

**2015**

All'interno un inserto sugli Ordini e i Collegi professionali: "tensioni tra disciplina corporativa e disciplina concorrenziale" di **Claudia Golino** Dottore di ricerca in *Law and Economics* – Università di Bologna



## **"I GEOMETRI ITALIANI OLTRE LA CRISI"**

### INTERVISTA ESCLUSIVA A MAURIZIO SAVONCELLI



**Associazione Nazionale "Donne Geometra"**

**I**l campo delle libere professioni ha subito, negli anni, un notevole sviluppo, accelerato in quest'ultimo scorso di secolo dalla «rivoluzione post-industriale», che ha provocato la terziarizzazione del mercato. Le vecchie professioni intellettuali, tra cui quella del “geometra” si sono modificate, adeguandosi ai bisogni nascenti della società con nuove specialità. Le professioni cosiddette "intellettuali" rappresentano un importante fattore dello sviluppo economico italiano. Basti pensare che secondo gli ultimi dati disponibili gli iscritti alle casse previdenziali dei professionisti sono 1.700.000, un vero esercito di individui con alta specializzazione e spirito imprenditoriale.

## Cosa sono le professioni intellettuali in Italia

Le professioni intellettuali traggono il loro fondamento dall'art. 2229 del codice civile, per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi ed elenchi. La prestazione d'opera di questi professionisti è definita "intellettuale". Il fenomeno è naturalmente più ampio di quanto si evince dalla legge, in quanto vi sono molti professionisti che possono a buon titolo definirsi "intellettuali" ma che non appartengono a nessun ordine o albo, né sono iscritti obbligatoriamente ad alcuna Cassa di Previdenza. In altre parole, il codice civile pone le basi per la differenziazione tra professioni protette e libere.

Le professioni intellettuali traggono il loro fondamento dall'art. 2229 del codice civile per il quale la legge determina le professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi ed elenchi.

## Le professioni protette e quelle libere

I professionisti iscritti ad un Albo od Ordine sono garantiti sia dal codice civile che dalle normative speciali relative a ciascuna professione. Elemento essenziale dell'attuale normativa è che i professionisti non sono "imprenditori" e quindi non soggetti alla relativa normativa. Tra le varie conseguenze di questo *status speciale* vi è l'**impossibilità di fallire**.



I **professionisti** iscritti agli **Albi** professionali sono **obbligati ad iscriversi** alla propria Cassa di riferimento e a versare regolarmente i contributi previdenziali richiesti. Chi svolge una professione non rappresentata da una Cassa autonoma è invece obbligato ad iscriversi alla **Gestione separata dell'Inps**.

Le Casse di Previdenza sono gli Enti previdenziali di riferimento per i liberi professionisti. Esse hanno come principale attività quella di riscuotere e gestire i contributi previdenziali e assistenziali dei propri iscritti :

- **dal punto di vista previdenziale**, le Casse provvedono a riscuotere i contributi e a corrispondere le pensioni ai professionisti iscritti;
- **dal lato assistenziale**, le Casse si occupano del pagamento delle prestazioni aggiuntive finalizzate a sostenere il reddito dei loro iscritti (come gli assegni familiari, gli assegni di disoccupazione, gli assegni comunali per la maternità e così via) e delle prestazioni di natura prettamente assistenziale (come la copertura sanitaria degli iscritti e dei loro familiari).



Ciascuna Cassa gode di una certa autonomia e ve ne sono alcune che hanno adottato il sistema contributivo, altre quello retributivo con qualche correzione.

Il professionista è tenuto a pagare annualmente una quota di contributi calcolata in percentuale

rispetto al proprio reddito ("**contributo soggettivo**"). Ad essa si aggiunge il "**contributo integrativo**", un'altra quota di importo minore, che va aggiunta ad ogni fattura e viene versata dal cliente del professionista. Le Casse hanno anche, in aggiunta, il "**contributo di maternità**", che serve a pagare l'indennità di maternità alle professioniste in caso di nascita o adozione o aborto di un figlio. Se il reddito è al di sotto di una certa soglia, la persona è comunque tenuta a pagare una **quota minima**, sia per il contributo soggettivo, sia per quello integrativo.

La Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri liberi professionisti (CIPAG), è stata istituita nel 1955 come ente pubblico per la previdenza e assistenza dei Geometri. Dal 1° gennaio 1995 è stata privatizzata e trasformata in associazione di diritto privato con l'attuale denominazione e **conta, ad oggi, oltre 96.000 iscritti**.

La Cassa Geometri ha previsto particolari **agevolazioni** per i geometri che iniziano la professione e si iscrivono per la prima volta (neodiplomati), con la riduzione della contribuzione soggettiva ad un quarto per i primi due anni ed alla metà per i successivi tre anni, beneficio riconosciuto fino al 31 dicembre dell'anno del compimento dei trent'anni di età.

Sono iscritti alla CIPAG tutti i Geometri liberi professionisti iscritti all'Albo professionale che esercitano, anche senza carattere di continuità ed esclusività, la libera professione.

Questa Cassa ha previsto particolari **agevolazioni per i geometri che iniziano la professione e si iscrivono per la prima volta (neodiplomati), con la riduzione della contribuzione soggettiva ad un quarto per i primi due anni ed alla metà per i successivi tre anni**, beneficio riconosciuto fino al 31 dicembre dell'anno del compimento dei trent'anni di età. Essa eroga pensioni (vecchiaia, anzianità, inabilità/invalidità, reversibilità e indiretta), assicura prestazioni assistenziali (provvidenze straordinarie, indennità di maternità e in caso di stalking) e **garantisce un'ampia offerta di welfare integrato con l'assistenza sanitaria integrativa** e la Long Term Care, la copertura assicurativa per il rischio della non autosufficienza. Recentemente ha istituito dal 1.1.2016 fondi per i Corsi di formazione (sicurezza, mediazione, amministratori di condominio, prevenzione incendi) senza limiti di età, per i professionisti in regola con i pagamenti.

## Accesso e permanenza - Regole deontologiche



L'accesso alle professioni è regolato attraverso un esame di ammissione con vari gradi di difficoltà ed un numero variabile di anni di tirocinio (praticantato) necessari prima di poterlo sostenere. La permanenza nell'albo è quasi sempre legata ad un percorso di formazione continua a crediti, organizzata in parte dagli Ordini

professionali che comunque abilitano anche i corsi delle istituzioni private a concorrere ai crediti formativi. **Gli iscritti agli Ordini sono tenuti a seguire i comportamenti previsti nei rispettivi codici deontologici che prevedono sanzioni che vanno dalla reprimenda alla sospensione fino a, nei casi più gravi, all'espulsione.**

Il Consiglio di disciplina giudicante è composto da appartenenti all'Ordine stesso, designati dal Presidente del Tribunale tra i soggetti indicati in un elenco da parte del Collegio territoriale. Con l'introduzione del decreto di Riforma delle professioni (all'articolo 8, comma 3 del dpr 7 agosto 2012), sono stati stilati i regolamenti in base ai quali designare i componenti dei consigli di disciplina, emanati dai diversi Consigli degli Ordini e/o Collegi dei **geometri**, degli **architetti**, dei **geologi**, ecc. Il Regolamento dei Geometri è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 23 del 15 dicembre 2012.

## Pubblicità

I liberi professionisti, diversamente da quanto previsto negli anni precedenti, possono pubblicizzare la propria attività, anche se la stessa deve rispondere ad alcuni canoni molto rigorosi di "veridicità" e "decoro". L'argomento è infatti molto importante e delicato. Le restrizioni esistenti in passato sono cadute e la situazione è diventata molto simile a quella di qualunque impresa commerciale. Il quadro normativo è stato presentato con il Decreto Legge 226/2006, e varato definitivamente dal Decreto Legislativo 138 del 2011, TITOLO II – art. 3 comma 5 lettera g)

*g) la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritieri, corrette e non devono essere equivoche, ingannevoli, denigratorie.*

*5-bis. Le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi di cui al comma 5, lettere da a) a g) sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 5 e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012.*

Il nuovo orientamento è stato poi ribadito dal DPR 137/2012, all'articolo 4 comma 1, il cui testo in sostanza ricalca quello del D.Lgs. 138/2011.

## Geometri e Formazione Professionale



Il **Consiglio Nazionale dei Geometri** ha approvato - con Delibera del 22/07/2014 - il nuovo Regolamento per la formazione professionale continua dei Geometri e dei Geometri laureati, in attuazione dell'art. 7 del D.P.R. 137/2012, che ha riformato gli ordinamenti delle libere professioni. Il nuovo Regolamento è entrato in vigore il 01/01/2015, in sostituzione del precedente, datato novembre 2009 ed in vigore dal 01/01/2010.

