

Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

*Primi commenti alla proposta di disegno di legge
di riforma delle professioni presentata
dagli On. Pierluigi Mantini e Giuseppe Chicchi
alle Commissioni riunite II e X della Camera dei deputati
il 7 novembre 2007*



(c.r. 173)

Roma, dicembre 2007



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

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

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

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it



CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

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

dott. Massimiliano Pittau Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

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

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

www.centrostudicni.it

Il presente testo è stato redatto da Lorenzo Passeri e Massimiliano Pittau.



Indice

Premessa e sintesi	1
1. I principi fondamentali ed i principi specifici	4
2. L'organizzazione delle professioni regolamentate	14
3. L'organizzazione delle professioni associative	20
4. I compiti del Consiglio nazionale e dell'Ordine territoriale	23
5. L'unificazione delle categorie professionali di geometri, periti agrari e periti industriali nell'Ordine dei Tecnici laureati per l'ingegneria	26
6. I principi relativi all'esercizio dell'attività professionale	28
7. Codice deontologico e sanzioni	34
8. Società, associazioni tra professionisti e associazioni specialistiche	36

Premessa e sintesi

Su iniziativa degli Onorevoli Pierluigi Mantini e Giuseppe Chicchi è stato di recente presentato (il 7 novembre 2007, alle Commissioni riunite II e X della Camera dei deputati) un testo unificato di progetto di legge di riforma delle professioni. Tale testo accorpa, con alcune modifiche, le proposte di legge presentate sulla stessa materia alla Camera dei deputati n. C. 867 Siliquini, C. 1216 Mantini, C. 1319 Vietti, C. 1442 Laurini, C. 2160 (DdL d'iniziativa governativa) e C. 2331 Naccarato.

Il PdL Mantini-Chicchi conferma l'esigenza per il legislatore - già avanzata nei progetti di legge che si sono susseguiti in queste ultime legislature - di superare la sostanziale dicotomia fra professioni ordinistiche (ossia le professioni "protette" di cui all'art. 2229 del Codice civile) e la generalità delle professioni intellettuali, strutturando un sistema che, seppur sulla base di modelli organizzativi e disciplinari diversi, sia in grado di garantire anche a queste ultime, una strutturazione in grado di soddisfare le esigenze sottese sia al principio del libero esercizio della professione che a quello della "qualità" della prestazione professionale.

Il PdL Mantini-Chicchi definisce quindi un sistema *duale* basato sulla dicotomia Ordini/professioni regolamentate - Associazioni/professioni associative; per le prime il PdL Mantini-Chicchi prospetta una riorganizzazione fondata su accorpamenti e riduzione delle attività riservate agli iscritti (senza l'esplicita garanzia della permanenza degli Ordini e Collegi attualmente esistenti); per le seconde, il riconoscimento pubblico mediante iscrizione in un apposito Registro istituito presso il Ministero della giustizia e la possibilità di rilasciare *attestati di competenza* ai propri iscritti.

Ordini e associazioni sono quindi sostanzialmente equiparati, non solo per compiti e funzioni ma anche a livello istituzionale; a questo proposito si veda quanto previsto dall'art. 36 del PdL Mantini-Chicchi in tema di concertazione: "*Il Comitato unitario delle professioni, il Coordinamento delle libere associazioni professionali e le principali associazioni rappresentative delle professioni di cui alla presente legge, sono consultati dal Governo in merito alle scelte socio-economiche di carattere generale e nella fase di predisposizione del disegno di legge finanziaria annuale*".



Il PdL Mantini-Chicchi abbandona, meritoriamente, la struttura della “legge delega” e, in applicazione del principio di sussidiarietà, riconosce agli Ordini una specifica funzione ricognitiva ed attuativa dei principi fondamentali, funzione che è più propriamente normativa che amministrativa. E’, infatti, affidato ai Consigli nazionali degli Ordini professionali il compito di adottare (entro dodici mesi dall’entrata in vigore della legge) un atto specifico definito *ordinamento di categoria*. L’ordinamento di categoria adottato dai Consigli nazionali, dovrà essere approvato, nei successivi sei mesi, con regolamento dal Governo.

Da segnalare che all’Ordine professionale sono assegnati, esplicitamente per la prima volta, compiti di rappresentanza istituzionale dei propri iscritti, “*ferme restando le funzioni di rappresentanza proprie dei sindacati relativamente ai rispettivi iscritti che sono distinte da quelle degli Ordini*” (art. 8, comma 1, PdL Mantini-Chicchi).

