



5 DICEMBRE 2018

Le professioni nell'economia della
conoscenza e nell'organizzazione
costituzionale multilivello

di Pierluigi Mantini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Politecnico di Milano



Le professioni nell'economia della conoscenza e nell'organizzazione costituzionale multilivello *

di Pierluigi Mantini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Politecnico di Milano

Sommario: 1. Le professioni nell'economia della conoscenza e nella Repubblica che tutela “i lavori”; 2.1 principi della riforma delle professioni del 2011-2013 tra Stato e Regioni; 2.1 Contenuti e innovazioni: profili generali; 2.2 La pubblicità per migliorare l’offerta e la concorrenza?; 2.3 L’obbligo di assicurazione a garanzia degli utenti e dei professionisti; 2.4 Un tirocinio più breve per l’accesso dei giovani alla professione; 2.5 La formazione permanente nella life long learning; 2.6 Il nuovo sistema disciplinare; 2.7 La vexata quaestio delle tariffe professionali tra regole, “equo compenso” e mercato; 2.8 Gli irrisolti limiti alla crescita delle società professionali; 3. Il riconoscimento delle professioni non regolamentate in forma associativa ; 3.1 I principi della legge 4/2013 tra burocrazia e mercato ; 3.2 Ambito di operatività della legge: “nuovi ordini” o associazioni?; 3.3 Elementi a tutela del consumatore/utente; 3.4 Selfgovernment e autoregolazione volontaria; 3.5 L’ “attestazione di competenza” da parte delle associazioni professionali; 4. Il governo delle professioni tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale; 5. La “libera” circolazione dei professionisti in Europa; 6. Considerazioni finali.

1. Le professioni nell'economia della conoscenza e nella Repubblica che tutela “i lavori”

Nell’economia della conoscenza e dei servizi¹, nell’epoca del capitalismo intellettuale² e della sussidiarietà, le professioni che si trasformano costituiscono un fattore dinamico di sviluppo e, nel contempo, un significativo campo di indagine anche per il governo dell’economia nel sistema istituzionale multilivello. Circa quattro milioni di “lavoratori della conoscenza”, due organizzati in ordini e collegi riformati, l’altra parte nelle cosiddette nuove professioni, il 12% del PIL, mercati del lavoro decisivi per la competitività, la coesione sociale e il futuro dei giovani.

Mercati con regole ed esigenze peculiari, non facilmente riconducibili ai modelli classici delle imprese o del lavoro subordinato, esposti alla concorrenza ma anche connotati da ragionevoli quote di “riserve ed

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ Si veda ALLEE V., *The Knowledge Evolution. Expanding organisational intelligence*, Butterworth-Heinemann, Oxford, 1997 ; AMBROSETTI CLUB, *La gestione della conoscenza*, Milano, 2003; BAGNASCO A., PIZZORNO A., TRIGLIA C., *Il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna 2001; BARTEZZAGHI E., RAFFA M., ROMANO A., *Knowledge Management e competitività*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2003; FONTANA F., LORENZONI G., *Il knowledge management*, Luiss University Press Editrice, 2004.

In particolare, sull’originale ruolo delle professioni, si veda FREIDSON E., *Professionalism, the third logic*, The University of Chicago Press books, 2001.

² Sul tema si rinvia al bel libro di DEIANA A., *Il capitalismo intellettuale*, Sperling & Kupfer editori, 2007; si veda anche PRANDSTRALLER G.P., *Il lavoro professionale*, Franco Angeli, Milano 2004.

esclusive”, attraversati dai temi della sussidiarietà, della semplificazione, dell’internazionalizzazione, in un’epoca di straordinarie trasformazioni del concetto stesso di “lavoro”.³

Sotto la spinta di un’indagine dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato del 1998⁴ e delle prevalenti impostazioni del diritto eurounitario, tendenti ad equiparare le professioni al regime delle imprese, si è aperta una lunga e travagliata stagione di riforme, ricca di conflitti, che ha trovato solo negli anni 2011/13 un punto di approdo.

I principali obiettivi della riforma delle professioni ordinistiche del 2011/2012 sono stati:

1. sviluppo della concorrenza (abolizione delle tariffe obbligatorie, sostituite da parametri di riferimento e obbligo di contratto preventivo, pubblicità informativa);
2. sviluppo delle società professionali, con socio di capitale non superiore a un terzo;
3. più garanzie per imprese e cittadini, con l’obbligo di assicurazione e della formazione permanente;
4. più responsabilità, separando il sistema di disciplina dai consigli degli ordini;
5. favorire l’accesso dei giovani, con la riduzione del tirocinio.

Con la legge n.4 del 2013, l’ultima della XVI legislatura, si è dato riconoscimento alle professioni “non riconosciute” completando un disegno basato su “due gambe”: professioni ordinistiche più liberali e nuove professioni più responsabili.⁵

Si è in tal modo completato un percorso ad alta conflittualità e si è avviata una stagione nuova di attuazione dei principi della riforma, accompagnata da trasformazioni significative dei mercati dei saperi professionali.

³ Si rinvia al recente e approfondito lavoro di DE MASI D, *Il lavoro nel XXVI secolo*, Einaudi, 2018, ove peraltro l’autore osserva che “siamo dunque in avanzata transizione verso il compimento della società post industriale in cui prevalgono l’attività terziaria, il tempo scelto, il soggetto individuale, i gusti personali, la famiglia “lunga” in cui i figli restano per molti anni nella casa dei genitori, le aziende *marketing oriented*, il lavoro creativo, il decentramento. il telelavoro, la produzione in serie di piccole serie, l’organizzazione flessibile, i sistemi multipli di comando. Da qui al 2030 il progresso tecnologico e la produttività del lavoro continueranno a crescere velocemente. L’effetto congiunto della legge di Moore, del riconoscimento vocale, delle piattaforme, delle nanotecnologie, della robotica e dell’INTELLIGENZA ARTIFICIALE, comporterà un veloce *jobless growth* con la perdita di un numero consistente degli attuali posti di lavoro non rimpiazzati da nuovi posti. La Cina sarà la più grande fabbrica e l’India il più grande ufficio del mondo. Nei paesi ricchi del 2030 i lavori manuali e quelli intellettuali ma esecutivi saranno in gran parte assorbiti dalle macchine, trasferiti nei paesi emergenti o affidati a immigrati. I creativi (50% degli occupati) occuperanno la parte centrale del mercato, più garantita e retribuita. Essi si esprimeranno senza orario né sede, attraverso un’attività che possiamo chiamare “ozio creativo” in cui lavoro, studio e gioco si confondono tra loro, si destrutturano nel tempo e nello spazio, si femminilizzano, si organizzano per obiettivi, sono fecondati dalla motivazione”, pag. 712.

⁴ Per un’analisi critica, sia consentito rinviare a GIANNINI M.S., MANTINI P., *La riforma delle professioni intellettuali in Italia*, Maggioli, 1999.

⁵ In questo processo evolutivo un ruolo importante è stato rivestito anche dalle modifiche normative improntate al tentativo di liberalizzare il mercato. Si vedano, riassuntivamente, AA.VV., *Le principali novità del decreto “liberalizzazioni”* (legge n. 27/2012), in *Speciali 2012* allegato al *Corriere giuridico*, n. 5/2012.

Negli anni recenti, le professioni sono entrate a pieno titolo nella scena dei soggetti economici anche nelle analisi sulla competitività-paese dell'Italia.⁶

Eppure, il processo di riforma è stato travagliato sotto la spinta di nuove sfide, equivoci ideologici e ingiustificati ritardi e molte questioni restano aperte.

Tra i ritardi di cultura giuridica e politica si deve *in primis* annoverare la sottovalutazione dell'art. 35 della Costituzione che testualmente recita “la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”.⁷ Si è compreso il carattere dinamico e aperto al futuro di quel principio? Si è avuta piena consapevolezza che il lavoro non è solo quello subordinato, nel privato o nel pubblico impiego, e quello delle imprese, secondo la storica dicotomia imprenditore/lavoratore ma vi è appunto un “terzo tipo”, un modello peculiare dell'economia della conoscenza, del capitalismo intellettuale e individuale, della società dei saperi e dei servizi, della sussidiarietà che semplifica i compiti delle amministrazioni, che non risponde più al paradigma classico e alle sue storiche rappresentanze associative? Quanto tempo sprecato, quanta fatica...eppure la Costituzione è chiara: “il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni”.

Anziché riconoscere l'autonomia ontologica, culturale, economica e sociale delle professioni si sono sviluppati dibattiti ideologici, oziosi e nel contempo feroci, per inquadrare la professione nella nozione di “impresa”, ricreando conflitti tra guelfi e ghibellini. Da una parte, si sono tessute le lodi del liberismo

⁶ Tra le analisi più recenti si veda AAVV., *L'attesa verso il lavoro divide le professioni*, in *Il Sole24ore*, 7 maggio 2018, ove, tra l'altro, si afferma che “primi, timidi, segnali di ripresa si registrano per i giovani professionisti. Nel 2017 per la prima volta alcune categorie (avvocati, ingegneri elettronici, specialisti in contabilità ..) hanno visto ridursi i tempi di attesa per l'impiego dopo la laurea. Altri hanno incassato un lieve aumento delle retribuzioni: architetti, veterinari e dentisti, ad esempio. Ma i dati di ALMALAUREA sulla condizione occupazionale dei laureati segnalano ancora criticità: si sono ridotti ad esempio gli spazi di mercato nella PA. Anche i percorsi di accesso, tra tirocinio ed esame di abilitazione sono ancora lunghi e da semplificare. E all'appello mancano nuove lauree abilitanti.”

Sotto tale profilo può essere utile uno sguardo comparativo allargato al contesto europeo: si veda sul tema S. CASSESE, *L'ordinamento delle professioni: problemi italiani e modelli stranieri*, in S. Cassese (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa*, Il Sole24 ore, 1999, 7 ss..

⁷ *Amplius*, si rinvia al pregevole studio di COLAVITTI G., “Fondata sui lavori”. *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, ove correttamente viene ricordato che “gli articoli della Costituzione che fanno riferimento al lavoro ed ai lavoratori, e che generalmente sono intesi come pertinenti al solo lavoro salariato, sono da considerarsi invece – ad avviso di chi scrive - in via di principio riferibili anche al lavoro autonomo e al lavoro professionale, tranne nei casi in cui questo esito non sia predicabile, in virtù della formulazione letterale della norma, o di altre ragioni esegetiche.

La linea interpretativa qui seguita si riaggancia direttamente al primo articolo della Costituzione, e ad alla decisione politica fondamentale ivi contenuta. Le norme dedicate al lavoro – dice Mortati riferendosi in particolare al titolo terzo della Costituzione – hanno uno stesso oggetto, la tutela e la valorizzazione della persona. Il lavoro è il mezzo di tale tutela e valorizzazione, in quanto è il modo principale di espressione della persona. E tutte le forme di lavoro - prosegue Mortati – sono accomunate da una condizione di inferiorità che accomuna “gran parte di coloro che sono costretti a porre la propria opera al servizio di altri” e dunque “sotto certi aspetti, trascende le ipotesi di lavoro prestato in condizioni di dipendenza per abbracciare ogni specie di attività lavorativa”, pag. 38. L'autore persuasivamente afferma che dunque “l'Italia è una Repubblica democratica fondata sui lavori”, pag. 5. Sullo stesso tema si veda SANTORO-PASSARELLO G., *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, VI Ed., Giappichelli, Torino 2017. Nonché ROMAGNOLI U., *I diritti sociali nella Costituzione*, in *Dir. lav. merc.*, 2005, p.521.

e della concorrenza, sottovalutando il riconoscimento del valore del capitale intellettuale, delle competenze e delle responsabilità sociali; dall'altra, si sono intonate stucchevoli difese del “buon mondo antico”, delle professioni liberali dell'Ottocento, che non esistono più, con una strenua rivendicazione di normative anacronistiche impraticabili nella nuova epoca.

Estremisti liberisti e conservatori si sono fronteggiati a lungo, duramente, negando il riconoscimento di una “terra di mezzo”, di un territorio in cui il riconoscimento dei titoli di studio e delle competenze si coniuga con l'internazionalizzazione, l'interdisciplinarietà, la concorrenza, le garanzie per i cittadini utenti e per i giovani, anche attraverso forme societarie e organizzative più efficienti e competitive.

Si sono sollevati quesiti in certo senso paradossali, come quello di cui ci si occupa: nella società globale della conoscenza e dei servizi professionali le regole devono essere di competenza dello Stato o delle regioni?

Con le riforme degli anni 2011/2013 si è pervenuti ad un faticoso e forse utile compromesso, che è opportuno ricostruire nelle pagine che seguono, ma molte questioni restano irrisolte o sopite.

E non sarebbe giusto trascurare i segnali di speranza e di cambiamento ove si consideri che la legge n.81/2017, alla fine della trascorsa legislatura, è intitolata al “lavoro autonomo non imprenditoriale”, una definizione in negativo ancora insufficiente ma pur sempre segno di un mutamento di approccio, peraltro accompagnato da concrete misure di incentivazione e sostegno economico, tradizionalmente riservate alle imprese, nella nuova e più matura consapevolezza che anche le organizzazioni professionali costituiscono realtà produttive ed economiche diverse ma comparabili alle piccole e medie imprese.⁸

2. I principi della riforma delle professioni del 2011/2012 tra Stato e Regioni

È utile ora soffermarsi sulle principali innovazioni introdotte nell'ordinamento che sono sottoposte alla continua verifica dell'evoluzione dei fatti.

Solo un'indagine più accurata dei problemi può consentire di valutare il pregio, o meno, di una regolazione multilivello della materia.

Occorre premettere che l'art. 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138,⁹ ha stabilito i seguenti principi di delegificazione¹⁰:

⁸ Tra queste misure possono essere evidenziate quelle che consentono l'accesso anche dei professionisti ai fondi strutturali europei, al pari delle piccole e medie imprese, nonché quelle in tema di garanzie, in tema di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali.