Le novità principali vengono di seguito riassunte:

- ampliate le modalità con le quali possono essere conseguiti i crediti formativi, tra le quali ad esempio è ora previsto il rivestire il ruolo di professionista affidatario ai fini del tirocinio professionale, o la frequenza a corsi di alta formazione post-secondaria nelle discipline tecnico-scientifiche;

- è stato uniformato il numero di crediti professionali da conseguire - in precedenza graduati in misura inversamente proporzionale all'anzianità di iscrizione all'Albo - pari ora ad almeno 60 CFP nel triennio;
- è stato istituito il Curriculum Professionale Certificato (CPC) sulla formazione professionale, documento che contiene gli eventi formativi svolti, le esperienze maturate e le qualifiche professionali conseguite (sulla base di un sistema di qualificazione delle competenze degli iscritti che dovrà essere definito dal Consiglio Nazionale), e che sarà consultabile online ed oggetto di divulgazione a terzi;
- è stato esplicitamente previsto che **la violazione dell'obbligo di formazione continua costituisce illecito disciplinare** - si consideri in proposito che l'art. 23 del Codice Deontologico dei Geometri prevede che l'iscritto deve "svolgere la prestazione professionale, per il cui espletamento è stato incaricato, nel rispetto dello standard di qualità stabilito dal Consiglio Nazionale", e "mantenere costantemente aggiornata la propria preparazione professionale attraverso lo svolgimento e la frequenza delle attività di informazione, formazione e aggiornamento".

Per l'attribuzione dei crediti formativi è necessario accedere personalmente al sito del Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati. Per entrare occorre digitare il codice fiscale con la lettera maiuscola e password (se non è stata già modificata occorre inserire nuovamente il Codice fiscale del richiedente).

Con la Circolare 9238 del 2014 sono state emanate le “Linee Guida sull'attività formativa a distanza” (FAD) e formazione a distanza qualificata (FAD-Q), ai sensi dell'art. 4 del nuovo Regolamento sulla formazione professionale Continua dei Geometri e dei Geometri laureati, approvato dal Consiglio Nazionale il 22/07/2014. **Per visionarle [cliccate qui](#)**

**Per l'attribuzione dei crediti formativi è necessario accedere personalmente al sito del Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati [cliccando qui](#). Per entrare occorre digitare il codice fiscale con la lettera maiuscola e password (se non è stata già modificata occorre inserire nuovamente il Codice fiscale del richiedente). Riempiti tutti i campi è importante allegare nella parte finale il file dell'evento per il quale si richiedono i crediti. Tale procedura va ripetuta per ogni evento che consente di maturare i crediti.**

## Le libere professioni e la crisi economica

Purtroppo oggi la crisi sta togliendo lavoro a tutti, comprese le libere professioni intellettuali, definendo una sfiducia che blocca il processo di affermazione del lavoro autonomo. L'economia nazionale non fa sconti a nessuno, libere professioni comprese. Non esistono più categorie privilegiate e se i piccoli imprenditori soccombono e falliscono, i liberi professionisti faticano a mantenere un ciclo produttivo soddisfacente. La disoccupazione continua a crescere, lo certifica l'Istat, con numeri raggelanti. L'edilizia, da sempre settore trainante, è ferma. Se la situazione nazionale intensifica il pessimismo, quella europea è invece molto più incoraggiante per le libere professioni. Ripone infatti, in queste la fiducia per il rilancio dell'economia e lo sviluppo economico.

Ecco alcune conclusioni.

*“Nell’attuale dibattito europeo sulle prospettive di ripresa e sviluppo dell’economia continentale, il sistema delle libere professioni ha guadagnato una nuova centralità andando oltre le tradizionali questioni riguardanti gli aspetti connessi alla regolazione del mercato professionale e della libera concorrenza. Esso ha assunto una nuova considerazione in ragione del ruolo crescente che i servizi professionali ad alta intensità di conoscenza assumono in termini di peso sul Pil europeo, difesa dell’occupazione, innovazione e crescita. Viene rilevato “un nuovo protagonismo nel sistema delle professioni nell’UE”.*

*“Nel 2013 la Commissione con una Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio all’European Economic and Social Committee e al Committee of the Regions, dal titolo “Entrepreneurship 2020 Action Plan: Reigniting the Entrepreneurial Spirit in Europe” ha fatto riferimento al ruolo chiave delle professioni liberali e a misure per il loro rilancio insieme a quelle delle PMI.”*

E' evidente che le professioni riconosciute e non riconosciute stanno conquistando ovunque nuove funzioni, allargano le proprie attività di azione e, per così dire, sottraggono funzioni alla P.A., alla giurisdizione, entrano a vele spiegate nell'assetto militare e nelle attività di assistenza, difesa del territorio, controllo dell'alimentazione e degli impianti, ecc., e si accingono a conferire la propria competenza alla grande tematica degli appalti. L'UE si è accorta di questa avanzata (pur contrastata da gravi ostacoli e dalla crisi economica), ed ha cambiato il suo atteggiamento nei confronti del sistema ordinistico professionale.

**I due pilastri della contrattazione sul lavoro saranno da una parte gli imprenditori e gli enti pubblici che chiedono servizi, e i lavoratori intellettuali dall'altra, in quanto i servizi professionali sono diventati essenziali per la collettività.**



## **La situazione dei Geometri Italiani. Approfondiamola con il Presidente del Consiglio Nazionale Maurizio Savoncelli**

**1. Presidente Savoncelli, in avvio di mandato lei ha pubblicamente dichiarato la disponibilità della Categoria al dialogo costruttivo con le Istituzioni, nell'interesse delle professioni, della collettività e del Paese. In un biennio, l'interlocuzione è partita e si rafforza progressivamente: su quali basi?**

Le Istituzioni riconoscono alla nostra Categoria il ruolo d'interlocutore serio, competente e affidabile, pragmatico nelle vesti d'intermediario tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Secondo una celebre citazione cinematografica, “risolviamo problemi”, buona parte dei quali coincidono con quelli ai quali la politica è chiamata a dare soluzione: l'eccessiva burocrazia nel settore delle costruzioni, che impedisce il decollo d'interventi strutturali di riqualificazione edilizia ed energetica che potrebbero realmente rilanciare l'economia italiana; l'arretratezza tecnologica, ossia il principale ostacolo all'evoluzione digitale; i danni causati dal dissesto idrogeologico, la cui drammaticità è racchiusa in un solo dato: nel 2014, ha causato la morte di 36 persone. Questi e altri temi rappresentano le basi dell'interlocuzione con le Istituzioni, premessa necessaria per incidere nel processo di evoluzione politico-legislativa.



**2. Tra i punti qualificanti della *roadmap* del CNGeGL vi è la riforma del percorso di accesso alla professione, che prevede – in estrema sintesi – l'istituzione di una laurea triennale abilitante. Quali passi sono stati compiuti e quali sono ancora da compiere?**

Il percorso di riforma del titolo di accesso alla professione è *in itinere*. Nel corso di un nuovo incontro con il Ministro dell'Istruzione Stefania Giannini, abbiamo approfondito la discussione in merito al progetto, articolato su sei linee guida: i curricula fissati, ossia l'impossibilità di modificare i contenuti del corso di laurea; l'attivazione del corso mediante convenzione con il CNGeGL; la possibilità di svolgere il corso di laurea presso gli istituti tecnici Costruzioni Ambiente e Territorio (CAT) previa convenzione con i Collegi; la laurea abilitante, che significa che il conseguimento dell'abilitazione professionale sarà contestuale al superamento dell'esame di laurea; la partecipazione dei rappresentanti della Categoria in qualità di membri della commissione d'esame di laurea e, infine, il riconoscimento dei crediti formativi universitari a coloro che sono in possesso di laurea prevista dal DPR n. 328/2001, nonché coloro che sono iscritti all'albo professionale.

“Le Istituzioni riconoscono alla nostra Categoria il ruolo d'interlocutore serio, competente e affidabile, pragmatico nelle vesti d'intermediario tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Secondo una celebre citazione cinematografica, “risolviamo problemi””

*Maurizio Savoncelli*

**3. Giunta al termine, la riforma ci consegnerà un geometra dal profilo diverso o nuovo?**

L'obiettivo del progetto non è disegnare una nuova figura di geometra, ma giocare d'anticipo per renderla coerente con le necessità di un contesto professionale che evolve rapidamente e che nel futuro prossimo assumerà una fisionomia diversa da quella che oggi conosciamo.

Guardare al futuro non significa rinunciare alla tradizione, ma coniugarla con l'innovazione. In tal senso, il progetto di riforma mira a rafforzare (anche a livello internazionale) il ruolo professionale: ciascun geometra si presenta alla committenza con una preparazione curriculare che include, oltre agli strumenti tradizionali, anche quelli innovativi. In più, rafforza l'intero comparto della Rete delle Professioni Tecniche: anche alla luce del ruolo che il CNGeGL svolge al suo interno, il nostro impegno deve andare nella direzione di rafforzare gli ambiti che caratterizzano la nostra professione, per dare un contributo di maggior valore allo sviluppo della progettualità tecnica e del Paese.