Per quanto concerne la libera negoziabilità dei minimi tariffari, il 4° comma, del PdL Mantini-Chicchi introduce una specifica eccezione prevedendo che per le gare di progettazione di lavori ed opere pubbliche lo sconto sui minimi non potrà eccedere un terzo dei minimi tariffari previsti. Una norma che, dunque, non si discosta concettualmente da quanto disposto dalla Legge n. 155/89 che ammetteva uno sconto massimo sui minimi pari al 20%; la novità è che l’ammontare di tale sconto massimo è aumentato fino al 33%.

Appare invece del tutto estraneo allo spirito di un progetto di legge che vuole essere “di sistema”, quanto previsto dal Capo II ed in particolare dall’art. 5 che dispone l’unificazione delle categorie professionali di geometri, periti agrari e periti industriali *nell’Ordine dei Tecnici laureati per l’ingegneria*. Unificazione per la quale, unico caso in tutto il dispositivo del PdL Mantini-Chicchi, è attribuita al Governo una delega per l’emanazione dei relativi decreti attuativi (art. 5, comma 2).

Il contenuto dell’art. 5 ricalca sostanzialmente quello dei progetti di legge presentati nella vigente legislatura e nella precedente, aventi ad oggetto l’istituzione dell’Ordine dei Tecnici laureati per l’ingegneria¹.

¹ Si veda il documento predisposto dal Centro studi CNI nel luglio 2007 *Analisi dei disegni di legge relativi all’istituzione dell’Ordine dei tecnici laureati (XV e XIV legislatura)* (c.r. 153).



A differenza di quanto previsto in tali disegni di legge, l'art. 5 comma 1 del PdL Mantini-Chicchi impone l'obbligo in capo ai laureati triennali di matrice tecnica di iscriversi al nuovo Ordine (esso dispone testualmente “*E' istituito l'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, nel quale sono iscritti i soggetti in possesso di titoli di studio universitario triennale di matrice tecnica ...*”).

Come è noto, il DPR 328/2001 che regola attualmente la materia, consente ai laureati triennali delle discipline tecniche di optare per l'accesso ad una molteplicità di albi professionali, tra cui anche quelli dei geometri, periti industriali e periti agrari; è però dimostrato² che, al di là di rarissime eccezioni, la totalità dei laureati triennali ha optato per l'accesso alla sezione B dell'albo degli ingegneri (acquisendo il titolo professionale di *ingegnere iunior*) e, in misura ridotta, dell'albo degli architetti (acquisendo il titolo di *architetto iunior*). L'eventuale istituzione dell'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, con le modalità previste dall'art. 5 del PdL Mantini-Chicchi, farebbe sorgere dunque l'esigenza del **trasferimento coatto** degli *ingegneri iuniores* e degli *architetti iuniores* nel nuovo albo.

Giovanni Angotti

² Si vedano i rapporti di ricerca realizzati dal Centro studi del CNI in merito agli esiti degli esami di Stato per l'accesso alla professione negli anni 2001-2006.

1. I principi fondamentali ed i principi specifici

La disciplina delle professioni rientra, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, nell'ambito della competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Conseguentemente, spetta alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali della materia, in conformità dei quali le Regioni potranno esercitare la propria potestà legislativa³.

Peraltro, la nostra Costituzione, all'art. 118, sancisce anche il principio di sussidiarietà in base al quale (4° comma) *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Secondo lo schema tipico delle competenze legislative nella disciplina delle materie rimesse alla potestà concorrente, il Pdl Mantini-Chicchi, ai sensi degli articoli 33, 35, 41, 117 e 118 della Costituzione e dei principi comunitari in tema di concorrenza, affida alla legislazione esclusiva dello Stato l'individuazione dei principi fondamentali della materia delle professioni, mentre alle Regioni è affidata l'attuazione degli stessi ed in particolare la *“disciplina delle professioni intellettuali in tema di formazione e di organizzazione di particolare rilievo regionale”*.

