliere nazionale e quella di consigliere e/o Presidente negli organismi del coordinamento regionale e dell’ordine locale nonché con cariche in enti di previdenza professionali, sindacati e cariche elettive regionali e nazionali e internazionale. Riguardo a quest’ultimo aspetto il d.d.l. parla genericamente di incompatibilità “*con altre cariche in coordinamenti regionali e ordini locali, nonché con cariche in enti di*

previdenza professionali, sindacati e cariche elettive regionali e nazionali e internazionali”. In verità la norma in questione prospetta una situazione di incompatibilità eccessivamente ampia. Andrebbe anche chiarito cosa si intenda per altre cariche in coordinamenti regionali ed ordini locali in quanto, ipoteticamente, anche la qualifica di membro in un’assemblea degli iscritti potrebbe configurarsi come una “carica” e cagionare una situazione di incompatibilità. La carica di Consigliere nazionale è gratuita fatte salve le eventuali indennità che siano previste dall’ordinamento di categoria. **L’azione del Consiglio nazionale è comunque condizionata dai deliberati dell’assemblea nazionale.** I compiti del Consiglio nazionale – di particolare importanza quello regolamentare - sono individuati dall’art. 21 e sono:

- 1) garantire il rispetto dei principi della legge;
- 2) svolgere compiti ad esso assegnati dalla legge in attuazione degli obblighi comunitari;
- 3) esercitare funzioni di coordinamento dell’azione dei coordinamenti regionali e degli ordini locali;
- 4) designare i rappresentanti della categoria presso commissioni e organi di carattere nazionale;
- 5) designare i rappresentanti della categoria presso commissioni e organi di carattere nazionale ed internazionale;
- 6) formulare i pareri richiesti dalle pubbliche amministrazioni ;
- 7) determinare, sulla base di bilanci di previsione, la misura del contributo obbligatorio annuale per lo svolgimento dei compiti previsti dalla legge che deve essere corrisposto dall’ordine territoriale (locale) in ragione del numero degli iscritti agli albi, nonché percepire il contributo medesimo, mediante riscossione diretta ovvero con procedure esattoriali.;
- 8) adottare i regolamenti ad esso delegati dall’ordinamento di categoria;



- 9) ogni altra funzione attribuita dall’ordinamento di categoria per lo svolgimento dei propri compiti.

Per quanto concerne **l’assemblea nazionale**, l’art. 21, lett. d) dispone che essa sia composta dai presidenti degli ordini locali aventi un numero di voti proporzionato al numero degli iscritti; le funzioni sono le seguenti:

- 1) approvazione dei bilanci preventivo e consuntivo della categoria predisposto dal Consiglio nazionale;
- 2) nomina del collegio dei revisori dei conti;
- 3) approvazione della proposta di statuto della categoria di cui all’art. 20;
- 4) valutazioni e delibere in merito a richieste sottoposte dal consiglio nazionale.

Per quanto concerne, infine, il **collegio dei revisori dei conti** esso è composto da tre membri effettivi e da due supplenti che durano in carica tre anni e devono essere iscritti all’elenco dei revisori dei conti.

7. I procedimenti

Per quanto concerne i procedimenti l'art. 11 d.d.l. disciplina le attività di controllo e vigilanza sull'attività degli Ordini professionali rimettendone la competenza al Ministro della Giustizia. Il 2° comma di tale articolo disciplina un procedimento di controllo sull'approvazione dello Statuto e dei regolamenti dell'Ordine; le relative deliberazioni, infatti, sono **approvate** dal Consiglio nazionale previo parere favorevole dell'assemblea nazionale ed **adottate** dal Ministro della Giustizia con decreto e previo controllo di legittimità (art. 11, 2° comma - art. 24 - 2 e 5° comma). Il ministro a sua volta, prima dell'adozione, può presentare osservazioni al testo approvato dal Consiglio nazionale, chiedendone il riesame entro 30 giorni dal ricevimento. La norma non chiarisce, però, quali siano le conseguenze qualora il Ministro rinvi il testo dello Statuto al Consiglio nazionale e quest'ultimo in sede di riesame non aderisca alle osservazioni del Ministro riapprovando l'atto. Dal tenore letterale della norma il Ministro sembra essere tenuto ad adottare il decreto di approvazione.