**4. Altro punto qualificante dell'azione del CNGeGL è il confronto costante con le Istituzioni e con l'Agenzia delle Entrate per la realizzazione di un sistema catastale moderno e di una banca dati efficiente. Su quali premesse poggiano le proposte della Categoria?**

Ogni discussione in merito all'argomento "riforma del catasto" non può e non deve prescindere da due considerazioni preliminari: la necessità di un intervento strategico per la ripresa del Paese, che deve essere riportato sui binari dell'equità fiscale e sociale, nonché il coinvolgimento di enti locali e professionisti, geometri *in primis*. Entrambe le categorie, infatti, sono presenti e lavorano sul territorio, da intendersi anche come "luogo" in cui si raccolgono le voci, le richieste e le legittime preoccupazioni dei diretti interessati - i cittadini - gli stessi che la Categoria vorrebbe fossero inclusi nel processo di revisione di classamento, rendendoli destinatari di misure fiscali premianti nel momento in cui chiedono l'ausilio di un professionista tecnico per verificare l'effettiva necessità di variazione catastale. Una misura, quest'ultima, tra le più apprezzate fra quelle contenute nella "Proposta metodologica per la revisione degli estimi catastali" messa a punto dal CNGeGL.



**5. L'evoluzione economica e sociale ha spinto i professionisti alla ricerca di sbocchi professionali alternativi a quelli tradizionali. Ritiene che questi ultimi possano essere considerati transitori o che rappresentino un'integrazione effettiva delle competenze?**

E' un'integrazione effettiva di competenze in conseguenza di molteplici fattori, primo fra tutti il tracollo dell'edilizia tradizionale. Rispetto ad altre figure professionali, il geometra ha individuato in anticipo i possibili *driver* di sviluppo; ha quindi fatto proprie le competenze imposte da nuove specializzazioni attraverso lo strumento della formazione di qualità: sicurezza nei cantieri, certificazione energetica e acustica, mediazione civile. Un cambiamento culturale oltre che professionale, che ha disegnato un profilo diverso del geometra, sempre meno generalista e sempre più specializzato.

"Rispetto ad altre figure professionali, il geometra ha individuato in anticipo i possibili driver di sviluppo; ha quindi fatto proprie le competenze imposte da nuove specializzazioni attraverso lo strumento della formazione di qualità"

Maurizio Savoncelli

## **6. L'obbligatorietà della formazione ha ampliato notevolmente l'offerta: secondo quale criterio un geometra dovrebbe scegliere il proprio percorso?**

Immaginandolo come uno strumento di sviluppo della professione. La formazione utile è quella che risponde pienamente alle richieste del mercato del lavoro attuale, sempre più selettivo in termini di qualità, competenze, conoscenze.



## **7. Secondo gli economisti, le politiche di riqualificazione urbana possono configurarsi come la più importante leva di sviluppo del settore edilizio e di ripresa economica del Paese: quali le strategie da mettere in campo?**

Il tema della riqualificazione è al centro delle riflessioni degli operatori della filiera edilizia. Il patrimonio immobiliare italiano risente fortemente dei fenomeni di degrado e obsolescenza: secondo i dati Istat, quasi il 70% della popolazione risiede in edifici che hanno oltre trent'anni. Per intervenire in maniera programmatica su questa porzione del patrimonio immobiliare è necessario coniugare la rigenerazione urbana con la creazione d'infrastrutture e la valorizzazione ambientale, così da conferire *appeal* a zone degradate. La portata sociale dei benefici collegati a questi interventi è enorme: eliminare il degrado fisico degli edifici e rivitalizzare aree verdi e spazi comuni significa favorire le relazioni interpersonali e implementare la coesione sociale.

## **8. Il principale alleato del “nuovo ciclo edilizio” è la tecnologia digitale. La rapidità con la quale evolve potrebbe, a suo giudizio, determinare un *gap* generazionale tra i professionisti maturi, “depositari” della conoscenza tecnica, e quelli più giovani, alfabetizzati alla tecnologia?**

Conoscenza tecnica e tecnologia non sono concetti in opposizione, anzi, si completano a vicenda. Il *modus operandi* dei geometri professionisti – il cui pilastro è il sapere tecnico – è sempre stato positivamente influenzato dallo sviluppo tecnologico, ausilio indispensabile in ambito territoriale, catastale, edilizio e urbanistico. Pensiamo, ad esempio, a come l'uso di tecnologie CAB, DBMS e 3D – anch'esse accusate, al loro esordio, di creare un *gap* generazionale - ha permesso di ottimizzare i tempi e le modalità grafiche e gestionali di attività specifiche come la progettazione CAD, i rilievi topografici e gli estimi, con ricadute benefiche su professionisti e committenti. Oggi, l'era digitale prospetta evoluzioni ancora più importanti, ma il presupposto della rivoluzione del Terzo Millennio è il medesimo di quello precedente: solo la conoscenza abilita all'uso del mezzo.

“Puntellando le competenze tradizionali con percorsi di qualificazione ad hoc, possono proporre rivisitazioni in chiave ecologica d'immobili edificati con materiali nocivi, utilizzando, ad esempio, tecnologie innovative e materiali più facilmente smaltibili. Buone prassi utili anche a contribuire alla riduzione delle malattie causate dalla scarsa qualità degli edifici pubblici e privati”.

*Maurizio Savoncelli*



## 9. Il mercato richiede figure professionali tecniche in grado di garantire la qualità della vita attraverso una progettazione edilizia ispirata ai concetti di comfort, benessere, qualità, salubrità. Che tipo di prestazioni possono offrire i geometri?

Puntellando le competenze tradizionali con percorsi di qualificazione *ad hoc*, possono proporre rivisitazioni in chiave eco-sostenibile d'immobili edificati con materiali nocivi, utilizzando, ad esempio, tecnologie innovative e materiali più facilmente smaltibili. Buone prassi utili anche a contribuire alla riduzione delle malattie causate dalla scarsa qualità degli edifici pubblici e privati.

## 10. Le più recenti stime economiche parlano di piccoli segnali di ripresa: cosa fare per coglierli?

Favorire l'investimento professionale, culturale ed economico in innovazione. Conoscenze, competenze e abilità devono essere supportate da strumenti, tecnologie e metodi di lavoro innovativi, capaci di ottimizzare le prestazioni richieste dalla committenza. Padroneggiare tecnologie quali GIS (*Geographic Information System*) e SIT (Sistema Integrato del Territorio) consente, ad esempio, di incrementare in maniera esponenziale le informazioni desunte da attività tradizionali quali la misurazione e il rilievo catastale.

Analogamente, APR (Aeromobili a Pilotaggio Remoto) e BIM (*Building Information Modeling*) sono strumenti al servizio della nuova filiera dell'edilizia, che facendo propria la filosofia del "non consumo di suolo", scommette sul *business* del risparmio, dell'efficienza energetica, della qualità del costruito. E ancora: la progettazione, che per essere innovativa non può prescindere dalla multidisciplinarietà. Una serie di requisiti che possono rivelarsi vincenti nella partita "aperta" dalla Legge di Stabilità 2016, che consente ai professionisti (equiparati alle PMI) di partecipare ai bandi regionali per l'accesso ai Fondi strutturali europei. Un'opportunità che il CNGeGL

"Gli ostacoli all'occupazione femminile sono noti.....  
Il nostro agire va quindi in due direzioni: sostegno a politiche di welfare "di genere" e impegno a far comprendere che la tecnologia può (e deve) tingersi di "rosa": non è un caso che all'interno della Categoria le donne rappresentino una componente particolarmente dinamica.

Maurizio Savoncelli

sostiene fattivamente: nell'ultimo anno sono stati organizzati incontri con gli assessori regionali, presidiati tavoli di programmazione e organizzati percorsi formativi *ad hoc* per gli iscritti, che possono anche usufruire del servizio di monitoraggio "A misura di geometra", disponibile online.

## 11. Secondo economisti e sociologi, uno stimolo alla ripresa può arrivare incrementando l'occupazione femminile. Qual è l'impegno del CNGeGL in questa direzione?

Gli ostacoli all'occupazione femminile sono noti; tra gli altri, l'assenza di politiche di conciliazione vita-lavoro e lo scarso incoraggiamento delle famiglie alle ragazze che vorrebbero intraprendere indirizzi di studio tecnico-scientifici. Il nostro agire va quindi in due direzioni: sostegno a politiche di welfare "di genere" e impegno a far comprendere che la tecnologia può (e deve) tingersi di "rosa": non è un caso che all'interno della Categoria le donne rappresentino una componente particolarmente dinamica.



## **12. Quali sono i suoi sogni nel cassetto per la Categoria dei geometri?**

Preferisco parlare di obiettivi, più che di sogni: vogliamo assumere la responsabilità di figura professionale tecnica di riferimento nel passaggio dalla “modernizzazione incompiuta” – così Dario Di Vico nell’articolo pubblicato sul Corriere della Sera, *Nel Paese complicato torna il geometra* – ad un sistema amministrativo ispirato alla semplificazione e al principio di sussidiarietà.



## **13. Presidente, qual è l'augurio che desidera rivolgere per il 2016 ai Geometri Italiani liberi professionisti?**

A tutti auguro di continuare a svolgere il proprio lavoro con passione, spirito d'intraprendenza e determinazione.