⁹ Convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

¹⁰ L'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)”, che, in materia di ‘Riforma degli ordini professionali e società tra professionisti’, ha modificato l'articolo 3, comma 5, alinea, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, introducendo lo strumento normativo attraverso il quale effettuare la riforma degli ordinamenti professionali,

- a) *l'accesso alla professione* deve essere libero e fondato sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista; il numero chiuso, su base territoriale, è consentito solo per particolari ragioni di interesse pubblico (come ad esempio la tutela della salute umana), ma alcuna limitazione può fondarsi su discriminazioni dirette o indirette basate sulla nazionalità, ovvero sulla ubicazione della sede della società professionale;
- b) il *tirocinio per l'accesso* deve avere (per disposizione di norma primaria) durata non superiore ai diciotto mesi e deve garantire l'effettivo svolgimento dell'attività formativa ed il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione;
- c) la *formazione continua permanente* è obbligatoria ed è sanzionata disciplinarmente la violazione di tale obbligo;
- d) *l'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale* è obbligatoria e di essa deve essere data notizia al cliente;
- e) la *pubblicità informativa* deve essere consentita con ogni mezzo e può anche avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati;
- f) la *funzione disciplinare* deve essere affidata ad organi diversi da quelli aventi funzioni amministrative; allo scopo è prevista l'incompatibilità della carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei consigli di disciplina territoriali e nazionali.

Si pose, al tempo della riforma, anche il tema dell'eventuale unificazione o “accorpamento” di ordini professionali consimili.

E' singolare osservare che pur a fronte della “furia abolizionista” degli ordini professionali, si rinunciò a “guidare” una revisione basata sul ridisegno e l'unificazione di profili professionali tracciati nel secolo scorso.

Come affermato nella relazione tecnica al decreto, si stabilì, infatti, che non costituisce principio di delegificazione, né quindi lacuna normativa, la mancata previsione della facoltà “per le professioni che esercitano attività similari di accorparsi su base volontaria” come previsto dall'art. 3, comma 5, alinea, del decreto legge 138/2011 : il profilo è stato rilevato nei pareri parlamentari ma non dal Consiglio di Stato, e sul punto va precisato che la facoltà prevista dalla norma primaria è affermata al di fuori quindi dei principi di delegificazione enucleati nella medesima disposizione (lettere da a) ad f). La norma, infatti,

individuato nel regolamento di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400; è stato altresì previsto, dalla stessa disposizione, che le norme vigenti sugli ordinamenti siano abrogate con effetto dall'entrata in vigore del regolamento governativo.

non dà alcuna indicazione sui limiti e sulle modalità del previsto accorpamento, rimesso alla necessaria modifica degli ordinamenti coinvolti.

L'interpretazione appare corretta anche alla luce della genesi dei lavori parlamentari. Tuttavia merita di essere evidenziato il rilievo del principio che consente l'accorpamento solo su base volontaria di ordini simili e la creazione di nuove figure con *skill* professionali più adeguati alle richieste dei mercati: in passato ciò è avvenuto per l'unificazione degli albi dei commercialisti, dei ragionieri e dei revisori contabili, in seguito con il progetto di unificazione tra periti industriali, agrari e geometri per la creazione di un'unica figura di "tecnico laureato", con laurea triennale e specializzazioni.¹¹

Il processo di fusione di alcuni albi "storici" contiene molte opportunità in termini di modernizzazione e anche di consolidamento delle platee previdenziali. E' chiaro che implica il pieno coinvolgimento dei soggetti professionali e interessati ma ben potrebbe esservi "l'indirizzo" del legislatore e del governo.

Peraltro la compatibilità con il sistema costituzionale delle fonti dello strumento attuativo dei principi di delegificazione è stata valutata tenendo conto, da un lato, della materia trattata (*professioni*) e, dall'altro, dei limiti che la legge assegna ai regolamenti di delegificazione (*materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione*).

Come noto, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione individua, tra le materie di *legislazione concorrente*, le *professioni*, cosicché si pone in astratto il problema della competenza ad emanare regolamenti (anche di delegificazione), considerato che *la potestà regolamentare spetta alle Regioni* in materie diverse da quelle di legislazione esclusiva (articolo 117, comma 6, Cost.). A giudizio del Governo il problema della legittimità dell'attività normativa di delegificazione, in materia di professioni, va valutato avuto riguardo al più ampio contesto sistematico in cui si colloca la normativa che ha introdotto i principi di liberalizzazione enunciati. Le norme del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, sono ispirate dall'esigenza di incentivare lo sviluppo economico, da attuarsi mediante la piena tutela della concorrenza tra imprese. A tal fine viene dettata una normativa che, complessivamente ispirata al principio della libertà d'impresa, realizza l'abrogazione delle indirette restrizioni all'accesso ed all'esercizio delle professioni e delle attività economiche¹².

La materia delle professioni viene dunque presa in esame, nel più ampio quadro delle attività che costituiscono esplicazione dell'autonomia economica privata, quale settore, la cui liberalizzazione mira indirettamente alla *tutela della concorrenza*, espressamente rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato dalla

¹¹ *Amplius*, v. IOGNA G. *La grande opportunità. Riformare le professioni tecniche al tempo della crisi*, Novecentoedita, 2012.

¹² Così nella Relazione al decreto sul principio ispiratore si vedano PERA G., *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIV, Milano, 1987, 1033 ss. e GIANFRANCESCO E., *Libertà d'impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giur. Cost.*, 2005, 2209 ss.

lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. La lettura della normativa in questione, in chiave di garanzia della libera concorrenza e del mercato aperto, è favorita dalla pacifica qualificazione delle *attività delle libere professioni* quali *servizi* (articolo 57, par. 2, lett. d), TFUE), la cui prestazione non può essere soggetta a restrizione alcuna (articolo 56 TFUE). Nella relazione del governo al disegno di legge si osserva sul punto, a nostro avviso correttamente, che la disciplina sulle professioni ha, per taluni aspetti, un suo carattere *necessariamente unitario*. In tal caso, “la competenza concorrente delle Regioni è destinata a lasciare il passo al solo intervento statale”¹³¹⁴. La medesima esigenza di unitarietà della disciplina può essere senz'altro avvertita per le materie (accesso, tirocinio, formazione continua, assicurazione dai rischi professionali, disciplinare, pubblicità commerciale) rimesse alla delegificazione, trattandosi con evidenza di profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale (da cui la Corte costituzionale fa derivare la natura concorrente) e che impongono piuttosto una uniforme regolamentazione sul piano nazionale”.

La giurisprudenza costituzionale successiva ha confermato e consolidato tale principio, come meglio si vedrà in seguito.¹⁵

2.1 Contenuti e innovazioni: profili generali

La riforma legislativa del 2011 si apre con una disposizione contenente la definizione di ‘professione regolamentata’ e di ‘professionista’. Il tema è stato a lungo controverso e la scelta fatta è chiara e coraggiosa.

La professione regolamentata è definita come l'attività, o l'insieme delle attività, riservate o meno, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in ordini o collegi, allorché l'iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento di specifiche professionalità.

Secondo una specifica indicazione del Consiglio di Stato, si è escluso, nella versione definitiva del regolamento, che l'applicazione delle disposizioni regolamentari riguardasse anche soggetti inseriti in qualsiasi albo, registro o elenco tenuti da amministrazioni o enti pubblici, così interpretando, in senso restrittivo, il dato normativo primario che riferisce la riforma alle “professioni regolamentate”.

Solo a tali professioni regolamentate si applicano, dunque, le disposizioni del decreto di riforma, salve le specifiche deroghe contenute nella legge di delegificazione per le professioni sanitarie sia in tema di

¹³ Il principio è stato affermato dalla Corte costituzionale in relazione alla *individuazione di nuove figure professionali*, che non può essere rimessa alla normativa regionale: v. C. Cost. n. 153/2006 e n. 57/2007.

¹⁴ POGGI A., *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, commento alla sentenza della Corte Cost. n. 335 del 2005, in *Le Regioni*, 2/2006: BARBERA A., *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2001.

¹⁵ Si rinvia, *infra*, al successivo par. 4.

formazione continua permanente che in materia di istituzione di organi disciplinari. Per le cosiddette “nuove professioni” si decise un intervento legislativo *ad hoc*, contenuto nella successiva legge n.4 del 2013.

La norma definitoria fa espresso riferimento all’ipotesi di riserva dell’attività, limitandola ai soli casi espressamente previsti dalla legge. Nei restanti casi, pertanto, nessuna attività sarà riservata. E’ stato un approdo realistico, conforme alla Costituzione, che riconosce l’esistente per innovare, evitando le fumose dispute sulla natura, imprenditoriale o meno, della professione.

In tema di accesso ed esercizio dell’attività professionale, premettendo che resta necessariamente ferma la disciplina dell’esame di Stato, quale prevista in attuazione dei principi di cui all’articolo 33 della Costituzione¹⁶, trovano conferma i principi contenuti nella norma di delegificazione sulla libertà di accesso alle professioni regolamentate e sul correlativo divieto di limitazione alla iscrizione agli albi professionali se non in forza di previsioni inerenti il possesso o il riconoscimento dei titoli previsti per l’esercizio della professione. Limitazioni possono essere consentite dalla presenza di condanne penali o disciplinari irrevocabili.

Nella stessa disposizione è affermato il principio, contenuto nella norma primaria, della libertà dell’esercizio delle professioni, fondato su autonomia di giudizio intellettuale e tecnico.

Significativo è anche il divieto, contenuto nella legge di delegificazione, di introdurre limitazioni del numero di persone abilitate ad esercitare la professione su tutto o parte del territorio dello Stato (salve deroghe fondate su ragioni di pubblico interesse, quale la tutela della salute). Recependo le osservazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato sul punto, è stata eliminata la previsione della salvezza delle limitazioni derivanti dall’attività svolta alle dipendenze di enti o di altri professionisti, mentre è rimasta l’espressa salvezza dell’applicazione delle disposizioni sull’esercizio delle funzioni notarili e il richiamo generale alle limitazioni derivanti da norme primarie connesse alla tutela della salute. È stato inoltre ribadito il divieto di limitazioni discriminatorie all’accesso e all’esercizio della professione, fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale della società. E’ chiaro che sono rimasti estranei alla delega i temi della eventuale riforma degli esami di Stato (che pure possono costituire irragionevoli “barriere all’accesso”) e dell’eventuale istituzione di “numeri chiusi”, o altri criteri selettivi, per l’iscrizione alle università.

La riforma ha affermato il tradizionale (ma non scontato) principio della pubblicità degli albi professionali territoriali, il cui insieme forma l’albo unico nazionale degli iscritti, che è tenuto dal consiglio

¹⁶ PREDIERI A., *Annotazioni sull’esame di Stato e l’esercizio professionale*, in *Giur Cost.*, 1963, 506, nota a Corte Cost. sent. n. 58/1963.



nazionale di ciascun ordine o collegio.¹⁷ Gli albi territoriali, i cui dati è previsto che siano trasmessi telematicamente, ai fini dell'aggiornamento, all'albo unico nazionale, svolgono funzione di raccolta dei dati anagrafici degli iscritti e recano le annotazioni dei provvedimenti disciplinari adottati nei loro confronti.

E' stato deciso che l'albo unico nazionale previsto dall'articolo 3, comma 2, del regolamento, è costituito quale insieme degli albi unici territoriali di ogni professione, senza che questi siano privati in alcun modo della loro valenza istituzionale autonoma. L'aggregazione degli albi territoriali stabilita dalla norma è infatti essenzialmente funzionale a una migliore organizzazione e gestione delle informazioni contenute negli albi, intesi come banche dati. Sul punto non ci sono state obiezioni da parte degli ordini.

2.2 La pubblicità per migliorare l'offerta e la concorrenza?

Il tema della pubblicità in materia di professioni è stato, e resta, delicato e controverso poiché se l'informazione corretta del cittadino/ utente può costituire un mezzo di sviluppo della concorrenza¹⁸ e di riduzione delle asimmetrie informative, ogni abuso di carattere commerciale, in specie se basato sulla logica del prezzo più basso e su informazioni "suggestive", rischia di tradursi nel suo contrario, peraltro svilendo la dignità del lavoro professionale. Nel concetto di pubblicità informativa, accolto dalla riforma, deve intendersi la pubblicità comparativa in termini assoluti e non quella comparativa in senso stretto, tradotta con raffronti relativi ad altri specifici professionisti (ossia la pubblicità comparativa – negativa). Tale pubblicità è ammessa con ogni mezzo e può concernere anche le specializzazioni ed i titoli effettivamente posseduti dal professionista, l'organizzazione dello studio professionale, nel senso della sua composizione, nonché i compensi richiesti per le prestazioni. E' stata accolta una nozione ampia ma sotto il controllo dei consigli degli ordini che esercitano, in genere, una rigorosa sorveglianza.

Nella relazione illustrativa del disegno di riforma, si è sottolineato che le informazioni rese mediante pubblicità devono essere strettamente funzionali all'oggetto, in tal modo assorbendosi ogni necessità di riferimenti ambigui alla dignità e al decoro professionale, devono rispettare criteri di veridicità e correttezza e non possono essere equivoche, ingannevoli o denigratorie, né, logicamente, devono violare l'obbligo del segreto professionale. Di contrario avviso rispetto alle indicazioni del Consiglio di Stato, è stata mantenuta la connotazione della pubblicità come "funzionale all'oggetto", perché ritenuta utile ad evitare che la pubblicità possa assumere caratteri di eccentrica estraneità ai contenuti professionali stessi.

¹⁷ Per un inquadramento si veda MARI A. *Professioni e ordini professionali in Italia*, in S. Cassese (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa*, Il Sole24 ore, 1999, 70.

¹⁸ PRANDSTRALLER G.P. (a cura di), *Le libere professioni e la pubblicità*, Franco Angeli, 1993.

Si è anche stabilito che la pubblicità scorretta ed ingannevole integra per il professionista che l'ha adottata illecito disciplinare. Si è così integrata la norma, come suggerito dal Consiglio di Stato, specificando che la medesima condotta costituisce una violazione delle disposizioni contenute nel codice del consumo concernenti la pubblicità ingannevole.