Per quanto concerne le **procedure elettorali**, esse sono definite dall'art. 23 del d.d.l. che rinvia agli statuti ed ai regolamenti adottati dagli Ordini.

I regolamenti per l'organizzazione e l'esercizio delle competenze degli ordini invece, sono approvati dal **Consiglio nazionale** previo parere favorevole dell'assemblea nazionale (parere obbligatorio e vincolante).

Il successivo art. 24 *bis* disciplina, invece, il **procedimento disciplinare**. L'azione - che si prescrive in cinque anni - viene promossa, d'ufficio dal Consiglio dell'ordine locale nel cui albo è iscritto il professionista ovvero nel cui territorio è stato commesso il fatto. Nell'ambito del procedimento deve essere assicurata la distinzione fra funzioni istruttorie e funzioni giudicanti, nonché la motivazione e la pubblicità dei provvedimenti. Il procedimento disciplinare viene regolamentato da ciascun ordinamento di categoria



nel rispetto dei principi di cui all'art. 111 Cost e dei seguenti ulteriori principi:

- 1) contestazione degli addebiti;
- 2) diritto di difesa;
- 3) distinzione fra le funzioni istruttorie e giudicanti;
- 4) motivazione delle decisioni e pubblicità del provvedimento;
- 5) facoltà dell'esponente di partecipare al procedimento.

Il procedimento deve concludersi, a pena di decadenza entro 24 mesi dalla sua apertura

8. L'esercizio delle professioni

Il disegno di legge (art. 4 –bis) individua le forme di esercizio delle attività professionali. Resta fermo l'importante ed ineludibile principio della **personale responsabilità della prestazione professionale eseguita quale che sia la forma di esercizio dell'attività**, mentre è da chiarire l'ulteriore aspetto della **personale direzione** dell'attività professionale in questione.

Le forme di esercizio riguardano in generale le **professioni intellettuali** sia **regolamentate** (ossia quelle di interesse generale) sia **riconosciute**; esse sono rispettivamente:

- 1) **la forma individuale**;
- 2) **la società semplice**. Si tratta di una delle tipologia delle società di persone; essa trova disciplina negli artt. 2251-2290 del Codice civile. Circa le forme di responsabilità l'art. 2267 dispone che i creditori della società possono far valere i loro diritti sul patrimonio sociale. Per le obbligazioni sociali rispondono inoltre personalmente e solidalmente i soci che hanno agito in nome e per conto della società e, salvo patto contrario, gli altri soci. In sostanza vige il principio della responsabilità personale (con il proprio patrimonio) del socio. La disciplina codicistica è integrata dall'art. 43 - *bis* che a sua volta richiama una pluralità di disposizioni normative dettate dal disegno di legge in materia societaria;
- 3) **la società fra professionisti** indicata dagli artt. 28 - 43 del d.d.l.. L'art. 25 del d.d.l. precisa che la società che abbia ad oggetto l'esercizio di una professione di interesse generale è costituita secondo il tipo della "*società fra professionisti*". L'art. 30 tratta della **società multiprofessionali**, l'art. 31 tratta delle società partecipate da **soci non professionisti**; l'art. 33 - *bis* delle società di diritto speciale. La forma giuridica tipica è quella della società

in nome collettivo di cui al Capo III, Titolo V, Libro V del codice civile, fatta eccezione per le società speciali;

- 4) **l'associazione fra professionisti** regolamentata dall'art. 43 - *bis* del d.d.l. In generale è esclusa l'applicazione delle norme di cui alla Sezione I, Capo I, Titolo I, Libro V del c.c. (artt. 2082 - 2093 c.c.) relative alla nozione di imprenditore. **Evidentemente il legislatore ha inteso non ricondurre - sulla scorta del recente orientamento della giurisprudenza comunitaria - l'attività professionale a quella imprenditoriale.**