Nel complesso sistema di riparto delle competenze in materia, il Pdl Mantini-Chicchi attribuisce (proprio in applicazione del principio di sussidiarietà) un ruolo anche agli Ordini professionali **ed in particolare ai Consigli nazionali degli Ordini professionali** ai quali, come si avrà modo di specificare successivamente, il Pdl assegna una potestà normativa regolamentare (e non legislativa) avente ad oggetto

³ Particolarmente nutrito, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni in materia di potestà legislativa concorrente sulle attività professionali. Tra le più recenti sentenze della Consulta vanno ricordate: C. cost. n. 353/2003 (relativa alla Legge reg. Piemonte n. 25/2002, recante istituzione di nuove professioni sanitarie nel campo di pratiche terapeutiche non convenzionali nonché di un apposito registro regionale); C. cost. n. 355/2005 (relativa alla legge reg. Abruzzo n.17/2003, istitutiva del registro regionale degli amministratori di condominio); C. cost. n. 424/2005 e 40/2006 (rispettivamente, relative alla legge reg. Piemonte n. 13/2004 e alla legge reg. Liguria n. 18/2004 entrambe istitutive del registro per gli operatori delle discipline bionaturali per il benessere); C. cost. n. 153/2006, (relativa alla legge reg. Piemonte n. 1/2004, recante istituzione di nuove figure professionali nei servizi sociali).

non solo aspetti organizzativi ma anche il “*riconoscimento e attuazione in forma specifica dei principi fondamentali...*”; tale potestà normativa si sostanzia nell’adozione (entro dodici mesi dall’entrata in vigore della legge) di un atto specifico definito “*ordinamento di categoria*”. IL Pdl Mantini-Chicchi, dunque, riconosce agli Ordini una specifica funzione ricognitiva ed attuativa dei principi fondamentali, funzione che è più propriamente normativa che amministrativa. L’ordinamento di categoria adottato dai Consigli nazionali, infatti, dovrà essere approvato, nei successivi sei mesi, con regolamento dal Governo.

In sintesi, il riparto delle potestà normative delineato dal Pdl Mantini-Chicchi prevede una tripartizione che vede il coinvolgimento di Stato (a cui è affidata la definizione dei principi generali), Regioni (a cui è affidata la normativa attuativa di rango legislativo con particolare riferimento agli aspetti di interesse regionale) ed Ordini professionali (a cui è riconosciuta una potestà normativa di natura regolamentare relativa alla disciplina della categoria professionale rappresentata).

Emerge, pertanto, una sostanziale autonomia fra le funzioni attribuite dal Pdl Mantini-Chicchi alle Regioni e quelle degli Ordini professionali. Se alle Regioni è assegnato il compito di attuare i **principi fondamentali** definiti dallo Stato in materia di professioni, agli Ordini è affidato invece il compito di dare attuazione ai **principi specifici** sempre individuati dallo Stato.

Il Pdl Mantini-Chicchi riporta una definizione di **professione intellettuale** che è “*l’attività economica, anche organizzata, diretta al compimento di atti e alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi esercitata, abitualmente e in via prevalente, mediante lavoro intellettuale*”. Tale definizione include sia le professioni ordinistiche che le professioni associative che pure il Pdl definisce; per **professione ordinistica** viene intesa *la professione per lo svolgimento della quale la legge richiede l’iscrizione ad albi previo superamento dell’esame di Stato e possesso degli altri requisiti accertati ai sensi di legge*; per **professione associativa** viene, invece, intesa *ogni altra attività professionale che non sia ricompresa nelle professioni di cui all’articolo 2229 del Codice civile o che si che sia oggetto di almeno una associazione professionale, iscritta nell’apposito Registro definito successivamente dal Pdl Mantini-Chicchi*.

Per quanto concerne le definizioni di cui all'articolo 2 del Pdl Mantini-Chicchi, si evidenzia quella di **categoria**, intesa come *l'insieme dei professionisti che esercitano la medesima professione con lo stesso titolo professionale*.

Prima ancora di elencare dettagliatamente i singoli principi fondamentali delineati dal Pdl Mantini-Chicchi, occorre ricordare che la materia delle professioni dispone già di un decreto di ricognizione che è il D.Lgs. 02-02-2006, n. 30 recante *“Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131”*. Tale provvedimento, attraverso una ricognizione della legislazione vigente, individua i principi fondamentali della materia fra i quali: *“principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, della tutela degli interessi pubblici, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, dell'autonomia e responsabilità del professionista”* (art. 5, comma 1, D.lgs. 30/2006).