2.3 L'obbligo di assicurazione a garanzia degli utenti e dei professionisti

Un altro punto di forza della riforma delle professioni del 2011/2012, a garanzia degli utenti ma, in certo senso, anche dei professionisti, è costituito dall'obbligatorietà della copertura assicurativa dei danni derivanti dall'attività professionale. Sono stati definiti i confini dell'obbligo, cui è tenuto il professionista, di stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività. È stato precisato, in sostanza, che il rischio da coprire con l'assicurazione obbligatoria prevista dalla norma primaria di delegificazione è quello relativo ai danni derivanti al "cliente", con ciò facendo riferimento alla instaurazione di un rapporto di *clientela*, nel senso tradizionale della prestazione di un *servizio professionale diretto* al cliente che lo commette. Ne deriva la necessità di non introdurre alcuna eccezione all'obbligo assicurativo previsto dalla norma primaria, lasciando all'interprete di valutare quando vi sia o no un rapporto di clientela, tale da imporre l'obbligo di assicurazione. Più in generale, la specificazione dell'oggetto dell'assicurazione, riferito alla copertura per i danni derivanti al cliente, consente di escludere, con riferimento alle diverse modalità di configurazione del rapporto professionista-cliente, che l'obbligo in questione possa riguardare il professionista che operi nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente (coperto da altra forma di garanzia della responsabilità, ma il punto è ancora controverso).

Sempre in relazione all'oggetto dell'assicurazione professionale, si è specificato che essa riguarda anche i danni connessi alla custodia di documenti o valori ricevuti dal cliente. L'obbligo assicurativo è affiancato da un obbligo informativo del cliente circa gli estremi della polizza, il massimale e le variazioni eventuali delle condizioni.

Come ritenuto necessario nel parere del Consiglio di Stato – sulla scorta di un'interpretazione della norma primaria letterale e più restrittiva di quella declinata nel testo sottoposto in prima lettura – viene previsto che le condizioni generali delle polizze assicurative possono essere negoziate dai consigli degli ordini o collegi, ovvero dagli enti previdenziali dei professionisti.

Non si è ritenuto possibile accogliere l'istanza, pure espressa nei pareri delle Commissioni parlamentari, volta a introdurre un obbligo delle compagnie di assicurazione alla stipula delle polizze, stabilendo le relative condizioni generali. La norma primaria non conferisce infatti alcuna delega esplicita sul punto, che, ove considerata, comporterebbe una deroga ai principi di libertà di iniziativa economica. Né vi sono dunque i principi generali primari in riferimento ai quali declinare l'ipotetico obbligo a contrarre (Cons.

di Stato, 28 febbraio 2002, n. 1120). Resta ferma l'applicazione della normativa generale in tema di concorrenza, per cui l'eventuale pratica di condizioni contrattuali di cartello da parte delle compagnie assicuratrici costituirebbe un illecito, con conseguente applicabilità della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e *antitrust*.

2.4 Un tirocinio più breve per l'accesso dei giovani alla professione

La materia è stata in parte rilegificata da un duplice intervento: l'articolo 33, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 che ha ridotto da tre anni a diciotto mesi la durata massima del tirocinio; l'articolo 9, comma 6, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, che ha ribadito, con norma immediatamente precettiva, la durata massima del tirocinio per l'accesso alle professioni; ha stabilito la possibilità che, per i primi sei mesi, il tirocinio possa essere svolto in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea, sulla base di convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; ha escluso la pregressa previsione di un compenso per il tirocinante (soluzione criticabile).

Il residuo ambito di delegificazione riguarda pertanto l'aspetto relativo all'effettivo svolgimento dell'attività formativa del tirocinante e l'adeguamento costante della stessa, in funzione della garanzia di serietà e adeguatezza del servizio professionale da prestare.¹⁹

La riforma ha dunque ribadito l'obbligatorietà del tirocinio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali e la sua durata massima di diciotto mesi; la previsione della obbligatorietà del tirocinio per i soli ordinamenti professionali che lo prevedano e la precisazione della durata massima del periodo come stabilito dalla norma primaria costituiscono integrazioni del testo operate sulla scorta delle indicazioni del Consiglio di Stato:²⁰

¹⁹ Per una ricognizione pratica su scala regionale si veda AA.VV., *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, a cura di BERTAGNA G., BURATTI U., FAZIO F. E TIRABOSCHI M., University press, 2013.

²⁰ Il parere reso dallo stesso organo indica la necessità di introdurre una norma transitoria sulla applicabilità del periodo di 18 mesi anche ai tirocini in corso. Non si ritiene, tuttavia, di dover integrare la normativa regolamentare giacché, con circolare del Ministro della Giustizia del 4 luglio 2012 – prot. n. 93833, è stata data interpretazione, nel senso indicato dal Consiglio di Stato, all'art. 9 del decreto legge n. 1 del 2012, come convertito, normativa primaria non suscettibile di essere incisa, neppure in chiave interpretativa, dal regolamento di delegificazione. Le Commissioni parlamentari hanno rilevato, sulla durata del tirocinio, che la previsione di 18 mesi, anche per le professioni che prevedevano un periodo inferiore, potrebbe limitare l'autonomia delle università e dei consigli nazionali nella definizione di specifiche intese volte ad anticipare il tirocinio, come previsto dalla lettera c) del richiamato articolo 3, comma 5, del decreto legge n.138 del 2011, come convertito, e dal comma 6 dell'art. 9 del decreto legge n. 1 del 2012. Il rilievo è tuttavia superato dal fatto che nulla vieta agli ordini o collegi convenzioni con l'università. Quanto in particolare alla possibilità che il tirocinio si svolga anticipatamente, in concomitanza con il corso di laurea, il decreto, riprendendo la successiva rilegificazione di cui all'art. 9 del decreto legge n. 1 del 2012, permette l'opzione: il profilo è quindi stato nuovamente normato in via primaria, senza possibilità di

- definisce il tirocinio come addestramento a contenuto teorico-pratico finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio della professione e la gestione organizzativa dello studio professionale;
- pone l'iscrizione nel registro dei praticanti (tenuto presso l'ordine o il collegio) territoriale quale condizione per lo svolgimento del tirocinio;
- stabilisce, al fine di rendere effettiva ed adeguata la formazione, il requisito di cinque anni di anzianità per il professionista affidatario ed il tetto di tre praticanti contemporaneamente; viene fatta salva la possibilità di deroga per autorizzazione del consiglio dell'ordine o collegio competente, cui è rimessa, come suggerito dal Consiglio di Stato, la potestà regolamentare di stabilire i criteri concernenti l'attività professionale del richiedente e l'organizzazione della stessa che consentano di derogare al tetto di tre praticanti come stabilito in via ordinaria; la potestà regolamentare dei consigli nazionali è bilanciata dall'intervento nel procedimento del ministro vigilante, chiamato a esprimere un parere vincolante sulla selezione dei predetti criteri. Sul punto non è stata ritenuta fondata l'osservazione delle Commissioni parlamentari per cui non corrisponderebbe ai principi di delegificazione la disposizione del comma 3 dell'articolo 6, nella parte in cui dispone che il professionista affidatario debba avere almeno cinque anni di anzianità e non invece un'anzianità inferiore con conseguente maggiore flessibilità organizzativa. La norma costituisce invero attuazione del principio di effettività e serietà dell'attività di formazione teorico-pratica ed è pertanto il frutto di un legittimo esercizio della discrezionalità (latamente) legislativa, conforme alla delega, come peraltro confermato dal parere del Consiglio di Stato che nulla rileva in proposito;
- introduce la possibilità che il tirocinio possa essere svolto, per un periodo non superiore a sei mesi, presso enti o professionisti di altri Paesi (non vi sono, come ipotizzato dal Consiglio di Stato, ostacoli derivanti dalla normativa comunitaria a regolare il tirocinio professionale limitando a un certo tempo il periodo extra nazionale riconoscibile ai fini dell'assolvimento dell'obbligo in questione, relativo infatti all'accesso alla professione nazionale e non al riconoscimento del correlativo titolo ai fini dell'esercizio *extra* UE) e ribadisce la possibilità che, per i primi sei mesi, il tirocinio possa essere svolto in concomitanza

modifiche in questa sede. Ancora in sede di parere parlamentare, con riguardo ai dottori commercialisti ed esperti contabili, le Commissioni reputano necessario introdurre una norma che consenta ai tirocinanti di completare il periodo di tirocinio anche per l'iscrizione nel registro dei revisori legali, prendendo tuttavia atto che la riduzione generale della durata del tirocinio a non oltre 18 mesi non possa riguardare la durata del tirocinio previsto, in sede comunitaria, per l'iscrizione nel predetto registro dei revisori; la richiesta delle Commissioni parlamentari è tuttavia inaccoglibile poiché l'iscrizione al registro dei revisori è materia estranea alla delegificazione: essa non è relativa a una professione regolamentata ma a un *servizio professionale* (erogabile da più tipologie di professionisti), vincolata da normativa comunitaria e oggetto, per norma primaria speciale (d.lgs. n. 39 del 2010), attuativa di specifica normativa comunitaria (direttiva 2006/43/CE2), di separata regolamentazione (rimessa al Ministero dell'economia, salvo che per la regolamentazione dell'esame di Stato rimesso a regolamento del Ministro della giustizia di concerto con quello dell'economia e delle finanze). L'esigenza prospettata non è stata infatti rilevata dal Consiglio di Stato.

con il corso di studio per il conseguimento della laurea, sulla base di convenzioni tra i consigli nazionali competenti ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché, per lo svolgimento del tirocinio presso pubbliche amministrazioni, di convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini o collegi e il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (come da successiva rilegificazione ex art. 9 comma 6 del decreto legge n. 1 del 2012 come convertito);

- stabilisce che, in funzione dell'effettività e serietà del tirocinio, esso possa essere svolto anche in costanza di rapporto di pubblico impiego o di rapporto di lavoro subordinato privato, purché detti rapporti di lavoro siano regolati, quanto alla modalità di svolgimento e agli orari previsti, in modo da consentire l'effettivo svolgimento del tirocinio. Seguendo le osservazioni del Consiglio di Stato, è stata eliminata l'incompatibilità della pratica del tirocinio con il solo rapporto di pubblico impiego ed è stata completamente equiparata la disciplina in questione con il rapporto di lavoro subordinato privato;

- esclude la configurabilità dell'attività di tirocinio come rapporto di lavoro subordinato, salva la corresponsione di un equo indennizzo previsto dall'articolo 9, comma 4, ultimo periodo, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1;

- ancora in funzione della serietà della preparazione, prevede che l'interruzione del tirocinio per oltre tre mesi, senza giustificato motivo, determini l'inefficacia del periodo già svolto ai fini dell'adempimento dell'obbligo formativo; di contro, una interruzione giustificata è consentita per una durata massima di nove mesi, salva la necessità per il tirocinante di completare l'intero periodo previsto (viene disatteso l'invito del Consiglio di Stato a rendere meno gravosa la previsione, eventualmente prevedendo puramente e semplicemente un periodo di interruzione più ampio; il parere della Sezione consultiva non sembra infatti coerente con le scelte di fondo del regolamento sull'attuazione del principio dell'*effettivo svolgimento dell'attività formativa* affermato dalla norma primaria);

- impone la soggezione dei praticanti alle norme deontologiche dei professionisti abilitati ed al medesimo regime disciplinare;

- individua, quali modalità di tirocinio, la pratica svolta presso lo studio professionale e la frequenza con profitto, facoltativa ed alternativa, di specifici corsi di formazione professionale organizzati dagli ordini o dai collegi, nonché da associazioni o enti autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi con intervento ministro vigilante, nel procedimento deliberativo consiliare, volto a vincolare gli ordini o collegi anche nel senso dell'accoglimento dell'autorizzazione che si intenda negare (è quindi specificamente previsto, con evidente finalità di tutela verso comportamenti anticoncorrenziali da parte degli organi dotati di potere autorizzatorio, che i consigli nazionali trasmettano motivata proposta di delibera, anche di diniego dell'autorizzazione, al ministro vigilante al fine di assumere un parere vincolante sul punto e, quindi, eventualmente inducendo al rilascio di una autorizzazione che si intende negare. Sul

punto resta ferma, diversamente da quanto ritenuto dalle Commissioni parlamentari, la possibilità che i corsi di formazione siano organizzati da soggetti diversi anche dalle associazioni professionali; va rilevato che la legge di delegificazione non solo consente, ma, in chiave di liberalizzazione, impone che i corsi possano essere organizzati da soggetti estranei agli ordini e collegi ovvero alle associazioni dei relativi iscritti); correlativamente i consigli nazionali degli ordini o collegi, previo parere favorevole del ministro vigilante, emanano un regolamento attuativo concernente: a) le modalità e le condizioni per l'istituzione dei corsi di formazione (con l'obiettivo espresso di garantire libertà e pluralismo dell'offerta formativa); b) i contenuti formativi essenziali; c) la durata minima dei corsi con carico didattico minimo non inferiore a duecento ore; d) le modalità e le condizioni per la frequenza dei corsi di formazione, nonché per la verifica intermedia e finale del profitto, affidate ad una commissione di professionisti o docenti universitari in modo da garantire omogeneità di giudizio sull'intero territorio nazionale (anche per tale regolamento si è ritenuto in coerenza di mantenere un intervento del ministro vigilante nell'*iter* di adozione del regolamento con evidente finalità di tutela della libera concorrenza); ancora al ministro vigilante è rimessa, verificata l'idoneità dei corsi di formazione e la dichiarazione della data a decorrere dalla quale il corso di formazione diviene operativo ai fini del tirocinio con al finalità di rendere omogenea l'applicazione della disciplina sul punto. In risposta a una sollecitazione dei pareri parlamentari va osservato che in sede di regolamenti consiliari attuativi, partecipati dal ministro vigilante, potrà prevedersi la separazione soggettiva tra organizzatori dei corsi e soggetti destinati a valutarne l'esito per i partecipanti;

- attribuisce al consiglio dell'ordine o del collegio i poteri di certificazione sullo svolgimento del tirocinio;
- stabilisce, infine, l'inefficacia del periodo di formazione svolto nel caso in cui l'esame di Stato non venga superato nei cinque anni successivi alla chiusura del periodo;
- chiarisce che le disposizioni in parola si applicano ai tirocini iniziati dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, fermo quanto previsto, in particolare sulla durata, dall'articolo 9, comma 6, del decreto legge n. 1 del 2012.