Ai sensi dell'art. 33, la costituzione della società tra professionisti in nome collettivo (s.t.p.n.c) deve avvenire a pena di nullità con scrittura privata autenticata ovvero per atto pubblico e deve avere quale esclusivo oggetto sociale l'esercizio in comune della professione. La società potrà acquistare beni strumentali all'esercizio dell'attività professionale e non sarà soggetta a fallimento ed alle altre disposizioni che disciplinano le procedure concorsuali. La società è iscritta nella sezione speciale relativa alle società tra professionisti istituita, ai sensi del D.Lgs. n. 96/2001, nel registro delle imprese (art. 25, 3° comma); gli ordinamenti di categoria determinano le cause di incompatibilità relative alla partecipazione dei professionisti. La mancata iscrizione all'albo impedisce alla società l'esercizio dell'attività professionale (art. 29, 2° comma)

L'amministrazione della società spetta esclusivamente a ciascuno dei soci iscritti (e non a terzi) disgiuntamente dagli altri (art. 38); la società di professionisti potrà essere, a sua volta, socio di un'altra società fra professionisti (art. 39). Si tratta di una facoltà concessa dalla legge che apre al via alla costituzione di vere e proprie *holding* professionali.

La personalità della prestazione professionale impone che l'incarico societario sia materialmente eseguito da un professionista - socio in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio di quella determinata attività professionale (art. 26, 1° comma), nel rispetto dei diritti di informativa del cliente. Il socio incaricato è personalmente ed illimitatamente responsabile, ai sensi dell'art. 2236

c.c. (art. 41), in solido con la società tra professionisti per l'attività professionale svolta in esecuzione dell'incarico (art. 27); la società risponde con il suo intero patrimonio. È esclusa la responsabilità degli altri soci a meno che non siano rispettati gli obblighi informativi in favore del cliente (in questo caso risponderanno solidalmente ed illimitatamente i soci iscritti amministratori della società) ovvero siano state contratte altre obbligazioni non aventi ad oggetto prestazioni professionali (in questo caso risponderanno la società in solido con i soci amministratori, con esclusione di responsabilità degli altri soci).

Una particolare tipologia di s.t.p.n.c. è la società multiprofessionale, di cui all'art. 30, che ricorre qualora i soci non esercitino la medesima professione intellettuale regolamentata. In tale caso, la società ha per oggetto esclusivo l'esercizio in comune delle professioni dei soci iscritti secondo le modalità stabilite dai Consigli nazionali degli ordini competenti.

La società partecipata da soci non professionisti è disciplinata dall'art. 31 ed è partecipata oltre che da professionisti anche da associati (professioni riconosciute o associati delle associazioni ordinistiche?) e da soggetti non liberi professionisti; i professionisti devono comunque rappresentare la maggioranza numerica e di diritto di voto. Di particolare interesse è la previsione conclusiva di cui al 6° comma dell'articolo 31 secondo il quale gli iscritti (dunque i professionisti) devono direttamente detenere, **economicamente e giuridicamente**, il controllo della società. Viene in questo modo salvaguardata l'indipendenza dell'attività professionale rispetto all'intervento di soci di capitale.

Ai sensi dell'art. 33-*bis* sono società di diritto speciale quelle per le quali la legge prevede la presenza di professionisti iscritti agli albi negli organi sociali (ad es. le società di cui all'art. 17 della Legge 11.02.1994, n. 109); il Governo è delegato a riformarne la disciplina al fine di coordinarne la regolamentazione alle norme della legge riformatrice.

Un'ultima notazione - critica - riguarda l'art. 43 d.d.l. il cui 10° comma, prevede che sono comunque assoggettati a contribuzione



obbligatoria, a favore dell'ente previdenziale di categoria, anche in mancanza di una specifica previsione nell'ordinamento di categoria, i redditi derivanti dall'attività di amministratore, revisore e sindaco di società ed enti svolta dai soggetti che sono tenuti a contribuzione nei confronti dell'ente di categoria.