Tali principi, ai quali devono conformarsi le leggi ed i regolamenti dello Stato e delle Regioni, sono ripresi ed ulteriormente specificati dall'art. 3 del Pdl Mantini-Chicchi che individua i seguenti principi fondamentali:

- a) **garantire e tutelare la concorrenza;**
- b) **tutelare i diritti e gli interessi generali connessi con l'esercizio professionale**, favorendo la prestazione da parte di privati di attività di interesse generale in attuazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione;
- c) prevedere che **l'accesso alle professioni intellettuali sia libero**, in conformità al diritto comunitario, senza vincoli di predeterminazione numerica, salvo quanto previsto alla lettera f), e favorire l'accesso delle giovani generazioni alle professioni stesse *attraverso un esame di Stato che consista nella verifica dell'effettività e dell'utilità del tirocinio svolto;*
- d) **valorizzare** e razionalizzare l'attività delle professioni intellettuali, quale componente essenziale dell'economia della conoscenza e dello sviluppo del Paese con politiche specifiche e *attraverso la consultazione periodica sulle grandi scelte economiche e sociali del Paese;*
- e) **garantire la libertà di concorrenza dei professionisti** e il diritto degli utenti ad una **effettiva e informata facoltà di**

scelta e ad un adeguato livello qualitativo della prestazione professionale;

- f) individuare, sulla base degli interessi pubblici meritevoli di tutela, **le professioni intellettuali affini da unificare in un solo ordine o albo professionale**, in modo tale che ne derivi una riduzione di quelli già previsti dalla legislazione vigente e riconoscere le nuove professioni in forma associativa, fermo restando il divieto di istituzione di nuovi ordini salvo che in materia di riconoscimento di diritti costituzionali;
- g) **riorganizzare le attività riservate a singole professioni regolamentate** limitandole a quelle strettamente necessarie per la tutela di diritti costituzionalmente garantiti e per il perseguimento di finalità primarie di interesse generale, previa verifica della inidoneità di altri strumenti diretti a raggiungere il medesimo fine e revisionando le riserve già previste dalla legislazione vigente;
- h) conformemente ai principi di proporzionalità e di salvaguardia della concorrenza, prevedere la possibilità di **limitate e specifiche ipotesi di predeterminazione numerica**, nei soli casi in cui le attività professionali siano caratterizzate dall'esercizio di funzioni pubbliche o dall'esistenza di uno specifico interesse generale, per una migliore tutela della domanda di utenza, alla limitazione del numero dei professionisti che possono esercitare, in particolare per quanto concerne i *notai* e i *farmacisti*;
- i) prevedere che **l'esercizio dell'attività sia fondato sull'autonomia** e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista e sulla responsabilità;
- l) prevedere che **la professione possa essere esercitata in forma individuale o in forma associata o in forma societaria**; prevedere apposite garanzie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza intellettuale e tecnica del professionista anche per prevenire il verificarsi di situazioni di conflitto di interesse; prevedere, in relazione ai casi di rapporto di lavoro subordinato, le ipotesi in cui l'iscrizione ad ordini, albi o collegi sia obbligatoria o sia compatibile con lo stesso, con riferimento alle attività riservate;
- m) assicurare, qualunque sia il modo o la forma di esercizio della professione, **un'adeguata tutela degli interessi pubblici**

- generali eventualmente connessi all'esercizio della professione**, il rispetto delle regole deontologiche, la diretta e personale responsabilità del professionista nell'adempimento della prestazione e per il risarcimento del danno ingiusto che dall'attività del professionista sia eventualmente derivato;
- n) consentire la **pubblicità a carattere informativo**, con esclusione della pubblicità comparativa e negativa, improntata a trasparenza e a veridicità, relativamente ai titoli e alle specializzazioni professionali, alle caratteristiche del servizio professionale offerto e ai costi complessivi delle prestazioni;
- o) prevedere che il **corrispettivo della prestazione sia consensualmente determinato tra le parti**, anche pattuendo compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti; garantire il diritto del cliente alla preventiva conoscenza del corrispettivo ovvero, se ciò non sia possibile, all'indicazione di una somma individuata nel minimo e nel massimo; prevedere, a tutela del cliente, l'individuazione generale di limiti massimi dei corrispettivi per ciascuna prestazione;
- p) prevedere **l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile** del singolo professionista ovvero della società professionale, con un massimale adeguato al livello di rischio di causazione di danni nell'esercizio dell'attività professionale ai fini dell'effettivo risarcimento del danno, anche in caso di attività svolta da dipendenti professionisti; prevedere la possibilità per gli ordini, gli albi e i collegi e per le associazioni riconosciute di negoziare per i propri iscritti le condizioni generali delle polizze, anche stipulando un idoneo contratto operante per tutti gli iscritti, previa procedura di gara conforme alla normativa comunitaria in materia di affidamento di servizi e fatta salva la facoltà di ogni iscritto di aderire; introdurre l'obbligo per il professionista di rendere noti al cliente, all'atto di assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza e il relativo massimale;
- q) per una **corretta informazione del cliente** e per tutelarne l'affidamento, prevedere l'obbligo per il professionista di indicare la propria appartenenza a ordini, collegi o associazioni professionali e di fornire indicazioni sulla sua specifica

esperienza, sui titoli di studio e professionali nonché sull'esistenza di potenziali situazioni di conflitto di interesse in relazione alla prestazione richiesta;