La materia è tormentata poiché si tratta di definire il non facile punto di equilibrio tra accesso dei giovani ai mercati del lavoro professionale, che non può e non deve essere irragionevolmente ritardato, e garanzia di adeguati livelli di qualità.

2.5 La formazione permanente nella *life long learning*

Nella società della conoscenza, nell'epoca della *life long learning*, la formazione continua permanente è stata regolata con la finalità di garantire qualità ed efficienza della prestazione professionale e sviluppo della professione, anche a tutela degli interessi degli utenti e della collettività cui è rivolto il servizio professionale. E' quindi sancito, per il singolo professionista, l'obbligo di formazione mediante un

continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale.²¹ La violazione dell'obbligo è previsto che abbia rilievo disciplinare. In certo senso, il principio che si è inteso affermare è che gli ordini professionali “ non sono una casta chiusa”, in essi si entra con l'esame di Stato ma si può anche uscire in caso di grave inerzia e inadempimenti.

I corsi di formazione possono essere organizzati dagli ordini o dai collegi, nonché da associazioni o enti autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi con intervento ministro vigilante, nel procedimento deliberativo consiliare, volto a vincolare gli ordini o collegi anche nel senso dell'accoglimento dell'autorizzazione che si intenda negare. E' quindi specificamente previsto, con evidente finalità di tutela verso comportamenti anticoncorrenziali da parte degli organi dotati di potere autorizzatorio, che i consigli nazionali trasmettano motivata proposta di delibera, anche di diniego dell'autorizzazione, al ministro vigilante al fine di assumere un parere vincolante sul punto e, quindi, eventualmente inducendo al rilascio di una autorizzazione che si intende negare.

Ad un regolamento, emanato dai consigli nazionali degli ordini o collegi, previo parere favorevole del ministro vigilante, è stata rimessa: a) la determinazione delle modalità e condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti; b) la individuazione dei requisiti minimi dei corsi di aggiornamento; c) la fissazione del valore del credito formativo professionale, quale unità di misura della formazione continua (anche per tale regolamento, parallelamente a quanto previsto per i corsi di formazione nel tirocinio, si è ritenuto di mantenere un intervento del ministro vigilante nell'*iter* di adozione del regolamento, con evidente finalità di tutela della libera concorrenza).

In sede di parere parlamentare, si è rilevata l'opportunità di integrare la disposizione del comma 3, sulla possibilità di stipulare convenzioni tra consigli nazionali degli ordini e università, prevedendo che l'attività di gestione e organizzazione dell'aggiornamento professionale possa avvenire anche a cura degli ordini o collegi territoriali e dei sindacati di categoria delle professioni regolamentate, anche in cooperazione o convenzione con altri soggetti. Invero, la norma richiamata del comma 3 non esclude la possibilità che i corsi per la formazione continua siano organizzati anche a cura degli ordini o collegi territoriali, e dei sindacati di categoria delle professioni regolamentate, cosicché non si rinvergono ragioni per una modificazione del testo sul punto.

Ad apposite convenzioni tra consigli nazionali competenti e università è rimessa la determinazione delle regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi (professionali ed universitari). Parimenti è regolato il riconoscimento reciproco tra diversi ordini o collegi professionali (crediti interprofessionali).

²¹ Per un inquadramento classico del tema si veda MAVIGLIA C., *Professioni e preparazione alle professioni*, Milano, 1992.

E' riconosciuta la competenza regionale per la disciplina dell'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale. E' un profilo che merita di essere sviluppato in una visione più attuale e moderna del lavoro e che, a nostro avviso, non lede il principio fondamentale della competenza esclusiva dello Stato nella determinazione unitaria delle figure professionali.

2.6 Il nuovo sistema disciplinare

La riforma del sistema disciplinare delle professioni per via regolamentare²² incontra diversi limiti:

a) limiti costituzionali (la natura riservata in via assoluta alla legge delle norme relative ad ogni magistratura, secondo l'articolo 108 della Costituzione, non abilita il Governo a regolamentare anche le funzioni giurisdizionali dei consigli nazionali, dovendosi ritenere che il regolamento sia sprovvisto, a riguardo, di ogni potestà d'intervento, limitato ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa);

b) i limiti derivanti dalla legge di delegificazione, che non prevede in alcun modo la possibilità di riformare il sistema elettorale dei consigli, non consente di modificare la competenza territoriale degli stessi (eventualmente ampliandola per le funzioni disciplinari), non prevede di modellare la composizione dei collegi di disciplina attraverso la nomina di componenti esterni, attesa la mancata possibilità di modifica del sistema rappresentativo vigente per la composizione degli attuali organi di disciplina;

c) le limitazioni insite nella formulazione dell'articolo 3, comma 5, lettera f), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che individua, quale criterio di delegificazione in materia disciplinare, l'incompatibilità della carica di consigliere dell'ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei costituenti consigli di disciplina nazionali e territoriali; l'aggettivazione (*nazionali e territoriali*) data ai consigli di disciplina impone una lettura della norma nel senso della individuazione di una incompatibilità 'interna' e non allargata a qualsivoglia carica di consigliere dell'ordine anche ad altro livello territoriale; se la norma avesse voluto estendere l'incompatibilità alla carica di consigliere del collegio di disciplina avrebbe dovuto esplicitarlo, ovvero avrebbe dovuto essere diversamente formulata con l'esclusione della predetta aggettivazione.

Il Consiglio di Stato ebbe a formulare le seguenti precise osservazioni, ampiamente riprese e condivise dalle Commissioni parlamentari: i) per gli organi di disciplina aventi natura giurisdizionale, si sostiene che l'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine (o collegio) e quella di membro dei consigli di disciplina, voluta dalla norma primaria sia a livello territoriale che nazionale, possa essere attuata

²² Per più analitiche precisazioni sulla ricostruzione storica di queste vicende, si veda DANOVI R., *Il pendolo della professione*, Milano, 1999, 201 e, successivamente alla riforma ID., *Norme deontologiche e responsabilità disciplinare nelle società professionali*, in *Corriere giur.*, n. 10/2013.

prevedendo che chi esercita funzioni disciplinari non può esercitare funzioni amministrative e rimettendo l'attuazione del principio all'autonomia organizzativa dei vari consigli, che potrebbero strutturarsi in sezioni; ii) per gli organi di disciplina territoriali ed i consigli nazionali che decidono in via amministrativa, viene considerata ingiustificata l'esclusione dell'opzione di prevedere negli organi disciplinari anche soggetti terzi (come attualmente in altri ordinamenti: Commissione amministrativa regionale di disciplina per notai, presieduta da un magistrato nominato dal presidente della Corte d'appello del distretto); viene proposta la nomina, da parte consiglio dell'ordine (o collegio), dei componenti dell'organo disciplinare composto (o presieduto) anche da terzi; iii) viene criticato il criterio di individuazione dei componenti del consiglio nazionale di disciplina (non giurisdizionale) mediante il criterio dei non eletti, in quanto oggetto di valutazione elettorale negativa o comunque insufficiente ai fini della rappresentatività.

L'opzione di cui al punto i) avanzata dal Consiglio di Stato, è stata valutata tenendo conto dei limiti entro cui può operare la delegificazione. In particolare va richiamato il noto e discusso limite della riserva assoluta di legge di cui all'art. 108, primo comma, della Costituzione, per gli organi di disciplina aventi natura giurisdizionale. Può essere ulteriormente sottolineato che alcuna norma secondaria può incidere, anche indirettamente, sugli organi con funzioni giurisdizionali, quali quelli disciplinari nazionali di alcuni ordini (come il CNF). Deve infine richiamarsi il tenore letterale della norma primaria che parla di *organi* di disciplina differenti e di incompatibilità della *carica*, e non solo, come indicato dal Consiglio di Stato, di *funzioni* differenziate e, appunto, di distinzione tra funzioni. Appare dunque scelta congrua e più aderente al dettato costituzionale quella di escludere del tutto dalla disciplina regolamentare gli organi di disciplina aventi natura giurisdizionale.

Sulle osservazioni di cui al punto ii), con sostanziale adesione alle indicazioni del Consiglio di Stato, nei consigli di disciplina nazionale che decidono in via amministrativa viene prevista la formazione di autonomi organi, con conseguente divaricazione delle competenze disciplinari e amministrative, lasciando la concreta disciplina attuativa della gestione delle dette, distinte, competenze, ai poteri autorganizzatori dei consigli nazionali.

Sulle osservazioni di cui al punto iii), e segnatamente sulla partecipazione di terzi nei consigli di disciplina territoriali, dev'essere rilevata un'oggettiva difficoltà concreta di impegnare, tipicamente, il presidente del tribunale (come possibile soggetto terzo componente dell'organo in questione), per ogni professione, nella composizione di tutti gli organi di disciplina costituiti nel circondario del suo ufficio. Il profilo della terzietà (riflesso della incompatibilità di funzioni e di cariche voluto dalla norma) può essere parimenti garantito mediante la *designazione* dei componenti del collegio di disciplina, questa sì assegnata, attingendo da una rosa di candidati proposta dal consiglio dell'ordine o collegio, al presidente del tribunale, figura idonea ad escludere che la designazione da parte del consiglio locale possa subire condizionamenti per

effetto della prossimità agli iscritti, profilo questo che consente di differenziare la disciplina a livello nazionale. Ai consigli nazionali è attribuito il compito di emanare un regolamento, partecipato dal ministro vigilante, per l'individuazione dei criteri in base ai quali viene effettuata la scelta della rosa dei candidati proposta al presidente del tribunale per la nomina.

Si è ritenuto opportuno estendere anche alle società di professionisti, di cui alla legge n. 183 del 2011, l'applicazione delle stesse disposizioni, in quanto compatibili, in materia disciplinare per gli iscritti. L'indicazione delle Commissioni non è stata seguita dal governo, poiché il regolamento non costituisce la sede destinata alla regolazione della materia disciplinare, in via primaria, regolata dall'art. 10 della legge n. 183 del 2011, che prevede a sua volta l'adozione di un autonomo e specifico decreto interministeriale per la normativa di dettaglio delle società tra professionisti.

In attuazione della legge di delegificazione e secondo i criteri di scelta sopra illustrati, sono istituiti, per tutte le professioni diverse da quella sanitaria, i *consigli di disciplina territoriali* presso i consigli dell'ordine o collegio territoriale. Ciò consente di mantenere ferma e far coincidere la competenza territoriale (sugli iscritti) dei due organi, amministrativo e disciplinare, correttamente sdoppiati per effetto della riforma.

E' stata infatti affermata la regola della separazione delle competenze disciplinari da quelle amministrative, che devono essere svolte da consiglieri diversi, secondo una articolazione del consiglio nazionale dell'ordine o collegio che rifletta detta separazione e da stabilirsi mediante regolamento interno, adottato su parere vincolante del ministro che ha la vigilanza sull'ordine o collegio, al condivisibile fine di evitare ogni conflitto tra funzione di gestione e funzione giudicante.

2.7 La *vexata quaestio* delle tariffe professionali tra regole, “equo compenso” e mercato.

La determinazione dei compensi professionali è da anni un tema assai delicato e controverso sotto la spinta, da un lato, delle tendenze proconcorrenziali di matrice europea e, dall'altra, della comprensibile “resistenza” dei professionisti che cercano di tutelare reddito e “decoro professionale”, contrastando le logiche del massimo ribasso e della svalutazione dell'opera intellettuale.²³ Negli anni recenti la normativa

²³ “L'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense ha monitorato negli anni recenti il fenomeno dell'abuso di posizione economica da parte di grandi imprese che impongono regimi contrattuali vessatori agli avvocati (spesso giovani). Si tratta per lo più di professionisti che stipulano convenzioni aderendo ai modelli fissati da banche e assicurazioni (cfr. UFFICIO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, dossier 19 maggio 2015, n. 7; e poi ID, Dossier 7 giugno 2016, n. 2, e ID., Dossier 19 luglio 2016, n. 3, reperibili sul sito istituzionale del Consiglio nazionale forense).

Dall'analisi di alcune convenzioni poste in essere da banche e assicurazioni – tra le altre UBI Banche, Italfondario S.p.a., Intesa San Paolo, MPS, Unicredit, Allianz, Axa, Carige, Cattolica, Groupama, Generali, Unipolsai, HDI – è emerso che molteplici clausole che impongono condizioni particolarmente vessatorie per i legali appaiono molto simili e, in alcuni casi, identiche. Tra esse, prestazioni gratuite imposte (completa gratuità dell'attività di consulenza/assistenza nei casi in cui sia già in corso o sia poi avviata attività giudiziale, obbligo di redazione gratuita di commenti a provvedimenti legislativi o giudiziari, o di newsletter a carattere giuridico), imposizione

è stata più volte innovata dal legislatore, che ha modificato il ruolo delle tariffe e dei parametri per la determinazione degli onorari professionali, alla ricerca di un difficile equilibrio.

Come noto, il decreto-legge “Bersani” n. 223/2006, all’art. 2, comma 1, lettera a), ha abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano, con riferimento alle attività libero-professionali ed intellettuali, l’obbligo di adottare tariffe fisse o minime.

Il provvedimento ha dato per la prima volta il via libera alla possibilità di applicare onorari liberamente concordati tra il professionista ed il cliente.

Rappresentano un’eccezione al decreto Bersani la liquidazione giudiziale degli onorari degli avvocati, per cui il giudice può liquidare le spese di giudizio e i compensi professionali sulla base della tariffa professionale, ed in materia di lavori pubblici, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per i servizi professionali.