*Grazie Presidente, determinazione e intraprendenza sono nel carattere di ogni Geometra, la passione vive nel cuore di tutta la Categoria. Siamo certi che tutto si realizza se ci crediamo realmente. La convinzione infatti, concretizza ogni progetto.*

*Sempre più uniti puntiamo verso i nuovi obiettivi!*

***Noi dell'Associazione “Nazionale Donne Geometra”***

# ***GLI ORDINI E I COLLEGI PROFESSIONALI: TENSIONI TRA DISCIPLINA CORPORATIVA E DISCIPLINA CONCORRENZIALE***

***Claudia Golino***

***Dottore di ricerca in Law and Economics – Università di Bologna***

**SOMMARIO:** 1. *Osservazioni introduttive: la regolamentazione pubblicistica dell'ordinamento delle professioni* – 2. *Ordini e collegi professionali in rapporto al mercato: gli ostacoli corporativi alla libera concorrenza* – 3. *Il superamento del modello organizzativo degli ordini e dei collegi professionali in relazione alla comparazione tra i sistemi di common Law e civil Law, ai principi dell'ordinamento comunitario e all'evoluzione del sistema economico. Proposte per una diversa regolazione del settore*

## ***1. Osservazioni introduttive: la regolamentazione pubblicistica dell'ordinamento delle professioni***

Uno studio diretto ad esaminare gli ordini e i collegi professionali deve prendere le mosse, a nostro avviso, dalla regolamentazione in senso pubblicistico dell'ordinamento delle professioni.

Infatti, l'evoluzione organizzativa subita dall'attività professionale nei moderni ordinamenti europei di tipo continentale<sup>1</sup> dimostra esaurientemente che il settore in oggetto rivela spiccate note strutturali, riconducibili alla dogmatica amministrativa delle “figure soggettive di organizzazione”<sup>2</sup>.

L'aspetto maggiormente rilevante di questo fenomeno è costituito dal massiccio intervento statuale nella regolamentazione di molteplici professioni e, più specificamente, delle figure associative che organizzano, in vario modo, le diverse categorie professionali.

In generale, con l'espressione “ordinamento professionale” si indica generalmente quel complesso di principi e di norme che disciplinano la struttura e l'azione degli organi

---

<sup>1</sup> Si veda l'analisi di tali ordinamenti nello studio di P. PISCIONE, *Ordini e collegi professionali*, Milano, 1959 e, più di recente, soprattutto per quanto riguarda l'ordinamento francese, quello di S. CASSESE (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa. Confronto fra Italia, Francia e Inghilterra*, Milano, 1999. Va rilevato che il sistema professionale anglosassone presenta, in contrapposizione con quello dell'Europa continentale, e data la sua derivazione dalla *common Law*, gruppi professionali di natura sostanzialmente privatistica.

<sup>2</sup> Così B. CAVALLO, *Lo status professionale*, I, Milano, 1968, p. 6.

professionali e i rapporti esterni ed interni dei professionisti iscritti negli albi o elenchi previsti dalle diverse leggi di categoria<sup>3</sup>.

Va precisato che nel nostro diritto positivo non tutte le attività professionali svolte liberamente sono disciplinate dai singoli ordinamenti, ma lo sono solamente quelle cui il legislatore riconosce, di volta in volta, uno specifico interesse pubblico<sup>4</sup>.

Alcune di queste attività vantano antiche origini, altre sono più recenti.

Si tratta principalmente di attività di ordine intellettuale, anche se il grado di “intellettualità” varia da professione a professione e in misura più o meno ampia. Più è elevato il grado di “intellettualità” ed il rilievo sociale della professione, più complesso è il relativo ordinamento giuridico, e ciò non per intrinseci motivi di tecnica legislativa, ma in base al maggiore o minore grado di interesse pubblico che il legislatore ha ad esso riconosciuto.

All’interno degli ordinamenti che regolano le libere professioni di maggiore rilevanza sociale, particolare rilievo è dato alla struttura degli organi professionali, ai loro poteri e ai vincoli cui essi sono sottoposti, ma l’espressione “ordinamento professionale” può essere intesa anche in senso più ampio e più vasto se riferita ai rapporti fra gli iscritti e i terzi, nonché fra gli stessi iscritti, sia reciprocamente sia con riguardo agli organi professionali.

Come noto, il termine “ordine”, invece, ha numerosi significati, e assai diversi l’uno dall’altro: può, infatti, significare comando, progressione numerica o geometrica; o anche un complesso di norme giuridiche, una situazione di stasi, di esattezza, di armonia, di tranquillità sotto vari riflessi, ma può anche indicare una corporazione di persone e l’espressione “ordine professionale” indica la corporazione dei professionisti iscritti ad un albo o ad un elenco, mentre con “ordinamento professionale” si fa riferimento, come poc’anzi accennato, ai principi e alle norme che disciplinano la struttura organizzativa e l’azione degli organi professionali e i

---

<sup>3</sup> Si veda in tal senso, S. SOTGIA, *L’Ordine professionale degli agenti di cambio*, in *Scritti in onore di G. Dell’Amore – Saggi monetari e creditizi*, III, Milano, 1969, p. 2226, il quale ha definito l’ordinamento professionale come “l’organizzazione giuridica di una determinata attività professionale e la conseguente disciplina delle condizioni per l’acquisto e l’esercizio di una determinata rete professionale, tanto sotto il profilo del singolo soggetto, che sotto quello della categoria complessiva”. Si veda, altresì, C. LEGA, *Ordinamenti professionali*, in *Norissimo Digesto italiano*, XII, Torino, 1965, p. 6 e G. LIET-VEAUX-HOMARDS, *Les Ordres professionnels*, in *Juris classeur de droit Admin.*, n. 145.

<sup>4</sup> Si rileva che l’argomento oggetto di questa parte dello studio prenderà principalmente in considerazione le professioni *protette* costituite in ordini e collegi professionali, pur sempre tenendo presente che vi sono professioni *non protette* organizzate liberamente in associazioni professionali.

rapporti esterni ed interni dei professionisti iscritti negli albi o negli elenchi previsti dalle diverse leggi di categoria.

Più precisamente, le espressioni di “*ordine e collegio professionale, mettono prevalentemente in rilievo la struttura formale della corporazione professionale, mentre ordinamento professionale ne sta a significare la complessa organizzazione sia dal punto di vista strutturale che dinamico*”<sup>5</sup>.

Per indicare la corporazione professionale va altresì rilevato che il nostro legislatore utilizza anche il termine “collegio” (il quale rende il concetto romanistico di *collegium*), ad indicare le libere professioni di rilievo sociale “minore” rispetto ad altre più importanti dello stesso settore generale (collegio delle ostetriche, rispetto all’ordine dei medici; collegio dei geometri rispetto all’ordine degli ingegneri; collegio dei ragionieri rispetto all’ordine dei dottori commercialisti, ma, per contro, collegio dei notai)<sup>6</sup>.

La distinzione fra le due figure tipiche dell’ordine e del collegio – sostanzialmente identiche come categoria di persone giuridiche perché aventi la stessa origine e rispondenti allo stesso scopo – è posta dall’art. 1 del r. d. l. 24 gennaio 1924, n. 103, recante “*Disposizioni per le classi professionali non regolate da precedenti disposizioni legislative*”, convertito con la legge 17 aprile 1925, n. 473 attualmente ancora vigente, e risiede formalmente nel diverso livello di formazione scolastica preventivamente richiesto per l’esercizio della corrispondente attività, nel senso che sono generalmente organizzate nella prima le attività richiedenti il possesso del titolo di laurea e nella seconda quelle richiedenti soltanto il titolo di diploma.

Tuttavia, esistono notevoli eccezioni che sottolineano il carattere non assoluto della distinzione tra le figure di ordine e collegio, come, ad esempio, quelle dell’ordine dei giornalisti (l. 3 febbraio 1963, n. 69) che non richiede formazione scolastica, salvo il superamento, in mancanza, di un esame di cultura generale, e del collegio dei notai (l. 16 febbraio 1913, n. 89) l’appartenenza al quale presuppone invece di necessità la laurea in giurisprudenza.

---

<sup>5</sup> Così C. LEGA, *Ordinamenti professionali*, cit., p. 7.

<sup>6</sup> Secondo A. C. JEMOLO, *In tema di associazioni*, in *Studi in memoria di Zanobini*, V, Milano, 1965, p. 320, l’ordine e il collegio professionale non sono un’associazione, ma un collegio, cioè una forma di corporazione nel senso dell’*amplissimus ordo* del senato romano. Per contro, S. SATTA, *Avvocato e procuratore*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 655, afferma che l’ordine non è società, né associazione, né organo amministrativo, ma un ordinamento (una istituzione) in cui si realizza la normativa professionale. Per A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1973, p. 310, gli ordini si distinguono dai collegi perché l’appartenenza ai primi è condizionata dal possesso di un titolo universitario.

Poste queste premesse, va rilevato che in generale un gruppo professionale è costituito da coloro che svolgono la stessa attività di prestazione d’opera intellettuale in regime di libertà e si presenta in origine “*come un fenomeno di aggregazione o di agglutinamento sociale*”<sup>7</sup> che è provocato dalla presenza di interessi comuni riguardanti l’esercizio di tale attività e dall’esigenza di una loro tutela unitaria.

Questo “*gruppo comunitario*”<sup>8</sup> possiede un’attitudine ad auto-organizzarsi<sup>9</sup> seguendo diverse forme e modelli di organizzazione che variano da forme elementari di rappresentanza fino alla costituzione di associazioni di natura privatistica<sup>10</sup>.