- r) riconoscere il principio secondo cui **gli enti previdenziali privati** disciplinati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 e dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, esercitano i compiti statuari e le attività previdenziali ed assistenziali ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione, in posizione di indipendenza ed autonomia, normativa contabile e gestionale, senza finanziamenti diretti o indiretti da parte dello Stato.

La previsione di una specifica riorganizzazione delle professioni; la legittimazione della pubblicità informativa; il superamento dei minimi tariffari e la negoziabilità dei compensi; l'obbligo di assicurazione personale del professionista; il riconoscimento dell'autonomia delle Casse previdenziali; la generalizzazione del modello societario per l'esercizio della professione pur sempre nel rispetto dell'autonomia ed indipendenza del professionista; la riorganizzazione delle attività riservate e la formazione permanente e garanzia della qualità professionale rappresentano i profili di maggior interesse introdotti e confermati dal Pdl in esame.

Si **consideri con attenzione** che il Pdl Mantini-Chicchi stabilisce come principio fondamentale che:

- l'esame di Stato debba consistere in una *verifica dell'effettività e dell'utilità del tirocinio svolto*;
- le professioni siano consultate periodicamente sulle grandi scelte economiche e sociali del paese (l'art. 36 del Pdl Mantini-Chicchi stabilisce che il Cup, il Colap le principali associazioni rappresentative delle professioni debbano essere consultati dal Governo in merito alle scelte socio-economiche di carattere generale e nella fase di predisposizione del disegno di legge finanziaria annuale);
- le attività riservate alle singole professioni regolamentate debbano essere *revisionate e ridotte*, limitando le stesse a quelle strettamente necessarie per la tutela di diritti costituzionalmente garantiti e per il perseguimento di

finalità primarie di interesse generale, previa verifica della *inidoneità di altri strumenti* diretti a raggiungere il medesimo fine.

Il PdL Mantini-Chicchi conferma l'esigenza per il legislatore - già avanzata nei progetti di legge che si sono susseguiti in queste ultime legislature - di superare la sostanziale dicotomia fra professioni ordinistiche (ossia le professioni "protette" di cui all'art. 2229 del Codice civile) e la generalità delle professioni intellettuali, strutturando un sistema che, seppur sulla base di modelli organizzativi e disciplinari diversi, sia in grado di garantire anche a queste ultime una strutturazione in grado di soddisfare le esigenze sottese sia al principio del libero esercizio della professione che a quello della "qualità" della prestazione professionale.

Ad una prima analisi, il Pdl Mantini-Chicchi definisce un sistema "duale" che riduce le prerogative delle professioni ordinistiche e allarga quelle delle professioni che finora non potevano contare su alcun riconoscimento normativo.

La statuizione, tra i principi fondamentali della materia delle professioni, dell'istanza di unificare gli Ordini professionali affini, il divieto di costituzione di nuovi Ordini, la riorganizzazione e riduzione delle attività riservate alle professioni regolamentate, avallano certamente questa interpretazione. Tuttavia il Pdl Mantini-Chicchi conferma che per il legislatore resta ferma la necessità di tutelare adeguatamente gli interessi pubblici sottesi all'esercizio di una professione intellettuale (si veda art. 3, lett. m del Pdl Mantini-Chicchi); necessità che rappresenta il presupposto della "regolamentazione" di una determinata attività professionale e quindi dell'esistenza degli Ordini.

Per quanto concerne le professioni non regolamentate, come si avrà modo di approfondire successivamente, il Pdl Mantini-Chicchi conferma il ricorso, per la loro organizzazione, all'istituto delle *associazioni* ed allo strumento dell'*attestato di competenza*, quale documento certificante la capacità del professionista ma non condizionante l'esercizio della relativa attività, contrariamente a quanto continua ad essere richiesto per le professioni regolamentate con l'iscrizione all'albo⁴.