Nonostante tutto, le tariffe ed i parametri professionali hanno continuato, in quegli anni, ad avere una funzione fondamentale per il professionista per determinare il proprio onorario in maniera corretta ed equilibrata, pur nella possibilità offerta dalla normativa di concordare liberamente l’onorario con il cliente.

Il riferimento alle tariffe in materia di appalti è stato nuovamente inserito nel d.lgs n. 163/2006, a seguito dell’emanazione del decreto correttivo (d.lgs 152/2008).

Sono seguiti altri interventi legislativi, a partire dal 2011, che si inquadraivano nell’ottica di riformare gli ordinamenti professionali, fino alla definizione del cosiddetto “decreto parametri”, introdotto col dm 140/2012 (riforma dei compensi professionali). È stata poi la volta del dm 143/2013 che definiva i corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all’architettura e all’ingegneria.

dell’esclusione di anticipi, e in qualche caso anche l’obbligo del legale di anticipare le spese occorrenti per lo svolgimento dell’incarico ricevuto, soppressione o abbattimento forfettario della voce di parcella relativa alle spese generali (pur prevista dalla legge), esclusione del rimborso delle spese di trasferta (clausola particolarmente vessatoria, se associata a compensi molto bassi, perché in grado in taluni casi di erodere completamente il margine di guadagno del professionista e costringerlo a prestazioni sotto costo), imposizione di forti limitazioni del compenso in caso di pluralità di cause. Accanto a queste clausole, compaiono spesso compensi davvero irrisori.

La condizione di debolezza dell’avvocato che aderisce a queste convenzioni è legata per lo più alla circostanza per cui il professionista riceve da questo genere di “clienti forti” un flusso di lavoro non facilmente sostituibile con altri clienti; peraltro, ove rinunziasse al rapporto professionale, è sicuro del fatto che in molti accorrerebbero a sostituirlo, alla luce dell’enorme numero di avvocati presenti in Italia e della situazione di grave crisi economica che il Paese attraversa. Secondo i dati riportati dalla Cassa forense, centomila avvocati italiani guadagnano meno di ventimila euro all’anno, ed il reddito medio della categoria è sceso del 25,48 % negli anni che vanno dal 2009 al 2015 (i dati sono disponibili sul sito istituzionale della Cassa di assistenza e previdenza forense).”, in COLAVITTI G., *op.cit.*, nota pag. 6.

Infine si è pervenuti al dm 17 giugno 2016, attuativo dell'art. 24, comma 8, del d.lgs n. 50/2016 ossia del nuovo codice dei contratti pubblici.

Il nuovo codice dei contratti, nella sua versione originaria, prevedeva la possibilità opzionale dell'utilizzo delle tabelle del suddetto dm 17 giugno 2016; a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 56/2017 ("correttivo" del codice) è stato stabilito l'obbligo di utilizzo delle tabelle per il calcolo dei corrispettivi professionali nei lavori pubblici.

Il nuovo testo stabilisce infatti che "il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, approva, con proprio decreto, da emanare entro e non oltre 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di cui al presente articolo e all'articolo 31, comma 8.

I predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento.

Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 6."

In particolare, occorre far riferimento alle tabelle per calcolare i corrispettivi per le seguenti attività: progettazione (di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva); coordinamento della sicurezza (in fase di progettazione e in fase di esecuzione); direzione dei lavori; collaudo; incarichi di supporto tecnico- amministrativo al Rup e al Dirigente.

La legge n. 172/2017, di conversione del decreto fiscale e in vigore dal 6 dicembre 2017, ha introdotto la definizione di equo compenso.

Per i professionisti "si considera equo il compenso [...] quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto".

L'equo compenso, inizialmente stabilito per i soli avvocati iscritti all'ordine, con la legge 172/2017 è stato esteso a tutti i professionisti, inclusi quelli che non appartengono ad alcun ordine professionale.

L'equo compenso riguarda i rapporti di collaborazione professionale regolati da convenzioni che hanno ad oggetto lo svolgimento di attività in favore di imprese bancarie e assicurative e di imprese che non rientrano nella categoria delle microimprese o delle piccole o medie imprese.

Con un ampliamento, approvato nella fase finale del dibattito parlamentare, anche la pubblica amministrazione è tenuta a rispettare la nuova norma.

In relazione alle convenzioni cui si riferisce la norma, il legislatore ha stabilito che tutte le clausole atte a determinare uno squilibrio contrattuale significativo a sfavore del professionista sono da considerarsi vessatorie.

Sono vessatorie, in particolare, anche le clausole che danno diritto al cliente di chiedere prestazioni aggiuntive da parte del professionista senza alcun corrispettivo. L'essere state oggetto di eventuale trattativa, e conseguente approvazione scritta, non libera queste clausole dalla loro natura vessatoria e sono dunque da considerarsi nulle.

Il Consiglio di Stato, nel parere del 4 dicembre 2017, n.2602, reso su sollecitazione dell'ANAC, ha ritenuto che “ per quanto concerne la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di progettazione (...) la presa d'atto dell'abrogazione del sistema di tariffe minime previsto dall'art.5 del decreto-legge 22 giugno 2012, n.83 va accompagnata dal necessario coordinamento con la recente introduzione dell'obbligo di riconoscere “ alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti” dalla pubblica amministrazione un “equo compenso”, ai sensi dell'art.19- quaterdecies, comma 3, della legge 4 dicembre 2017, n.172 ..”.

Tale assunto va interpretato nel senso della preclusione a tali rapporti delle clausole vessatorie richiamate e della piena conferma , per quanto concerne i compensi professionali, dei parametri in vigore.

Si deve in conclusione ritenere che la nuova normativa sull' “equo compenso” , alla luce e alle condizioni delle considerazioni svolte, ha in sostanza un mero effetto confermativo della disciplina vigente, ferma l'esclusione delle eventuali clausole vessatorie.

Il chiaro principio legislativo non risolve tuttavia gli ostacoli delle prassi che, come osservato in precedenza, sono caratterizzate, in specie da parte dei soggetti più forti (banche, assicurazioni...), ancora dalla logica del “prezzo più basso” con dinamiche di mercato spesso inique.

Il tema resta vivace²⁴ e dovrebbe forse trovare una sede presso una sezione specializzata DI vigilanza presso un'autorità indipendente, con la collaborazione degli ordini professionali.

Ha comunque l'effetto di superare la discutibile sentenza del Consiglio di Stato , sez.V, n.4614/2017 , che ha ipotizzato la possibilità della gratuità del servizio professionale di progettazione, destando numerose proteste e conflitti.

2.8 Gli irrisolti limiti alla crescita delle società professionali

Come osservato in precedenza, anche il tema delle società professionali aveva incontrato nella riforma del 2012 un suo pur precario punto di approdo.

La legge 21 dicembre 2012, n. 247 non ha contribuito a risolvere i limiti alla crescita delle società professionali che sono, a nostro avviso, prevalentemente di natura fiscale, organizzativa e culturale. La questione di fondo, da troppo tempo dibattuta, risiede nel paventato rischio che la presenza in particolare

²⁴ *Ex multis*, TROVATO I., *Avvocati e architetti alla guerra dei minimi*, in *Corriere della sera*, 12 maggio 2017, p.41.

negli studi legali, di soci di capitale non professionisti, possa pregiudicare l'autonomia e l'indipendenza nell'esercizio della professione forense. Di qui il limite, come punto di compromesso, del 30% del capitale per i soci non professionisti nella riforma Monti del 2012.

A ben vedere, il tema andrebbe a nostro avviso affrontato sulla base di due osservazioni pragmatiche: da un lato, solo la crescita organizzativa, anche dimensionale, consente la maggiore competitività ed efficienza nei mercati internazionali dei servizi; dall'altro, un terreno di compatibilità tra deontologia e capitale dovrebbe essere con cura ricercato ove si considerino realtà professionali consolidate, ad esempio gli ingegneri nelle società di ingegneria o i medici nelle cliniche sanitarie private.

Ma, al contrario dell'approccio "generalista" della riforma del 2017, occorrerebbe farsi carico, in modo mirato e specifico, di alcune peculiari realtà professionali.

Nella nuova recente disciplina sono state delineate le disposizioni in materia di *governance* della società con la significativa previsione che la maggioranza dei membri dell'organo di gestione debba essere composta da avvocati e che dunque i soci professionisti possano assumere la carica di amministratori.

Ma, come puntualmente rilevato in dottrina²⁵, restano numerose criticità che rischiano di rendere difficile la praticabilità della nuova forma di esercizio professionale.

In particolare appare "del tutto abnorme il regime della responsabilità professionale. Il socio di puro capitale godrà delle limitazioni patrimoniali in caso di risarcimento di eventuali danni, mentre l'avvocato che effettuerà la prestazione sarà soggetto a responsabilità piena, senza limiti. L'ingresso di meri finanziatori nella compagine e negli organi sociali menoma l'autonomia decisionale dei professionisti i quali soli possono rendere le specifiche prestazioni professionali e delle quali assumono la responsabilità di fronte al cliente. Il rischio è che, nei fatti, i finanziatori decideranno se e come assistere un cliente, mentre gli effetti di una decisione sconsiderata ricadranno sugli avvocati, dal momento che non i primi, bensì i secondi, sono tenuti a rendere la prestazione professionale, assumendone la responsabilità professionale piena. Soprattutto, mancano del tutto nelle nuove norme il fondamentale aspetto dell'inquadramento fiscale dei redditi della società tra avvocati, lacuna propria anche della disciplina delle altre società tra professionisti (disciplinate dall'articolo 10, l. 183/2011). Del pari mancano le misure circa il trattamento previdenziale dei redditi prodotti e i correlati rapporti con la casse professionali, materia che richiede una attenta ponderazione degli effetti sugli equilibri patrimoniali delle casse e sui diritti previdenziali degli iscritti. La disciplina delle società tra avvocati abrogata, invece, prevedeva invece espressamente che il reddito prodotto dalle società tra avvocati dovesse essere considerato reddito da lavoro autonomo ai fini fiscali e forniva una risposta anche alle questioni previdenziali (articolo 5, l.

²⁵ Si rinvia a COLAVITTI G., *op.cit.*, pag. 3.

247/2012). Nella norma fortemente voluta dal Ministero per lo sviluppo economico e dall’Autorità garante per la concorrenza mancano altresì le discipline di aspetti fondamentali della vita sociale, quali la disciplina della ragione sociale e della sorte di essa in caso di cessazione dalla qualità di socio (per decesso o altre cause), la regolazione della crisi della società tra avvocati (la legge n.247 del 2012 esplicitamente attraeva invece le società tra avvocati alla disciplina del sovraindebitamento), la disciplina delle società c.d. multidisciplinari che pongono complesse questioni tecniche, fra l’altro con riferimento al riparto di competenze tra i vari ordini professionali e alla soggezione dei relativi ordinamenti”. Del tutto carente appare inoltre la disciplina degli obblighi di informazione della società nei confronti del cliente, che dovrebbe invece consentire al cliente la possibilità di scegliere lui, nell’ambito delle professionalità presenti, a quale avvocato affidarsi, e la disciplina volta ad evitare i conflitti di interessi e a regolare la società tra avvocati nella possibilità di influenzare il voto dei professionisti afferenti, nelle elezioni dei Consigli dell’ordine e del Consiglio nazionale.

Tra luci e ombre il rischio è che l’Italia continui a rimanere indietro nelle sfide competitive dei mercati dei servizi professionali.

3. Il riconoscimento delle professioni non regolamentate in forma associativa

All’esito di un lungo e travagliato percorso il parlamento, con la legge del 14 gennaio 2013 “Disposizioni in materia di professioni non organizzate”, n.4 , ha introdotto in Italia una disciplina organica delle professioni non regolamentate, attività particolarmente diffuse nel settore dei servizi e che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o collegio professionale per poter essere esercitate.

Infatti, accanto alle professioni “ordinistiche” (o “protette”) si sono sviluppate, anche nel nostro Paese e con intensità crescente nel corso degli ultimi anni, numerose professioni che non hanno ottenuto il riconoscimento legislativo e che nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali rappresentative di tipo privatistico. Si tratta delle cosiddette professioni non regolamentate o “non protette”, diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o ad un collegio professionale per poter essere esercitate.

Numerose tipologie di professioni non regolamentate si ritrovano in settori come le arti, le scienze, i servizi alle imprese e la cura della persona: gli amministratori di condomini, gli animatori, i fisioterapisti, i musicoterapeuti, i bibliotecari, gli statistici, gli esperti in medicine integrate, i pubblicitari, i consulenti fiscali, ecc. Alcune sono addirittura caratteristiche dell’epoca attuale o dell’economia nazionale: si pensi agli informatici, nelle molte declinazioni, o al *job* professionale nel turismo o nell’enogastronomia.

È possibile che queste ed altre attività di natura professionale (oltre cento), spesso “nuove”, non abbiano alcun riconoscimento nell'ordinamento? ²⁶

Ed in quale forma giuridica, con quale rapporto con gli ordini professionali?

In una prima fase dell'iter legislativo i due aspetti sono stati trattati congiuntamente; in seguito, le Commissioni competenti (giustizia e attività produttive) hanno deciso di separare i procedimenti legislativi relativi alla riforma delle professioni regolamentate e di quelle non regolamentate (seduta del 23 giugno 2010).

La Commissione X della Camera dei Deputati ha elaborato, sulla base delle proposte di legge A.C.1934 e abb., un testo unificato recante una disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi. Tale testo, uscito dalla Camera dei Deputati, è stato poi modificato dal Senato della Repubblica (che ha escluso dall'ambito di applicazione le professioni sanitarie), ed è stato poi definitivamente approvato dalla X Commissione della Camera in sede legislativa nella seduta del 19 dicembre 2012.

3.1 I principi della Legge 4/2013 tra burocrazia e mercato

La filosofia di fondo della riforma consiste nel “riconoscimento”, che non assicura “riserve o esclusive” e dunque da spendere per lo più nei mercati concorrenziali, di un ‘attività di natura professionale (non sempre intellettuale ma con basi cognitive comuni), organizzata in forma associativa e non ordinistica.