9. Le tariffe

L'art. 17 del d.d.l. disciplina le tariffe professionali introducendo importanti novità nel settore. È noto come la tariffa incida direttamente sulla disciplina dell'attività professionale in quanto essa determina il compenso dovuto al libero professionista ed è finalizzata a tutelarne la dignità ed il decoro, nonché il prestigio professionale. Sulla compatibilità del sistema tariffario e dei "minimi" da esso imposti con i principi della libera concorrenza è recentemente intervenuta la Corte di Giustizia Ce che nella sentenza 19.02.2002 - 35/99 (*M. Arduino*) ha precisato che *"Gli artt. 10 e 81 del Trattato Ce non ostano all'adozione di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dal R.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578"*.

Il d.d.l. in questione, invece, muta orientamento ed introduce un criterio di applicazione solamente sussidiaria delle tariffe, utilizzabili esclusivamente in caso di mancata determinazione consensuale del compenso nel rispetto del principio della libera determinazione di cui all'art. 2233 del Codice Civile. In estrema sintesi, il ddl in esame non elimina i minimi tariffari (si veda 5° comma, dell'art. in esame), ma ne condiziona l'operatività al mancato raggiungimento di un accordo fra le parti. Grava, in ogni caso, a carico del professionista l'onere di rendere nota la complessità dell'incarico, fornendo le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili al momento del conferimento.

Una norma di chiusura dell'art. 17 fa salve le disposizioni che stabiliscono tariffe, aliquote, tabelle di compensi e corrispettivi per attività professionali, settori ovvero materie determinati. Orbene la maggior parte delle professioni intellettuali regolamentate presenta delle tariffe; la questione è quella di comprendere quale sia l'effettiva portata della norma conclusiva, ossia se sia capace di derogare anche



al principio dell'applicazione sussidiaria delle tariffe statuito dal disegno di legge in esame.

10. L'assicurazione professionale

Ai sensi dell'art. 19, 2° comma, del d.d.l. "Gli ordinamenti di categoria e gli statuti delle associazioni stabiliscono i termini minimi di copertura e le caratteristiche essenziali delle polizze assicurative da rischio professionale" nel rispetto, come precisa il successivo 3° comma, dei criteri direttivi in materia di assicurazione obbligatoria.

Si tratta dell'estensione di un obbligo già previsto dalla speciale normativa in materia di ll.pp. e che è evidentemente diretta a garantire il fruitore finale della prestazione intellettuale per i danni scaturenti da errori professionali, ma della quale bisognerebbe adeguatamente valutare e ponderare l'impatto economico sui professionisti obbligati (in tal senso opererebbe la previsione di assicurazioni collettive di cui alla lett. *b* della delega governativa). È prevista, inoltre, una delega al Governo per la disciplina della materia della assicurazione obbligatoria dell'attività professionale con l'osservanza dei seguenti principi:

- a) prevedere che il professionista sia tenuto a stipulare in forma individuale o collettiva idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale propria e dei propri dipendenti e collaboratori;
- b) prevedere in via prioritaria il ricorso a forme collettive di copertura assicurativa, stabilendo che ciascun ordine o associazione assuma le deliberazioni necessarie per l'attuazione di tale obbligo;
- c) prevedere una specifica disciplina agevolativa in ordine alle modalità di attuazione della copertura assicurativa per quel che riguarda la fase di avvio dell'attività professionale.

Compete, invece, alla legge di approvazione degli ordinamenti di categoria, nonché agli statuti delle associazioni - sempre nel rispetto dei principi di delega di cui sopra - fissare i termini minimi di copertura e le caratteristiche essenziali delle polizze assicurative. I



codici deontologici, invece, dovranno prevedere apposite sanzioni disciplinari a carico dei professionisti in caso di mancata stipula della polizza assicurativa, ad eccezione dei casi in cui siano gli Ordini e le associazioni a non avere stipulato la polizza collettiva.

Generica è, infine, la disposizione recata dal 6° comma, dell'articolo in esame nella parte in cui precisa le polizze assicurative, nel rispetto dei termini minimi fissati dagli ordinamenti di categoria e dagli statuti delle associazioni, possono essere negoziate, per i propri iscritti, anche da organizzazioni ed enti previdenziali privati. Occorrerebbe comprendere cosa si intenda per **organizzazioni ed enti previdenziali privati** (probabilmente ci si riferisce alle Casse previdenziali private dei professionisti) e quali possano essere i contenuti della negoziazione.