L’intervento del legislatore avviene solitamente in un secondo tempo, spesso dietro sollecitazione degli stessi professionisti<sup>11</sup> e con risultati diversi a seconda della partecipazione più o meno intensa di rappresentanti dello Stato all’interno dell’organizzazione del gruppo. Ed è proprio dietro la spinta via via crescente degli stessi professionisti che lo Stato ha anche predisposto la disciplina di alcune nuove professioni<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Così C. LEGA, *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza*, Milano, 1976, p. 183.

<sup>8</sup> L’espressione è di C. LEGA, *op. ult. cit.*, p. 183.

<sup>9</sup> Per questi gruppi professionali siamo ancora lontani da una loro prospettiva come gruppo sociale che si esprime attraverso il “*fatto normativo*” o attraverso “*il diritto sociale di comunione*” secondo le note concezioni dei sociologi del diritto. Si veda in tal senso G. GURVITCH, *Le temps présent et l’idée du droit social*, Paris, 1932.

<sup>10</sup> Sui diversi modelli che derivano dal complesso rapporto tra Stato e professioni F. MERUSI, in *Il diritto pubblico delle libere professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento*, in ID., *I sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, 2007, p. 142, sostiene che sono rinvenibili “*il modello dell’albo professionale, il modello dell’autarchia-autogoverno, il modello della pianificazione coercitiva, il modello neocorporativo dello status professionale presupposto anche di altre attività economiche*”.

<sup>11</sup> Gli interessati sono spinti a provocare un intervento legislativo generalmente da considerazioni particolaristiche attinenti ad esigenze professionali (ad esempio, la limitazione della concorrenza e altri benefici). Si veda per uno speciale settore di attività non disciplinate *ex lege*, C. LEGA, *Per una disciplina legale della professione di agente di assicurazione a gestione libera*, Milano, 1968.

<sup>12</sup> Si veda, ad esempio, come il legislatore ha proceduto per l’ordinamento della professione di biologo, la quale per la prima volta è stata disciplinata dalla legge 24 maggio 1969, n. 396. La prima formazione dell’albo è affidata ad una Commissione speciale nominata con un decreto del Ministro di grazia e giustizia, composta da un magistrato d’appello che la presiede e da 4 membri scelti fra persone di riconosciuta competenza nelle attività che formano oggetto della professione di biologo e in possesso della laurea in scienze biologiche (art. 5 della legge 396/1969). Sono regolati minutamente il procedimento delle deliberazioni prese dalla Commissione, i ricorsi avverso dette delibere sulla prima formazione dell’albo, da esperirsi avanti una Commissione straordinaria.

Oggi il complesso normativo cui fanno riferimento gli ordini e i collegi professionali è costituito sia da singole leggi professionali, spesso notevolmente diverse tra loro, sia dagli artt. 2229 e seguenti del codice civile.

Tuttavia, il settore degli ordinamenti professionali, pur continuando ad espandersi nel diritto positivo, non ha ancora ricevuto l'auspicato inquadramento organico e sistematico ad opera di una fonte normativa generale ed unitaria, recante principi comuni ai diversi settori di applicazione: esso infatti è attualmente composto, come si è detto, da singole leggi professionali recanti ognuna la disciplina di una specifica professione<sup>13</sup>.

In altri termini, se per ogni professione il legislatore ha predisposto un ordinamento “particolare” che si riconduce, almeno nelle sue linee essenziali, ad uno schema generale tipico (che si realizza nella struttura degli ordini o collegi professionali, nell'oggetto della professione, nelle sue funzioni, nei poteri loro concessi e nella vigilanza cui detti enti sono sottoposti da parte dello Stato), va però riscontrato che esistono ancora differenze significative tra i diversi ordinamenti particolari appena richiamati.

Si può infatti osservare l'esistenza di tanti ordinamenti “particolari” quante sono le professioni disciplinate con norme di diritto obiettivo, ed una normazione interna spesso di natura prevalentemente deontologica<sup>14</sup>.

Tale situazione si spiega agevolmente, considerando che l'azione del legislatore non ha mai abbracciato in modo globale ed uniforme la complessa materia delle attività professionali; al

---

Invece, per le modifiche e le ristrutturazioni su base democratica delle professioni libere tradizionali (ingegnere, architetto, chimico, professionista in economia e commercio, attuario, ragioniere, geometra, perito agrario, perito industriale, avvocato e procuratore, e la cui disciplina era stata adeguata, come vedremo di seguito, alla legge 3 aprile 1926, n. 563, sui rapporti collettivi di lavoro), il d. lgs. lgt. 23 novembre 1944, n. 382, detta norme particolari riguardanti la elezione dei Consigli degli ordini e dei collegi professionali, delle Commissioni centrali, nonché della procedura per i ricorsi, e così via.

<sup>13</sup> Si pensi, ad esempio alle differenze che emergono tra la professione di medico o di avvocato, i cui interessi sono costituzionalmente protetti, e la professione del tecnologo alimentare o del perito agrario.

<sup>14</sup> E' importante fin da ora sottolineare la dualità della normazione statuale e interna di gruppo. Quella proveniente dagli organi rappresentativi della professione o dall'assemblea degli iscritti si concretizza in varie forme. Sono altresì importanti le fonti non scritte (usi professionali, principi e regole di deontologia). Questa normazione interna a volte è recepita da quella statuale, a volte è oggetto di rinvio, anche implicito, da parte del legislatore. L'accennata dualità di fonti normative corrisponde, seppure non sempre con precisione, ad una duplicità di interessi, sia di carattere generale, sia settoriale.

contrario, l'intervento statuale si è soffermato, diluendo la sua portata sotto il profilo temporale, a regolamentare variamente, in forma sovente disorganica, i diversi gruppi professionali, determinando quella varietà della quale si è discorso.

Del resto, la varietà degli indirizzi e delle soluzioni realizzate trova parziale giustificazione nel fatto che la molteplice fenomenologia delle attività professionali non può essere logicamente ricondotta ad uno schema organizzativo unitario.

Ne segue così che la vigente normazione in materia di professioni, si presenta strutturata in modo non del tutto organico e predispone, una disciplina, che si ritiene articolata su diverse figure organizzative.

Ciò posto, quindi, può darsi che la accennata normazione pubblicistica si prospetta come una costante tipica dell'attività legislativa dei moderni ordinamenti positivi ed, in particolare, come una caratteristica dell'ordinamento italiano, ampiamente confermata da una cospicua serie di interventi operati dal legislatore in vari settori professionali.

Equalmente, gli indirizzi di politica legislativa hanno teso, nel tempo, ad intensificare chiaramente l'intervento statuale in generale nell'ambito della regolamentazione delle professioni, conferendo all'organizzazione professionale, di conseguenza, una più pregnante configurazione in senso pubblicistico, nonostante le numerose spinte che attualmente provengono, in primis, dall'ordinamento comunitario e, di riflesso, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel senso di una *deregolamentazione* dell'intero settore.

Poste queste considerazioni preliminari, diversi sono gli interrogativi cui la ricerca tenterà di rispondere.

Va rilevato, infatti, che diverse sono le spinte che impongono oggi una riforma della realtà delle professioni e, con essa, del sistema degli ordini e dei collegi professionali.

Innanzitutto, va rilevato in via preliminare che esistono pressioni di carattere sociale, legate alla stessa trasformazione delle professioni, attualmente tenute a confrontarsi con la globalizzazione del mercato e dei saperi, nonché con il mutamento dei modelli di consumo delle famiglie e con la trasformazione del nostro sistema universitario.

Né d'altronde si può trascurare un ulteriore fenomeno, almeno in parte con quest'ultimo collegato, e cioè quello della proliferazione delle cd. "libere associazioni professionali", nate in virtù della progressiva spontanea aggregazione, che infine è divenuta una vera e propria forma di organizzazione privata, delle nuove professionalità.

Esse, infatti, se, per un verso non riescono ad identificare nel sistema ordinistico il luogo adeguato per definire la propria identità lavorativa, d'altro canto, non si vedono neppure assicurata dallo stesso quella garanzia di formazione ed aggiornamento continua che il mercato attualmente pretende in termini di preparazione culturale e tecnica, anche specialistica.

Tale sistema si è affermato nella società senza alcun riconoscimento istituzionale, ma soltanto in virtù della sua efficacia ed utilità concreta, finendo per rendere ibrida la stessa realtà italiana del sistema degli ordini e collegi professionali, avvicinandola a quella di stampo anglosassone.

Secondo il modello privatistico proprio dei sistemi di *common Law*, le associazioni libere, infatti, a differenza degli ordini e dei collegi professionali, operano in regime di concorrenza tra loro e non aspirano ad avere il monopolio del mercato di determinati servizi, con importanti riflessi in termini di elevazione degli *standard* di qualità dei professionisti associati.

Oggi questa nuova dimensione del sistema professionale chiede tutela al legislatore: nello specifico, le associazioni di professionisti, nate spontaneamente con uno spiccato anelito privatistico, non aspirano alla assimilazione nel sistema ordinistico e, quindi, a divenire enti pubblici.