I professionisti possono costituire associazioni professionali, con il fine di valorizzare le competenze degli associati, garantire il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Tali associazioni hanno natura privatistica, sono fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva. Esse promuovono la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta, vigilano sulla condotta professionale degli associati, definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice e promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

Le associazioni possono costituire forme aggregative, che rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza ed imparzialità. Le forme aggregative hanno funzioni di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime

²⁶ *Amplius*, si rinvia a www.colap.eu e www.confassociazioni.eu.



associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

Le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti delle attestazioni su molteplici aspetti (regolare iscrizione del professionista, requisiti e standard qualitativi, possesso della polizza assicurativa,...) previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali. Tali attestazioni non rappresentano tuttavia requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale. Per i settori di competenza, le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità a norme tecniche UNI, accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento (ACCREDIA) che possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione.

Non si tratta dunque di “albi chiusi” ed *obbligatori* ai fini dell'esercizio dell'attività professionale ed impropriamente il modello delineato è stato paragonato a “ mini-ordini” professionali, rimanendo prevalente ed essenziale la natura associativa , costituzionalmente riconosciuta , propria di chi, svolgendo un'attività lavorativa comune ed avendo comuni interessi (disciplinari, culturali, economici, previdenziali, sindacali..) liberamente sceglie di associarsi per meglio promuovere la propria identità sui mercati dei servizi professionali.

Il terreno di (spesso aspro) conflitto con gli ordini professionali deriva piuttosto dal delicato tema della disciplina delle “riserve” e delle “esclusive”, ed in parallelo del “valore legale del titolo di studio”, rimasto sostanzialmente *a latere* del processo di riforma, che investe la tutela del “patrimonio culturale personale” faticosamente costruito tramite percorsi di studio, esami, titoli, concorsi.

Può essere *ex abrupto* disperso con un “accesso liberalizzato” a qualsiasi attività professionale? E viceversa , si può immaginare , nell' epoca dell'interdisciplinarieta', del *web* e di *open sources*, della conoscenza globale, che ogni singola competenza sia soggetta alla rigorosa protezione delle “esclusive e delle riserve”, in un reticolo medioevale di divieti, dazi, sanzioni ?

Occorre una (inevitabilmente provvisoria) soluzione di compromesso che riconosca il regime di esclusiva , basato su titoli e competenze, per determinate attività di rilievo costituzionale (la cura della salute ai medici , la difesa in giudizio agli avvocati, la costruzione dei ponti agli ingegneri..) ma consenta , in specie nella consulenza, più ampie soluzioni , in un chiaro e responsabile regime di concorrenza, senza erigere antistorici e irrealistici muri.

Lungo questo percorso si è posta la riforma , con esiti apprezzabili in via provvisoria ma inevitabilmente soggetti alle potenti dinamiche delle trasformazioni tecnologiche, economiche, sociali. Vi sarà in futuro un ordine professionale anche per i *robot* e l'intelligenza artificiale?

3.2 Ambito di operatività della legge: “nuovi ordini” o associazioni?

In particolare la legge n. 4 del 14 gennaio 2013 disciplina i seguenti ambiti.

L'articolo 1 dopo aver definito al comma 1 la «professione non organizzata in ordini o collegi» individua le categorie escluse; il Senato ha aggiunto, oltre a quelle già previste nel testo approvato dalla Camera dei deputati (le attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile e le attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative), le professioni sanitarie.

Il comma 5 consente al professionista di scegliere la forma in cui esercitare la propria professione riconoscendo l'esercizio di questa sia in forma individuale, che associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente.

L'articolo 2 riguarda le associazioni professionali che i professionisti possono costituire con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

Tali associazioni hanno natura privatistica, sono fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva. Esse promuovono la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta, vigilano sulla condotta professionale degli associati, definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice e promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

Le associazioni possono costituire forme aggregative, disciplinate dall'articolo 3. Le forme aggregative rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza ed imparzialità. Sono soggetti autonomi rispetto alle associazioni professionali che le compongono. Le forme aggregative hanno funzioni di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

3.3 Elementi a tutela del consumatore/utente

La legge prevede che chiunque svolge una delle professioni in esame deve far riferimento, nei documenti e rapporti scritti con il cliente, agli estremi del provvedimento in esame. L'inadempimento viene qualificato come “pratica commerciale scorretta” ai sensi del Codice del Consumo (D.Lgs. 206/2005).

E' prevista la possibilità di pubblicità delle associazioni professionali e delle loro forme aggregative. Esse pubblicano sul proprio sito web gli elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità. Della correttezza di tali informazioni garantisce il responsabile legale dell'associazione professionale o della forma aggregativa. Nei casi le associazioni autorizzino i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità dei propri servizi, sul proprio sito internet devono rendere disponibili anche le informazioni sul significato dei marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e degli altri attestati di qualità, dandone contemporaneamente notizia al Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 81 del decreto legislativo di recepimento della cd. "direttiva servizi" (D.Lgs. 59/2010).

E' anche prevista la possibilità per le associazioni professionali di promuovere la costituzione di comitati di indirizzo e sorveglianza sui criteri di valutazione e rilascio dei sistemi di qualificazione e competenza professionale, con oneri posti a carico delle associazioni rappresentate nei comitati stessi.

In sostanza, le associazioni professionali devono assicurare la piena conoscibilità dei seguenti elementi:

- atto costitutivo e statuto;
- precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce;
- composizione degli organismi deliberativi e cariche sociali;
- struttura organizzativa dell'associazione;
- requisiti per la partecipazione all'associazione, con particolare riferimento ai titoli di studio relativi alle attività professionali oggetto dell'associazione, all'obbligo degli appartenenti di procedere all'aggiornamento professionale costante e alla predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo, all'indicazione della quota da versarsi per il conseguimento degli scopi statutari;
- assenza di scopo di lucro.

Nei casi le associazioni autorizzino i propri associati ad utilizzare il riferimento all'iscrizione all'associazione quale marchio o attestato di qualità dei propri servizi, l'onere informativo è aggravato e la conoscibilità è estesa ad altri elementi:

- codice di condotta;
- l'elenco degli iscritti;
- le sedi dell'associazione;
- la presenza di una struttura tecnico-scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati;
- il possesso di un sistema certificato di qualità;

- le garanzie attivate a tutela degli utenti, tra cui lo sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

La non veridicità delle informazioni pubblicate sul sito dell'associazione, o contenute nell'attestazione rilasciata, è sanzionabile ai sensi dell'articolo 27 del Codice del Consumo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche su segnalazione del Ministero dello sviluppo economico che svolge compiti di vigilanza.

3.4 *Selfgovernment* autoregolamentazione volontaria

L'articolo 6 riguarda la promozione dell'autoregolamentazione volontaria e della qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano le professioni non regolamentate, anche indipendentemente dall'adesione degli stessi ad una delle associazioni. La normativa tecnica UNI fornisce i principi e i criteri generali che disciplinano l'esercizio auto-regolamentato della singola attività professionale e ne assicurano la qualificazione. La promozione dell'informazione ai professionisti e agli utenti riguardo l'avvenuta adozione di una norma tecnica UNI è compito del Ministero dello sviluppo economico.

3.5 L' "attestazione di competenza" da parte delle associazioni professionali

Nel delicato e "pregiato" mercato dei saperi un punto essenziale è costituito dalle attestazioni "di competenza" che le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti, previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali.

Le attestazioni non rappresentano requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale e riguardano:

- la regolare iscrizione del professionista all'associazione;
- i requisiti necessari alla partecipazione all'associazione stessa;
- gli standard qualitativi;
- le garanzie fornite dall'associazione all'utente tra cui l'attivazione dello sportello di riferimento per il cittadino consumatore;
- il possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale stipulata dal professionista;
- l'eventuale possesso da parte del professionista iscritto di una certificazione rilasciata da un organismo accreditato relativa alla conformità alla norma tecnica UNI.

La validità dell'attestazione, che è pari al periodo per il quale il professionista risulta iscritto all'associazione professionale che la rilascia, nel rispetto della periodicità di rinnovo e verifica

dell'iscrizione prevista dall'associazione stessa. La scadenza dell'attestazione è specificata nell'attestazione stessa, e il professionista che utilizza l'attestato rilasciato da un'associazione ha l'obbligo di informare l'utenza del proprio numero di iscrizione all'associazione.

Nel campo delle “nuove professioni”, che non è selezionato dall'obbligo dell'esame di Stato, la certificazione delle “qualità professionali” è funzione assai delicata e controversa per la necessità di garantire la qualità dei soggetti ma anche di evitare la nascita di organismi “monopolistici” nei mercati delle competenze professionali. Si fa riferimento all'elaborazione della normativa tecnica UNI, relativa alle singole attività professionali, cui collaborano le associazioni professionali e le loro forme aggregative, partecipando ai lavori degli specifici organi tecnici oppure inviando all'Ente di normazione i propri contributi nella fase dell'inchiesta pubblica. Per i settori di competenza, le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità, accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento, che possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione.

Dal dicembre 2009 ACCREDIA è l'Ente unico nazionale di accreditamento, che valuta la competenza tecnica e l'idoneità professionale degli operatori di valutazione della conformità (Laboratori e Organismi), accertandone la conformità a regole obbligatorie e norme volontarie, per assicurare il valore e la credibilità delle certificazioni. Con il regolamento del parlamento europeo e del consiglio n. 765, del 9 luglio 2008, dal 1° gennaio 2010 ogni paese europeo ha il suo ente di accreditamento, responsabile per l'accREDITAMENTO in conformità agli standard internazionali.

Questo sistema, lungi dal poter essere considerato definitivo e neppure soddisfacente, dimostra ancora una volta il rilievo dell' “interesse nazionale” nella definizione delle figure professionali poiché è logico guardare ai mercati europei e internazionali dei saperi più che ad interessi locali o regionali.

Lo scenario delle professioni è in continua evoluzione, il riconoscimento delle “nuove professioni” costituisce un sicuro passo in avanti ma l'attuazione della riforma è ancora molto parziale: ad oggi, sono circa 150 le associazioni professionali riconosciute nel registro presso il Ministero dello Sviluppo economico ed altrettante quelle in attesa di riconoscimento.

Anche il quadro “interno” alle associazioni (formazione, codici deontologici ecc.) risulta variegato mentre occorre registrare che alcune recenti e positive aperture alle professioni delle politiche economiche e fiscali (accesso al credito ed incentivi, detrazioni per spese di formazione ecc.) tendono a privilegiare le professioni organizzate in forma ordinistica rispetto a quelle associative.

4. Il governo delle professioni tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Definiti i punti di approdo delle riforme legislative e i successivi sviluppi, il punto giuridicamente più controverso resta senza dubbio quello relativo alla perimetrazione delle competenze legislative di Stato e regioni, alla luce dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione che attribuisce la materia "professioni" all'area della legislazione concorrente.

Una scelta, questa, discussa e oggetto di critica sin dalle origini²⁷, poiché non può sfuggire che in mercati tendenzialmente globalizzati, europei e comunque nazionali i tratti essenziali delle figure professionali non possano essere definiti dai legislatori regionali, in un'ottica di economia di territorio.²⁸

Non può essere trascurato, altresì, che i principali modelli di professioni sono portatori di interessi pubblici generali (giustizia, salute, beni culturali, informazione, etc...) che trovano corrispondenza e tutela in altrettanti valori di rango costituzionale e che, più in generale, sono trasversalmente attraversati dal principio di "concorrenza", sicché risulta logica una configurazione unitaria a livello nazionale dei tratti distintivi²⁹.

²⁷ Per un'analisi approfondita delle tappe che hanno caratterizzato il passaggio dal sistema professionale previsto dalla Costituzione del 1948 a quello "riformato" dal nuovo Titolo V della Costituzione, si veda BINDI E., MANCINI M., *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1317 ss., nonché V. PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 259 ss.; PONTELLO T., *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2006, VI, 1089 ss.; FERRARA A., *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in *Federalismi.it*, n. 11/04; DELLA CANANEA G., *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 1, p. 92 ss., sottolinea infatti come dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione si siano determinate, in materia di libere professioni intellettuali, una serie di rilevanti ed innovative conseguenze "riguardanti l'esercizio delle potestà normative (legislative e regolamentari) e amministrative spettanti ai poteri statali e regionali, nonché, conseguentemente, per quelle di cui le organizzazioni professionali sono titolari"; GIANNOTTI A., *Le professioni tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 1, p. 123 ss., che in relazione alla Lr. Calabria n. 27/2001 rilevava come non si potesse sottacere il fatto di come questa legge, di per sé, confermasse come alcune realtà regionali fossero intenzionate a interpretare in maniera forte la nuova competenza. Sebbene la legge regionale calabrese non richiamasse esplicitamente il nuovo art. 117 Cost., essa risultava essere (implicitamente) la conferma che un'intenzione dell'istituzione regionale di legiferare in capi fino a oggi ad allora preclusi fosse quantomeno latente, potenziale; diversamente non si spiegherebbe la ricerca di un atteggiamento collaborativo e/o partecipativo delle autonomie funzionali più immediatamente coinvolte dalla disciplina della materia "professioni". Sempre in relazione alla legge calabrese istitutiva della Consulta regionale, si veda M. CLARICH, *Un'iniziativa dall'impatto modesto che apre la strada a interventi più decisivi*, in *Guida al diritto*, 2002, n. 9, p. 19 ss., secondo cui, al contrario, la legge in questione non intacca in modo rilevante le competenze e le attribuzioni funzionali degli Ordini e Collegi professionali; LUCIANI M., *Legge regionale e professione*, in *La previdenza forense*, 2002, n. 2, p. 198 ss..

²⁸ Sul tema si vedano GIANFRANCESCO E. – RIVOSECCHI G., *La disciplina delle professioni tra Costituzione italiana ed ordinamento europeo*, in *La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna.

²⁹ La prima espressione di tale configurazione unitaria, secondo la Corte costituzionale, è la disciplina regolatrice dell'organizzazione e del funzionamento degli Ordini e dei Collegi, che risponde all'esigenza di tutelare un interesse pubblico "la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio

La Corte Costituzionale, come giudice dei conflitti di attribuzione, è stata più volte chiamata in causa nel difficile ruolo di arbitraggio in *subiecta materia*.

È stato più volte sentenziato che il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato³⁰, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale e che tale principio si configura quale limite di ordine regionale, invalidabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali³¹.

Di recente, in particolare, il principio esposto è stato ribadito nella pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 62, comma 1, legge regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, poiché la disposizione censurata “la quale differenzia i requisiti professionali che devono possedere i titolari o i legali rappresentanti delle agenzie di viaggio” per lo svolgimento dell'attività di gestione tecnica da quelli previsti dal legislatore statale per l'abilitazione allo svolgimento di attività di direttore tecnico” di agenzia di viaggio, “crea una

della professione a tutela dell'affidamento della collettività”. Conseguentemente, la Corte costituzionale ha sottolineato la “dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso” all'ambito in oggetto e, pertanto, la sua caratteristica di “infraczionabilità”, da cui deriva che ad essere implicata sia la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, che l'art. 117, c. 2, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia “professioni” di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost., evocata dalla resistente. La Corte ha, cioè, dichiarato incostituzionale la disciplina regionale in questione, non semplicemente perché contrastante con i limiti relativi all'estensione dell'intervento normativo regionale fissati dal c. 3 dell'art. 117 Cost., ma addirittura perché riconducibile alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, per la quale il c. 2 dell'art. 117 Cost. prevede la potestà esclusiva dello Stato, così rilevando la evidente illegittimità di tale disciplina regionale, che avrebbe preteso di regolamentare un ambito che la Costituzione riserva all'Autorità statale in via esclusiva. Purtroppo, la Corte costituzionale ha rilevato che in capo alle Regioni residua in ogni caso un (seppur limitato) ambito di manovra relativo alla facoltà di disciplinare “le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio” e, relativamente a quelle per le quali detta iscrizione è prevista, “limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi”.

Ex multis, in tal senso, si vedano le sentenze della Corte cost. n. 319/2005, 355/2005, 405/2005 e 424/2005, commentata da COLAVITTI G., *Gli interessi pubblici connessi all'ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l'assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; BASSU C., *Spetta allo Stato creare degli organismi chiamati a svolgere l'attività di controllo*, in *Guida al Diritto*, 2005, n. 45, p. 67 ss.; R. TOSI, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Regioni*, 2/2006; BINDI E.- MANCINI M., *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia 'professioni'* (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale), in *Federalismi.it*, 24/2005.

³⁰ A tal riguardo, devono infatti segnalarsi alcune pronunce degne di nota con cui la Corte costituzionale ha espresso un orientamento di carattere indubbiamente “statalista”, che ha ritenuto la necessità di un'ampia riserva statale nell'ambito delle professioni, caratterizzato da un interesse pubblico di dimensioni “nazionali”, e quindi necessariamente unitario ed infrazionabile. Parte della dottrina ha affermato a riguardo che ormai “lo spazio di disciplina spettante alle Regioni nella materia de qua appare assai ridotto, se non addirittura inesistente” (così BINDI E., MANCINI M., *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia 'professioni'* (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale), in *Federalismi.it*, 24/2005; sul tema si vedano anche BINDI E., *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni* e GENTILINI A., *La materia concorrente delle “professioni” e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, entrambe note a Corte Cost. m. 353/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3667 ss.).

³¹ Si vedano Corte Cost., n. 424/2005; n. 40/2006; n. 300/2007; n. 93/2008; n. 138/2009; n. 98/2013.

nuova figura professionale che non si rinviene nella legislazione statale di riferimento e viola, quindi, l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto contrasta con l'art. 20 dell'All. 1 d.lg. n. 79/2011³².

Di significativo rilievo è la pronuncia della Corte con cui, in materia di “tutela della salute”, sono stati ritenuti costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2 e 3 l.r. Liguria 31 marzo 2014, n. 6.

La sentenza del Giudice costituzionale³³ afferma che “la legge censurata, nel riconoscere agli esercenti delle professioni sanitarie non mediche la possibilità di svolgere attività libero professionale *intra moenia*, si colloca nell'ambito della materia “tutela della salute”, della quale costituisce principio fondamentale, come tale riservato al legislatore statale, la disciplina del profilo soggettivo dell'attività *intra moenia*, in quanto volta a definire uno degli aspetti più qualificanti della organizzazione sanitaria, ovvero sia quello della individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la libera professione all'interno della struttura sanitaria. La circostanza che lo svolgimento dell'attività libero-professionale all'interno della struttura sanitaria sia stato previsto e disciplinato dalla legge statale espressamente solo per i medici e i dirigenti del ruolo sanitario assume il preciso significato di circoscrivere a tali categorie il riconoscimento del diritto in questione. Conseguentemente, la legge censurata, nell'estendere al personale sanitario non medico di cui alla l. 10 agosto 2000, n. 251 la facoltà di svolgere tale attività, ha esorbitato dall'ambito riservato alla legislazione regionale, violando l'art. 117, comma 3, Cost. (sentt. nn. 181 del 2006, 50 del 2007, 371 del 2008, 141, 301 del 2013, 165 del 2014)”.

In questo caso risulta evidente che neppure la maggiore ampiezza delle competenze regionali in materia di “tutela della salute” hanno impedito al Giudice delle leggi (e dei conflitti) di porre un argine nella definizione dello statuto dei profili professionali (unitari) del personale sanitario.

La Corte ha altresì giudicato “costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 49, lett. a), f), g), i), l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16. Premesso che ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato e che ciò riguarda anche le professioni turistiche, anche nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, il cui art. 6 contiene una definizione generale di professione turistica, già offerta dall'art. 7, comma 5, l. 29 marzo 2001, n. 135, le disposizioni censurate, che istituiscono e disciplinano la figura professionale della guida archeologica subacquea violano l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un genus indicato dalla legge statale, è preclusa alla legge regionale (sentt. nn. 353 del 2003, 424 del 2005, 40 del 2006, 300 del 2007, 93, 222 del 2008, 138, 271, 328 del 2009, 132 del 2010, 98 del 2013, 178 del 2014)”³⁴.

³² Si veda Corte Cost., 18 giugno 2014, n. 178.

³³ Si veda Corte Cost. 31 marzo 2015, n. 54.

³⁴ Si veda Corte Cost. 25 giugno 2015, n. 117.

È significativo sottolineare che la Corte, nell'indagine tutt'altro che agevole delle trasformazioni in atto nelle nuove professioni, assume l'ambito della materia "professioni" come prevalente sulla stessa analisi dei contenuti innovativi di esse³⁵.

In tal senso è stato sentenziato³⁶ che "sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, l. reg. Umbria 7 novembre 2014, n. 19. Le disposizioni censurate, le quali, rispettivamente, individuano e determinano i contenuti delle discipline bionaturali ed istituiscono un elenco regionale degli operatori, identificando la nuova professione di operatore in discipline bionaturali, travalicano i limiti della potestà legislativa regionale nella materia, di competenza concorrente, delle «professioni», ponendosi in contrasto con il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali e dei relativi profili e titoli abilitanti. L'inquadramento dell'impugnata disciplina nell'ambito materiale delle «professioni» rende priva di rilievo l'indagine sul se le pratiche bionaturali abbiano o no carattere di prestazione sanitaria, atteso che l'individuazione di una specifica area caratterizzante la "professione" è ininfluyente ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentt. nn. 355, 424 del 2005, 40, 449 del 2006, 57, 300 del 2007, 93, 222 del 2008, 138, 271 del 2009, 77, 230 del 2011, 98 del 2013, 178 del 2014)".

La giurisprudenza assunta in rassegna, e quella di riferimento, può ritenersi sufficiente per affermare l'orientamento consolidato in materia di competenza esclusiva dello Stato nella configurazione dei tratti distintivi fondamentali delle professioni "nonostante l'art. 117, comma 2, Cost."³⁷.

³⁵ Il TAR Lazio, Sez. II, n. 4175/2018, ha recentemente evidenziato come, secondo la tesi avanzata dalla più aggiornata dottrina costituzionalistica, laddove le norme dettate dallo Stato nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva nelle materie c.d. trasversali – tra le quali tipicamente rientra la tutela della concorrenza – si pongano in contrasto con quelle emanate dalle regioni, nell'esercizio delle proprie attribuzioni legislative, il rapporto tra le fonti si risolve in termini di illegittimità costituzionale, quando la fonte statale preceda la legge regionale, ovvero di abrogazione, quando sopraggiunga ad essa. In quest'ultima ipotesi, la legge statale ha, dunque, l'effetto di rimuovere immediatamente le disposizioni regionali incompatibili, senza che debba attendersi che ne venga prospettata l'illegittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale. Sempre secondo il TAR, questa tesi risulta essere stata accolta anche dalla Corte costituzionale, la quale, proprio con riferimento a norme dettate dallo Stato nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale (nel caso specifico, quella in materia di ambiente di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione) ha esplicitamente affermato l'idoneità della fonte statale a determinare l'abrogazione per incompatibilità delle norme contenute nelle leggi regionali previgenti (cfr. Corte cost. n. 116 del 2006).

³⁶ Si veda Corte Cost. 5 novembre 2015, n. 217.

³⁷ Del resto, fin dai primi tempi successivi alla riforma costituzionale del 2001, vi era stato chi aveva previsto "pericolose fughe in avanti" da parte di alcune regioni in materie (come quella relativa alle professioni) che presentavano alcuni "spazi vuoti" nella normativa di principio statale e, già allora, aveva invocato l'intervento chiarificatore della Corte costituzionale, atteso che "stante la perdurante assenza di norme di principio che indirizzino l'intervento del legislatore regionale entro confini costituzionalmente legittimi, sarà con tutta probabilità la Corte costituzionale, in sede di risoluzione dei conflitti che le saranno devoluti, a porre i primi necessari paletti all'esercizio di questa problematica competenza concorrente". Così CASTELLI L., *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2004, 345, che, non a caso, vede la materia delle professioni come un "utile banco di prova per verificare se, e in che termini, quel rapporto (tra livello statale e livello regionale) resti

Non mancano, tuttavia, “segnali di attenzione” alle prerogative regionali, su un piano distinto e specifico. Ad esempio, nel caso dello statuto speciale della regione Valle d’Aosta, è la competenza esclusiva regionale in materia di turismo ad attrarre la disciplina delle relative figure professionali. È stato a riguardo sentenziato dal giudice amministrativo³⁸ che “la disciplina delle professioni di guida turistica, accompagnatore turistico, guida escursionistica, accompagnatore di turismo equestre e maestro di mountain bike va ricondotta alla competenza esclusiva regionale in materia di turismo ex art. 2 comma 1, lett. q), statuto speciale, peraltro espressamente richiamato nell’art. 1, l. rg. Valle d’Aosta n. 1 del 2003 (in continuità con la previgente l. rg. n. 34 del 1991, con riguardo alla figura dell’ «accompagnatore della natura»). Ne discende l’infondatezza della contestazione incentrata sulla violazione del riparto di competenza e dei principi della legislazione statale (non opponibile alla normativa adottata da una Regione autonoma nell’ambito di materie statutariamente attribuite alla sua competenza esclusiva), anche alla luce della modifica costituzionale operata con la l. cost. n. 3 del 2001, ove si consideri, per un verso, l’anteriorità della disciplina valdostana e, per altro verso, la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale ex art. 10, l. cost. n. 3 del 2001”.

Ma è anche il giudice costituzionale a ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della l.r. Veneto 14 maggio 2013, n. 9, nella parte in cui disciplina un contratto aggiuntivo regionale, con apposite clausole predisposte dalla Giunta regionale, in tema di formazione specialistica dei medici specializzandi³⁹. Nel caso specifico, secondo la Corte, “posto che la stessa normativa statale ammette l’attivazione di contratti aggiuntivi finanziati dalle regioni, in materia è ravvisabile una concorrenza di competenze, in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (ordinamento civile, professioni, tutela della salute). Nel caso in esame, valorizzando l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativa ad una materia piuttosto che ad altre, va escluso, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, che la norma censurata sia riconducibile alla materia dell’ordinamento civile⁴⁰. Infatti, le clausole contrattuali previste dalla disposizione impugnata

invariato ovvero assuma connotazioni nuove rispetto al mutato contesto costituzionale”, anche in considerazione del fatto che “proprio in tema di professioni l’opera di individuazione dei principi fondamentali della materia appare particolarmente insidiosa, per la stessa evoluzione storica che ha caratterizzato i rapporti tra Stato e professioni: come risulta dall’indagine effettuata dall’Autorità garante della concorrenza, lo Stato ha infatti esercitato un potere di regolamentazione fortemente selettivo, che ha contribuito alla creazione di una gerarchia delle libere professioni e alla proliferazione delle discipline di settore. Un tale assetto normativo, inoltre, introduce una complicazione ulteriore, perché non rende affatto agevole la ricostruzione di una nozione unitaria di professione, vista la prevalenza, sul piano della legislazione, delle norme di specie su quelle di principio”.

³⁸ Si veda TAR Aosta, Sez. I, 15 marzo 2016, n. 9.

³⁹ Si veda Corte Cost. 15 maggio 2014, n. 126.