Al contrario, le istanze di riconoscimento da esse proposte mirano alla creazione di un nuovo mercato delle professioni intellettuali, fondate su un modello duopolistico ove convivano ordini ed associazioni, con correlata valorizzazione dei profili peculiari di entrambe le dimensioni associative.

Sulla scorta di queste considerazioni, è quindi lecito chiedersi quale sia oggi il ruolo degli ordini e dei collegi professionali e interrogarsi sull'attualità di alcune caratteristiche degli stessi in relazione al mercato e alla sua prevedibile evoluzione.

Innanzi tutto, fino a che punto la vigente regolamentazione di settore, in parte risalente alla prima metà del secolo, risulta oggi effettivamente funzionale allo sviluppo delle attività professionali, considerando anche l'evoluzione del contesto economico e normativo? E in tale contesto, gli ordini e i collegi professionali, rappresentano mere corporazioni oppure costituiscono così come strutturati uno strumento di garanzia per il cliente/consumatore? Non si può forse sostenere che gli ordini e i collegi professionali nel prossimo futuro dovranno mirare non soltanto alla tutela del professionista, bensì e soprattutto a quella del consumatore e dell'utenza?

E' necessario infatti sottolineare in proposito che il sistema ordinistico è sempre più "luogo giuridico" funzionale alla conservazione dei privilegi della categoria professionale e sempre meno strumento di protezione del fruitore della prestazione.

A tale commistione hanno certamente contribuito, in primo luogo, la particolare connotazione attribuita agli ordini, di enti dotati di autogoverno e di autoamministrazione, sia pure sottoposti alla vigilanza dello Stato: vigilanza, tuttavia, proprio per la natura dell'ente, alquanto contenuta e senza alcuna particolare ingerenza dello Stato nelle funzioni proprie dell'ente; in secondo luogo, la natura delle funzioni attribuite a tali organismi, che comportano una serie di poteri particolarmente penetranti e di indubbia rilevanza esterna; da ultimo, la connotazione di ente ad appartenenza necessaria o obbligatoria ha fatto coincidere la categoria con il corpo, ovvero l'ordine, ed ha attribuito a tali enti il controllo di essa.

Ed ancora, in ragione delle mutate condizioni dei mercati e della crescente importanza attribuita ai principi della libertà di iniziativa economica e della concorrenza, ci si interroga sull'opportunità o meno di un ripensamento complessivo e profondo dell'istituzione dell'ordine, nella consapevolezza che il mancato rispetto delle regole concorrenziali, di norma, limita l'efficiente svolgimento delle attività economiche, con notevoli ripercussioni sul sistema produttivo<sup>15</sup>.

Sembra, infatti, avere poco senso, considerare il ruolo e le funzioni svolte dagli ordini nella amministrazione e, in parte, nella definizione di tale disciplina al di fuori del mercato, poiché tali organismi nascono e vengono successivamente riconosciuti dall'ordinamento per dare risposta alle sfide che il mercato pone. E allora: è necessario abolire o mantenere l'istituzione dell'ordine e del collegio professionale nella sua natura di ente pubblico? Non sembrano più opportune forme giuridiche private nella struttura, ad esempio, di un'associazione professionale, sulla scorta dell'esperienza anglosassone?

## *2. Ordini e collegi professionali in rapporto al mercato: gli ostacoli corporativi alla libera concorrenza*

La ricerca si pone dunque come principali obiettivi non solo quelli di riconsiderare il ruolo degli ordini e dei collegi professionali e di interrogarsi sull'attualità e sulla funzionalità di alcune

---

<sup>15</sup> In tal senso si veda, G. BRUZZONE, *Le restrizioni normative e amministrative alla concorrenza nei servizi privati*, Progetto Concorrenza Confindustria, 2006.

caratteristiche degli stessi in relazione al mercato e alla sua evoluzione<sup>16</sup>, ma anche, e più in generale, di riflettere sulla possibilità o meno di abolire o mantenere l’istituzione dell’ordine professionale nella sua natura di ente pubblico, tutto ciò alla luce della considerazione che l’ente professionale ha sempre più l’esigenza di mirare non soltanto alla tutela del professionista, bensì a quella del consumatore del servizio offerto.

A tal fine si rileva che il modo in cui l’“istituzione” ordine/collegio professionale si incardina nell’ “istituzione” mercato dipende strettamente dalle modalità e dalle caratteristiche che quest’ultimo assume.

Da qui la necessità di analizzare l’ordine e il collegio professionale in rapporto al mercato e non già di procedere in direzione opposta, dando per scontato che una particolare organizzazione possa prescindere in tutto o in parte dal contesto in cui è incardinata. Logica conseguenza di questo modo di procedere è l’analisi che si è effettuata in questo studio, ovvero il tentativo di interrogarsi sull’attualità di alcune caratteristiche degli ordini e dei collegi professionali, in relazione al mercato, e quindi alla disciplina della concorrenza, ed in relazione ad un mutato contesto sociale rispetto all’epoca in cui essi stessi sorsero.

È compito del legislatore oggi riscrivere i contorni dell’operatività degli ordini e dei collegi professionali, trovando con questi ultimi le forme più idonee a superare l’intreccio poco virtuoso fra pubblico e privato e che ancora oggi si riscontra.

Si rileva che il rapporto degli enti professionali con lo Stato ha dato luogo ad interpretazioni diverse. Dal fatto del loro inquadramento nel sistema dei pubblici poteri la dottrina tradizionale ha tratto la conseguenza della prevalente cura dell’interesse della collettività al corretto esercizio dell’attività professionale, e, quindi, della natura strumentale degli ordini e dei collegi i cui appartenenti sarebbero soggetti ausiliari della Pubblica Amministrazione<sup>17</sup>.

Il rilievo pregnante del sottostante fenomeno associativo e, per ciò, degli interessi del gruppo entificato determinerebbe, invece, secondo altra dottrina, la loro pubblicizzazione<sup>18</sup>,

---

<sup>16</sup> Sull’evoluzione del mercato e della regolamentazione di esso, in generale, si veda M. D’ALBERTI , *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>17</sup> Si veda in questo senso G ZANOBINI, , *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, 1927, p. 360; C. LEGA, *La libera professione*, Padova, 1950, p. 123; A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976, p. 21.

<sup>18</sup> Cfr. P. PISCIONE, *Ordini e collegi professionali*, Milano, 1959.

onde prevarrebbe il carattere comunitario degli enti<sup>19</sup>, e, dunque, la loro indipendenza<sup>20</sup> o rilevanza<sup>21</sup>, o, comunque, autonomia<sup>22</sup>.

La tesi realistica che l'ordinamento generale soggettivizzi nel proprio ambito i gruppi professionali allo scopo di attribuire o conservare loro i poteri autoritativi di cui dispongono coincide, in sostanza, con una ragione pratica della disciplina, con una concezione allargata della statualità nella quale hanno peso determinante componenti storiche e sociologiche, oltre che strettamente normative.

Probabilmente il fenomeno dei gruppi professionali entificati nel quadro della Pubblica Amministrazione consente una pluriqualificazione degli stessi e del loro rapporto con lo Stato, a seconda dello specifico profilo preso in considerazione (ad esempio, da un lato quello del controllo sugli associati e della vigilanza da parte del pubblico potere, ovvero della tenuta degli albi, in altre fattispecie attribuita ad organi statali o ad enti pubblici non associativi, e, dall'altro quello della salvaguardia di funzioni certamente costituenti tipica attività di tutela del gruppo e dei suoi componenti).

Infatti, l'ordine professionale è allo stesso tempo un organismo esponenziale di una categoria che deve curare l'interesse collettivo o corporativo dei suoi componenti, un ente pubblico preposto alla cura dell'interesse generale dei cittadini.

Dalla pluriqualificazione dell'ordine professionale si evince come questo, dato il carattere associativo ed esponenziale del proprio gruppo sociale persegua i fini propri del gruppo stesso con poteri di carattere autoritativo, discendenti dalla sua entificazione pubblica, che ha proprio lo scopo di conservare ed attribuire tali poteri.

Il che porta evidentemente a ridimensionare le tesi che hanno visto il rapporto degli ordini o dei collegi professionali con lo Stato ora in termini di rilevanza, ora in termini di strumentalità e di ausiliarità, facendo soprattutto leva sull'interesse pubblico al corretto esercizio della professione.

Di certo l'uno e l'altro profilo sono tra loro connessi e rilevano di volta in volta avendo riguardo ai vari interessi tutelati. Così non v'è dubbio che esista un interesse pubblico ad una

---

<sup>19</sup> Cfr. R. COLTELLI, *Enti e statuti nel diritto pubblico*, Milano, 1965.

<sup>20</sup> Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, p. 435.

<sup>21</sup> Cfr. V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959.

<sup>22</sup> Cfr. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1973, p. 134.

esplicazione corretta della professione, ma esiste anche e soprattutto un preminente interesse dell’ente a salvaguardare gli interessi della propria categoria.