⁴⁰ Sul tema si può ricordare il contributo offerto da ALPA G., ‘*Ordinamento civile e ‘principi fondamentali’ nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle regioni*, in *Rassegna forense*, 2004, n. 1, p. 11 ss., che sottolinea come la materia relativa alle “professioni” debba essere valutata anche in rapporto all’interpretazione,

non modificano lo schema tipo di contratto disciplinato dallo Stato, ma si limitano ad adattarlo all'eventualità, contemplata dalla stessa normativa statale, che la Regione finanzia contratti aggiuntivi, dovendosi escludere, altresì, che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, rientri per ciò solo nell'area dell'ordinamento civile, riservata al legislatore statale. La disposizione, quindi, va ascritta a materie diverse quali quelle delle "professioni", ovvero della "tutela della salute", poiché dalla formazione del medico specializzando, dipendono tanto l'esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza. Nel caso in esame, tuttavia, non è neppure necessario collocare compiutamente la disciplina in esame nell'una o nell'altra delle predette materie, in quanto entrambe ricadono nella competenza concorrente delle Regioni e il legislatore regionale è intervenuto in conformità al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui rinvia la norma statale. Resta fermo, comunque, che la Regione, nel predisporre le clausole da apporre ai contratti aggiuntivi da essa finanziati, dovrà farlo in maniera compatibile con quanto disposto nello schema tipo del contratto nazionale. Non fondata, infine, è anche la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la Regione può aggiungere esclusivamente clausole che siano compatibili non solo con la legislazione dello Stato, ma anche con il richiamato schema di contratto nazionale”.

In tema di concorrenza e professioni appare utile evidenziare la coraggiosa interpretazione del Consiglio di Stato⁴¹ con cui è stato sentenziato che “non è affetto da difetto di competenza il decreto ministeriale di autorizzazione dell'art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1990, relativo agli apparecchi elettromeccanici utilizzati per l'attività di estetista, in quanto il potere regolamentare statale - volto a definire, con tratti omogenei su tutto il territorio nazionale quali apparecchi possano costituire ordinaria dotazione dei centri estetici - non può ritenersi venuto meno in ragione dell'abrogazione implicita della fonte normativa di rango primario ad opera della l. cost. n. 3 del 2001 (che ha attribuito alla competenza concorrente di Stato e regioni sia la materia delle professioni sia la materia della tutela della salute), dato che la materia della determinazione degli apparecchi elettromeccanici ammessi al corrente uso delle estetiste presenta profili di "trasversalità" tra più materie codificate nell'art. 117 cost. e riguarda nello specifico, oltre che aspetti

sia giurisprudenziale che dottrinale, che è stata data in ordine ai limiti della materia dell' “ordinamento civile” (di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.) all'interno del nuovo assetto costituzionale. L'Autore sottolinea infatti che, alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, per quanto riguarda la disciplina delle professioni intellettuali “*si possono individuare alcuni cerchi concentrici: - nel primo cerchio si possono collocare le regole che appartengono all'ordinamento civilistico, inerenti al contratto d'opera intellettuale, ai rapporti tra il professionista e il cliente, ai rapporti associativi e societari, al ruolo della deontologia, al ruolo dei limiti inerenti al titolo abilitativi e alle incompatibilità; - nel secondo cerchio si possono collocare i principi fondamentali di competenza statale; - nel terzo cerchio si collocano le regole regionali?*”, aggiungendo che “*la Corte raffigura questa situazione normativa in un quadro assai netto: in materia di professioni non si tratta solo di tracciare il limite tra gli spazi statuali e gli spazi regionali, dovendosi considerare anche il coordinamento sistematico con le materie riservate allo Stato specificamente riferite ai singoli settori professionali?*”.

⁴¹ Cons. Stato, Sez. VI, 24 marzo 2014, n. 1417.

relativi alla materia delle professioni e della tutela della salute, anche profili incidenti non marginalmente sulla tutela della concorrenza, materia quest'ultima, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), cost. Ciò in quanto non pare dubbio che la determinazione delle apparecchiature ammesse all'uso corrente di un'attività professionale incida direttamente su aspetti fondamentali del suo esercizio e, nello specifico, sulla capacità degli esercenti di essere più o meno attrattivi nell'acquisizione della clientela e, quindi, su aspetti determinanti dell'attività professionale involgenti il diritto della sana e leale concorrenza tra operatori economici che svolgono la medesima attività”.

Il valore “ concorrenza” torna dunque ad essere preminente , anche in via “indiretta”, nell'affollato e competitivo mercato dei saperi professionali.

5. La “libera” circolazione dei professionisti in Europa

Dopo aver preso in esame alcuni esiti della giurisprudenza costituzionale nella disciplina delle professioni tra Stato e regioni, occorre soffermarsi in breve sull’assetto dell’organizzazione multilivello relativo alle professioni in Europa.

I principi di libera circolazione dei servizi professionali e di mobilità dei professionisti tra gli Stati membri sono tutelati sin dalle origini dal processo di integrazione europea, sia per quanto concerne lo svolgimento in modo stabile di un’attività di lavoro autonomo, ai sensi dell’ art. 49 T.fue, sia per quanto concerne la prestazione temporanea o occasionale, ai sensi dell’art 56 T.fue.⁴²

L’attuazione di questi principi ha trovato un momento essenziale nella direttiva 2005/36/CE che ha consentito il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali ed ha rafforzato la cooperazione tra le autorità competenti dei vari stati membri.

Si può osservare, tra l’altro, che proprio la c.d. *direttiva qualifiche* ha stimolato, per comprensibili ragioni di omogeneità in sede europea, il processo di riconoscimento in Italia delle professioni non regolamentate, culminato nella legge n.4 del 2013, ampliando l’orizzonte ben oltre i confini dei tradizionali ordini professionali.

Tuttavia, gli ostacoli allo sviluppo della libera circolazione dei professionisti in Europa non sono mancati e ciò per la peculiarità dei regimi professionali e le resistenze di “frontiere giuridiche” (obblighi di nazionalità o di residenza, procedure di autorizzazione o di registrazione e vincoli sulla forma giuridica;

⁴² Sul tema della libera circolazione dei servizi professionali e del riconoscimento delle qualifiche cfr. ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 515 ss.; BARNARD C., *The substantive law of the Eu. The Four Freedoms*, 3rd ed., Oxford, OUP, 2010, p. 305 ss.; CONDINANZI M., *Libertà di stabilimento*, in STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell’Unione europea. Parte speciale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2010, pp. 159-216; DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2012, p. 202 ss..

difficoltà relative all'uso del proprio personale per la prestazione di servizi nonché alla promozione, distribuzione e vendita di essi ...) e di "frontiere non giuridiche", quali le barriere culturali e linguistiche e le difficoltà di accedere alle informazioni sull'ordinamento giuridico degli altri stati membri.⁴³

Al fine di superare le difficoltà riscontrate è stata emanata la direttiva 2013/55/UE che ha istituito, tra le altre misure, la Tessera Professionale Europea (o EPC, *European Professional Card*) come strumento di semplificazione della prestazione temporanea occasionale di servizi e del riconoscimento delle qualifiche professionali.

Come è stato puntualmente osservato il raggiungimento di tali obiettivi presuppone un impegno molto forte a livello degli Stati nazionali in termini di "centralizzazione della responsabilità delle informazioni e degli adempimenti prescritti, oltre che di cooperazione reciproca e con la Commissione, affinché i professionisti all'interno di tutta l'unione europea possano ottenere facilmente informazioni chiare e univoche e svolgere tutte le procedure utili".⁴⁴

Anche la vicenda appena tratteggiata in tema di circolazione dei professionisti ci testimonia la debolezza del processo di integrazione europea ma ci pone anche una domanda: è necessario andare avanti o è più utile un "riconfinamento" delle attività professionali all'interno delle barriere dei regimi sovrani nazionali? Allo stadio attuale dell'economia della conoscenza e dei servizi è preferibile tendere, con le fatiche del caso, al modello della *European Professional Card* oppure regredire, nell'organizzazione istituzionale multilivello che si confronta con i mercati e le trasformazioni sociali, verso il modello del professionista "locale" o "di territorio", con competenze riconosciute e definite dai legislatori regionali?

Non vi è dubbio che, a nostro avviso, sia realistico riconoscere la sussistenza di mercati differenziati, locali, nazionali, europei e internazionali anche nella specifica dimensione delle attività professionali. Non vi è certo l'obbligo di "agire globalmente" ma è certo innegabile che vi sia quello di "pensare globalmente" (per usare come metafora l'espressione di *Barry Commoner* alle origini del pensiero ecologista ..) nel senso che gli interessi sono differenziati ma la cultura, le competenze professionali, lo *skill* dei saperi professionali hanno carattere generale e tendenzialmente universale e non possono essere appannaggio di legislatori e regolatori locali .

La circolazione della cultura e dei saperi, il web e la protezione del diritto d'autore, l'interdisciplinarietà e l'internazionalizzazione sono le sfide del nostro tempo, il "professionista di territorio" è il ritorno ad un lontano passato.

⁴³ Per approfondimenti si rinvia a DI GIAMBATTISTA L. , *La direttiva 2013/55/UE: novità legislative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e casi pratici*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2015, pp.145 e seguenti.

⁴⁴ V. DI GIAMBATTISTA L., *op. loc. cit.*

6. Considerazioni finali

Le professioni intellettuali sono in rapida e costante trasformazione, ed è probabile che l'orizzonte sempre più prossimo dell'impiego diffuso dell'intelligenza artificiale possa persino aprire nuove frontiere.

Si può in sintesi sostenere che, dopo anni di scontro ideologico e politico sull'abolizione degli ordini professionali e l'equiparazione delle professioni alle imprese, la riforma degli anni 2011-2013 ha dato un soddisfacente assetto alla materia, sulla base di un modello “duale”: professioni ordinistiche riformate e più liberali, nuove professioni riconosciute in forma associativa e più responsabili, in alcuni campi liberi da “riserve” ed “esclusive”, in regime di concorrenza con le prime.

Si può genericamente osservare che non tutto funziona al meglio: le società tra professionisti non sono decollate, anche per ragioni fiscali, la formazione permanente è a volte intesa come un “fastidio burocratico”, non c'è ancora un adeguato riconoscimento delle specializzazioni, una buona parte delle associazioni professionali resta in attesa di “riconoscimento”..

Forse una relativa tregua si è realizzata attorno alla *vexata quaestio* delle tariffe professionali, ora più aperte alla concorrenza, ma tuttavia non prive di riferimenti con i “parametri” e la nozione di “equo compenso” introdotta nel 2017, anche se resta incerta la collocazione dei servizi professionali, in particolare di quelli legali, nell'attuazione del codice dei contratti pubblici.⁴⁵

Tuttavia, si può notare una più diffusa consapevolezza della peculiarità del “lavoro professionale”, come “*third logic*”, non agevolmente riconducibile né al regime di impresa né al lavoro dipendente, ed anche della vitalità delle professioni sulla scena economica della società della conoscenza, sulle grandi dimensioni dell'interdisciplinarietà, dell'internazionalizzazione, della sussidiarietà (si pensi alla crescita delle s.c.i.a. nella semplificazione amministrativa).

L'art.5 della legge n.81 del 2017 delega il governo ad una vasta e incisiva azione di semplificazione amministrativa tramite le professioni, prevedendo la possibilità di assegnare ad esse le funzioni di “incaricato di pubblico servizio”, in via sussidiaria.

Non si tratta, come noto, di una mera “autocertificazione” e neppure di una liberalizzazione quanto piuttosto di “atti di autoamministrazione”, soggetti al controllo pubblico, ma basati sulle attestazioni di conformità legale delle attività rilasciate da soggetti professionali competenti e responsabili. È una via da seguire con maggiore coraggio, chiamando le professioni italiane ad offrire un contributo di rilievo nella grande sfida della semplificazione burocratica e amministrativa.⁴⁶

⁴⁵ Occorre che sia meglio precisato l'ambito di operatività dell'art. 17, lett.d, punti 2 e 5; *amplius*, si rinvia a MANTINI P. *L'affidamento dei servizi legali nel codice dei contratti pubblici*, in *Giustamm.it*, n.7, 2017

⁴⁶ Mi permetto rinviare a MANTINI P. *Il principio di semplificazione nella riforma costituzionale*, Dike giuridica, Roma, 2015.

Sotto il profilo della *multi level governance* del settore , ciò che appare indiscutibile è che la riforma costituzionale del titolo quinto del 2001, nell'attribuire alla legislazione concorrente la materia “professioni”, ha determinato numerosi conflitti e ingiustificate confusioni essendo chiaro che , in mercati sempre più europei e globalizzati, in un'epoca in cui i saperi travalicano i confini , non ha alcun senso erigere nuovi muri normativi e mantenere la disciplina della materia nelle mani dei legislatori regionali, secondo logiche localistiche.

Non può essere inoltre sottovalutato, come osservato, che i principi del diritto eurounitario sulla libera circolazione e l' esercizio dei servizi professionali impongono la definizione unitaria delle “figure professionali”, sul piano nazionale dei paesi membri, ai fini delle corrispondenze e dei riconoscimenti reciproci.

Anche in tema di professioni l'Europa ha mostrato i suoi punti deboli e i fattori nazionali di resistenza sono notevoli ma le trasformazioni e le interconnessioni dei mercati dei servizi impongono di guardare avanti , affidando agli stati nazionali compiti e responsabilità unitari che mal si conciliano con il localismo regolatorio .

L'insegnamento che se ne trae è che, anche in questo campo, il *sovranismo* non faccia rima con il *federalismo*. Le regioni e gli enti locali possono svolgere una positiva funzione ausiliaria nella valorizzazione del ruolo delle professioni nella gestione amministrativa e nella promozione delle condizioni economiche e di contesto (incentivi, formazione, profili organizzativi) incontrando un limite invalicabile nella competenza esclusiva dello Stato, *ex art.117, comma 2, lett. l, Cost.* in materia di “ordinamento civile”(per quanto attiene a contratto d'opera intellettuale, rapporti tra professionista e cliente, rapporti associativi e societari, deontologia, titoli abilitativi, “ esclusive” e incompatibilità..) nonché in materia di tutela della concorrenza e nelle materie riservate allo Stato (ad es., “giustizia”).

La giurisprudenza costituzionale , come visto, si è fatta carico con lungimiranza del problema ma non vi è dubbio che vi sia lo spazio per l'intervento mirato e consapevole del legislatore ove il processo di riforma costituzionale possa riprendere il cammino.