In quest’ottica, per quanto sia infatti innegabile che l’esercizio dell’attività dei professionisti abbia un contenuto pubblico rilevante, ciò non giustifica quanto frequentemente si sostiene, e cioè che le prestazioni professionali sarebbero largamente indipendenti dalle dinamiche dei mercati nei quali esse vengono svolte.

Nello scenario che si prospetta è possibile ipotizzare che i segmenti più ricchi della domanda verranno gradualmente conquistati da imprese estere, ma localizzate in Italia, con cui i professionisti nazionali potrebbero trovare notevoli difficoltà a competere.

Pertanto, l’entrata sul mercato di nuovi operatori stranieri comporterà inevitabilmente un ridimensionamento della porzione di mercato oggi disponibile per i professionisti nazionali ed una concentrazione di questi ultimi su fasce diverse o comunque più limitate.

Questo percorso non è ineluttabile, ma dipende in larga misura dalla capacità degli ordini e dei collegi professionali di cogliere appieno le occasioni innovative e di riforma che si presentano e di comprendere che per primi devono liberarsi di quegli impedimenti regolamentari che ostacolano la loro capacità di competere in un mercato aperto.

Infatti, è peraltro comunque certo che, se pur si riconosce una possibile concorrenzialità nei servizi professionali, comunque precisata e delimitata, uno dei primi ostacoli che è possibile individuare nei confronti della disciplina della concorrenza è la forte connotazione degli enti professionali di un “intenso” carattere corporativo. Con la diretta conseguenza che gli stessi non apparirebbero più come esempi di autogoverno all’interno dell’organizzazione statale, attuativi del principio costituzionale dell’autonomia dei corpi intermedi e del principio di sussidiarietà comunitario e nazionale, bensì come degli ostacoli corporativi alla libera concorrenza, in quanto possibili creatori di barriere all’entrata nei mercati settoriali delle singole professioni e di alterazioni nella determinazione dei prezzi attraverso la fissazione di tariffe delle prestazioni o di norme deontologiche anticoncorrenziali<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> L’esperienza internazionale fornisce utili punti al riguardo. Muovendo infatti dalla ricognizione della ampia diversificazione delle misure regolatorie adottate nella maggior parte dei paesi civili a garanzia del corretto svolgimento delle professioni liberali, le principali autorità di concorrenza concludono che le regolazioni pervasive ed intrusive delle libertà dei singoli risultano le più dannose in prospettiva concorrenziale (in termini di innalzamento di barriere all’ingresso, di alterazione dei meccanismi di formazione dei prezzi dei servizi professionali, di rafforzamento delle rendite di posizione dei professionisti, con contestuale attribuzione di

In via generale, nel riordino dell'organizzazione delle professioni, si fa dunque largo l'istanza di quanti promuovono l'innesto di principi di *competition policy*, in quanto funzionali, da un lato, a promuovere il corretto svolgimento delle professioni, e dall'altro lato, a rimuovere le misure protezionistiche esclusivamente tese a proteggere gli interessi corporativi.

In questo contesto si rafforza la tendenza a sostituire l'attuale normativa sulle professioni, spesso intrusiva delle libertà dei singoli, una regolamentazione aperta e flessibile che garantisca, attraverso l'individuazione di alcune coordinate regolatorie essenziali, la qualità delle prestazioni professionali, nel convincimento, evidentemente, che il passaggio ad una regolazione leggera favorisca la crescita e l'innovazione.

Da questo punto di vista, risulterebbero superflue se non dannose le misure regolatorie, le cui ricadute anticoncorrenziali fossero sproporzionate, in termini di innalzamento di barriere all'ingresso, di alterazione dei meccanismi di formazione del prezzo del servizio professionale, di rafforzamento delle rendite di posizione dei professionisti.

Tuttavia, non può ignorarsi che l'attuazione di tali indicazioni programmatiche ha prodotto risultati non sempre soddisfacenti a livello internazionale e che, d'altro canto, non è pensabile riordinare il settore delle professioni e la sua organizzazione attraverso l'applicazione di un'unica formula generale che si risolverebbe in una sbrigativa, ingiustificata ed inefficiente omogeneizzazione normativa.

Di conseguenza, nel riordino della disciplina sulle professioni sembra senz'altro preferibile procedere gradatamente all'innesto dei principi di *competition policy*, assoggettando ogni proposizione normativa ad una valutazione caso per caso, in relazione al suo oggetto, al suo contesto, alla sua finalità.

Nell'ottica, quindi, di ridisegnare gli ambiti in cui operano le funzioni attribuite agli ordini sembra necessario, in primo luogo, rivisitare l'attribuzione delle attuali riserve alla luce dell'evoluzione dei mercati e dei loro attuali assetti, nel convincimento che alcune di esse non appaiono più appropriate e funzionali alle esigenze della domanda e rischiano di apparire oggi come "antichi" privilegi corporativi a favore delle categorie interessate.

In secondo luogo, appare necessario eliminare quelle funzioni che non rivestono alcuna importanza ai fini del corretto svolgimento della professione, quali, ad esempio, la potestà tariffaria, in quanto diretta esclusivamente al conseguimento di finalità anticoncorrenziali e,

---

ingiustificati vantaggi). Ciò risulta in contrasto con le esperienze invece di regolazioni aperte e flessibili che appaiono favorire la crescita e procurare minori guasti alla concorrenza.

talvolta, di “pressione”, e non necessarie, né proporzionate rispetto al conseguimento degli obiettivi di natura pubblica; sembra altresì utile una rivisitazione delle norme che regolano il potere disciplinare, in quanto del tutto inadeguate (si noti, che la maggior parte delle leggi professionali risale ad epoca fascista) ad operare in un contesto sociale notevolmente mutato ed in continua evoluzione ed alla luce di un cambiamento progressivo del numero dei professionisti nell’intero settore<sup>24</sup>.

Infatti si dovrebbe prevedere che i controlli sugli iscritti possano essere attivati e sollecitati anche dalla Pubblica Amministrazione vigilante, evitando con ciò la possibilità che gli illeciti disciplinari restino coperti nell’interesse della categoria.

In terzo luogo, si rileva che non si può di certo prescindere dalla valorizzazione di quelle funzioni svolte dagli ordini che rispondono ad esigenze di affidamento dei terzi e di correttezza nello svolgimento dell’attività. Tuttavia, la funzione attribuita agli ordini e ai collegi professionali di emanare un corpo di norme deontologiche, dovrebbe essere limitata agli aspetti propriamente etici o alla eliminazione dei comportamenti suscettibili di determinare una sfiducia dei terzi nella categoria e non piuttosto finalizzata all’imposizione di restrizioni concorrenziali tra i professionisti.

Infine, sembra importante rendere l’attività degli ordini sempre più funzionale al miglioramento della qualità delle prestazioni, potenziando la funzione, oggi esercitata in maniera piuttosto limitata, di monitoraggio della rispondenza nel tempo delle capacità professionali alle esigenze della domanda.

Non vi è dubbio che un ordine professionale che assuma su di sé le funzioni di certificare la qualità delle prestazioni dei propri aderenti, che fornisca loro quell’aggiornamento di tecniche e contenuti che consentono di migliorare il livello qualitativo delle prestazioni, diventi un punto di riferimento imprescindibile per coloro che esercitano una determinata attività professionale. Pertanto, il controllo più utile che l’ordine può effettuare sull’esercizio dell’attività e a garanzia della qualità delle prestazioni erogate dagli iscritti, è quello relativo all’aggiornamento e alla

---

<sup>24</sup> Si pensi, ad esempio, alla legge forense del 27 novembre 1933, n. 1578, a tutt’oggi in vigore, che all’art. 38, comma 1, stabilisce che “la competenza a procedere disciplinamente appartiene tanto al Consiglio dell’ordine che ha la custodia dell’albo in cui il professionista è iscritto, quanto al Consiglio nella giurisdizione del quale è avvenuto il fatto per cui si procede”. Va rilevato che da allora la composizione del Consiglio dell’ordine in merito alle decisioni disciplinari non è mutata, e prevede che i membri giudicanti siano almeno la metà +1 e quindi 8 membri, ma è tuttavia, e notevolmente, mutato il numero degli avvocati iscritti agli ordini.

formazione costante e continua dell'attività, nonché alla verifica della permanenza di requisiti professionali al passo con gli sviluppi della disciplina.

In questo stesso senso è importante sottolineare altresì come la funzione di controllo esercitata da parte delle diverse autorità pubbliche sugli ordini e collegi professionali sia del tutto frammentata e soprattutto scarsa, con dei riflessi negativi sia sui costi del bilancio dello Stato in termini di sperpero di denaro pubblico sia, appunto con riflessi negativi sulla tutela del consumatore, sia, in ultima istanza, sugli stessi iscritti.

*3. Il superamento del modello organizzativo degli ordini e dei collegi professionali in relazione alla comparazione tra i sistemi di common Law e civil Law, ai principi dell'ordinamento comunitario e all'evoluzione del sistema economico. Proposte per una diversa regolazione del settore*

Utili riflessioni emergono dalla comparazione dei diversi, e più circoscritti, ambiti di riserva tra i paesi di *common Law* e quelli di *civil Law*.

In proposito, all'interno della *Western Legal Tradition*, l'Italia rappresenta certamente un esempio emblematico della cd. “impostazione latina” del sistema degli ordini professionali. In materia c’è, infatti, una profonda differenza tra i Paesi anglosassoni e quelli dell’Europa continentale: nei primi, poiché non esistono meccanismi di iscrizione obbligatoria, le associazioni professionali operano in regime concorrenziale e fungono da organi di certificazione in ordine alle competenze proprie del professionista, come di controllo e tutela della condotta del singolo<sup>25</sup>.

Al contrario, nei paesi dell’Europa continentale (*in primis*, in Italia) non esiste concorrenza tra diverse realtà associative relative alla medesima professione, bensì soltanto un ente di diritto

---

<sup>25</sup> Come osserva F. GIAVAZZI, *Lobby d’Italia*, Milano, 2005, p. 148, “gli ordini professionali spesso giustificano la loro esistenza con l’argomento che un ordine è necessario per salvaguardare la qualità del servizio che i professionisti offrono al cittadino. Ma se la autoregolamentazione fosse davvero la ragione d’essere degli ordini, perché non delegarla, come in Gran Bretagna, a libere associazioni non istituite per legge?”. Queste associazioni sarebbero, secondo lo Studioso, connotate, rispetto all’ente professionale disciplinato dal nostro ordinamento, da un vantaggio notevole: infatti, “poiché la loro sopravvivenza dipende dalla reputazione di cui godono, e non da una norma di legge, esse avrebbero un grande incentivo a salvaguardare la propria reputazione, mostrandosi sollecite ogniqualvolta un loro iscritto violi le regole deontologiche dell’associazione”. Nell’esperienza nazionale, infatti, raramente possiamo ad esempio osservare dei casi di espulsione dagli ordini e collegi professionali, anche in casi estremi come, ad esempio, a seguito di una condanna del professionista da parte della magistratura.

pubblico (l'ordine o il collegio, appunto)<sup>26</sup> ad iscrizione obbligatoria, con funzioni amministrative e poteri di vigilanza circa la deontologia professionale in virtù della configurazione pubblicistica più volte richiamata.

La sostanziale differenza tra queste due impostazioni sta nel fatto che mentre quest'ultima (cd. “concezione ordinistica”) pone a fondamento della nascita degli ordini professionali la funzione pubblicistica di sorveglianza dell’operato di talune categorie di professionisti – rispetto ai quali il solo controllo del cliente (meglio, del mercato) non appare sufficiente -, la prima (cd. “concezione associativistica”) trae giustificazione teorica esclusivamente dalla impostazione privatistica secondo cui il singolo, al fine di comprovare la propria professionalità, aderisce volontariamente ad un ente terzo che impone determinati requisiti di appartenenza e ne controlla periodicamente la sussistenza.

L'impostazione del sistema degli ordini e dei collegi professionali, propria dei Paesi di *civil Law*, dunque, rappresenta l'estrema manifestazione di una tradizione che si rinviene già nei *collegia romani* e nelle corporazioni chiuse del periodo medievale<sup>27</sup>. In quelli di *common Law*, invece, l'intervento del potere statale è stato da sempre molto più sfumato, quasi impalpabile, e, quand'anche si sia fatto più incidente, si è concretizzato comunque in provvedimenti tesi alla *deregolamentazione* del settore ed alla sua *deburocratizzazione*.

Lo Stato, in altre parole, nei Paesi a tradizione associativa, rimane sempre poco più che spettatore delle dinamiche organizzative legate alle professioni, certamente non si erge mai a protagonista (contrariamente a quanto avviene, invece, secondo la “concezione ordinistica” della materia).

In buona sostanza, dunque, quello che effettivamente differenzia il sistema anglosassone da quello continentale, e specificamente da quello italiano, nel settore delle libere professioni è soprattutto la minore rigidità e la conseguente maggiore capacità di rinnovarsi in maniera progressiva ed autonoma, senza necessità di attendere interventi da parte di poteri esterni.

A differenza degli ordini e dei collegi del modello pubblicistico, le associazioni private di professionisti, infatti, adempiono fondamentalmente ad una funzione di accertamento del livello di preparazione e di formazione tecnica degli aspiranti membri. Tale sistema di controllo

---

<sup>26</sup> Ciò tuttavia non accade in Francia, dove l'ordine professionale è dotato di personalità giuridica di diritto privato.

<sup>27</sup> Sulla fondamentale importanza della storia del diritto per lo studio dell'evoluzione di una problematica si richiamano le osservazioni di S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, 2008.

dell'attività professionale trova la propria stella polare nel rispetto di *conduct rules* che, pur non avendo forza di legge, sono assistite da un apparato sanzionatorio naturale, consistente nel discredito che accompagna l'inadempimento di un implicito *gentlemen's agreement*.

La certificazione/iscrizione ad una associazione, perciò, non genera situazioni di monopolio in ordine all'esercizio professionale, ma fornisce esclusivamente una sorta di attestazione di qualità spendibile sul mercato.

D'altro canto, nell'area di *civil Law*, si guarda sempre con maggiore attenzione alle esperienze di carattere puramente privatistico legate alle professioni ed, attualmente, accanto agli ordini classici, di stampo pubblicistico, si profilano associazioni tra privati a tutela delle nuove professionalità.

Da anni, dunque, si discorre, in diversi ambiti (da quello politico a quello dottrinale) della necessità di una riforma degli ordini professionali e, dal 1968 in avanti, decine di progetti di riforma sono stati presentati da diversi esponenti delle varie forze politiche nonché dagli organi governativi.

Ecco quindi la necessità di ridefinire la complessa normativa di settore alla luce delle grandi trasformazioni della società moderna, sempre più complessa. Ma anche in questo settore occorre prestare attenzione all'esigenza di una legislazione che tenga conto dell'importanza del riassetto normativo e della semplificazione. La liberalizzazione selvaggia non rappresenta la soluzione e diverrebbe causa di impedimento alla democratizzazione e alla modernizzazione degli organi.

Si ritiene che una soluzione possibile sia quella di una regolamentazione non complessa, in quanto “*dietro la complessità delle norme si celano sempre i tentativi di eludere le norme, i tentativi cioè che la normativa dispieghi efficacemente i propri fini, coerentemente con la volontà del legislatore*”<sup>28</sup>.

Sulla scorta di queste considerazioni, è lecito chiedersi in definitiva se gli ordini e i collegi professionali vadano aboliti o mantenuti.

Tenuti presenti i contenuti della legge Bersani (legge n. 248 del 4 agosto 2006 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*”, che ha introdotto una nuova disciplina di settore basata su una maggiore concorrenza all'interno, su più elevati standard di qualità dei servizi professionali, sull'abolizione delle tariffe, sulla possibilità per il professionista di fare pubblicità e di organizzare l'attività professionale in società

---

<sup>28</sup> Così L. TIVELLI, *Ordini professionali. La liberalizzazione può attendere*, in *il Mulino*, n. 3, 2007, p. 432.

interdisciplinari<sup>29)</sup> , dei recenti principi che derivano dall'ordinamento comunitario<sup>30</sup>, delle indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché l'ordito normativo dei numerosi disegni di legge all'esame del Parlamento, si può forse sostenere che gli ordini e i collegi professionali, secondo il nuovo ruolo che ad essi si vuole assegnare, nel prossimo futuro dovrebbero forse essere sostituiti da una forma giuridica mista “pubblico-privato” quale strumento di garanzia per il consumatore, che si differenzi dalla figura attuale che essi presentano di mere corporazioni, allo scopo avere un ruolo centrale nel mercato e di mirare non soltanto alla tutela del professionista, bensì anche e soprattutto a quella del consumatore. Il sistema ordinistico in questo modo dovrebbe dunque divenire sempre più strumento di protezione del fruitore della prestazione e sempre meno luogo giuridico funzionale alla conservazione dei privilegi.

Le funzioni di regolazione proprie degli ordini e dei collegi professionali dovranno, di conseguenza, essere finalizzate principalmente al restringimento del *gap* informativo, che caratterizza il rapporto tra cliente e professionista relativamente ai contenuti della prestazione professionale.

In questa prospettiva la figura dell'ordine diverrebbe reale strumento di informazione, garanzia e trasparenza, a salvaguardia di interessi sia pubblici sia privati.

---

<sup>29)</sup> Va rilevato che l'Unione europea ha fatto pervenire allo Stato italiano ripetute e sempre più stringenti sollecitazioni per un abbassamento del livello di regolamentazione delle professioni, tra i più alti d'Europa.

<sup>30)</sup> Si tratta di principi, alcuni generali, altri più specifici, ormai consolidati come libertà di stabilimento dei professionisti e la libera prestazione dei servizi; il principio di libera concorrenza; l'accesso al mercato delle professioni attraverso l'equivalenza dei titoli di studio e la “compressione” naturale delle riserve di attività; l'assimilazione dell'esercizio dell'attività professionale all'attività di impresa e la qualifica degli ordini e dei collegi professionali quali associazioni di imprese; il potere tariffario degli Stati membri come misura restrittiva della concorrenza; la qualificazione dei codici deontologici come vere e proprie “intese” restrittive della concorrenza; l'esercizio delle professioni in forma integrata.