⁴ Si veda, in particolare, l'art. 29 3° comma, del Pdl Mantini-Chicchi ai sensi del quale "*L'attestato di competenzanon è requisito vincolante per l'esercizio delle attività professionali...*".

Per quanto concerne, invece, i *principi specifici* (art. 4, Pdl Mantini-Chicchi), nel rispetto dei quali i Consigli nazionali delle categorie professionali attualmente organizzate in Ordini e Collegi (e dunque delle sole professioni regolamentate)⁵ sono chiamati ad adottare i nuovi ordinamenti di categoria, essi sono così individuati:

- a) riconoscimento e attuazione in forma specifica dei principi fondamentali definiti dall'articolo 3 del Pdl Mantini-Chicchi e sopra menzionati;
- b) organizzazione territoriale basata su principi democratici e di trasparenza gestionale, con specifica valorizzazione delle strutture regionali;
- c) specificazione del ruolo degli Ordini professionali a tutela dei cittadini utenti anche attraverso forme di convenzionamento con le associazioni dei consumatori;
- d) previsione di forme specifiche di formazione permanente, anche attraverso un sistema di crediti, con un monte ore comunque non inferiore a 60 ore annuali;
- e) riconoscimento della pubblicità informativa sui requisiti soggettivi e i contenuti delle prestazioni professionali offerte;
- f) obbligo di concordare preventivamente con il cliente il prezzo, in relazione ai contenuti, le modalità e i tempi prevedibili delle prestazioni professionali;
- g) riconoscimento del diritto all'equo compenso dei praticanti, della riduzione del periodo di tirocinio, della semplificazione dell'esame di Stato con la previsione che i componenti delle commissioni giudicatrici non possono essere in maggioranza appartenenti all'Ordine professionale della sede territoriale in cui si svolge l'esame;
- h) obbligo di adeguata copertura assicurativa per i rischi professionali a garanzia del cliente;
- i) attuazione del principio di *separazione organica* tra consigli dell'Ordine e *organi di disciplina*, eletti *contestualmente e separatamente dai Consigli degli Ordini*, che amministrano i

⁵ Le organizzazioni professionali si distinguono in ordini e in collegi a seconda che, per l'esercizio della professione, occorra avere conseguito una laurea o un diploma universitario ovvero un diploma (art. 1 RDL 24 gennaio 1924, n. 103): peraltro tale distinzione vale come principio, sussistendovi rilevanti deroghe.

procedimenti sanzionatori e che devono comunque essere composti con la presenza di membri territorialmente esterni all'Ordine di appartenenza del professionista.

Tali principi, come detto sopra, dovranno essere recepiti ed attuati mediante uno specifico atto normativo che il Pdl Mantini-Chicchi denomina *ordinamento di categoria*, il quale dovrà essere *adottato* dai Consigli nazionali, *sentiti gli organismi territoriali*, entro e non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma delle professioni, ed *approvato* con regolamento governativo, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (da esprimersi entro sessanta giorni), nei successivi sei mesi. Il Governo in tale periodo è chiamato a verificare la conformità dell'ordinamento di categoria adottato dal Consiglio nazionale ai principi specifici sopra descritti.

In caso di *sostanziale inattuazione* dei suddetti principi, il Governo potrà esercitare i propri poteri sostitutivi procedendo direttamente alla modifica ed all'approvazione dell'ordinamento di categoria previa comunicazione al Consiglio nazionale che ha adottato l'atto.

Sembra quindi demandata all'ordinamento della categoria la definizione e l'individuazione delle attività riservate alle singole professioni regolamentate. In questa attività il Consiglio nazionale di ogni professione regolamentata dovrà essere guidato dal principio fondamentale statuito all'articolo 3 lettera g del Pdl Mantini-Chicchi, il quale dispone che le attività riservate dovranno essere *riorganizzate* attraverso una loro *limitazione* (a quelle **strettamente necessarie** alla tutela dei **diritti costituzionalmente garantiti** e per il **perseguimento di finalità primarie di interesse generale, previa verifica della inidoneità di altri strumenti**) e una *revisione* delle riserve già previste dalla legislazione vigente. Ogni Consiglio nazionale sarà dunque abilitato, in autonomia dagli altri Consigli nazionali delle professioni "contigue", ad intervenire e rielaborare quanto disposto dalla legge istitutiva di ogni professione regolamentata e dal Dpr 328/2001. Non è chiaro se la riorganizzazione delle attività riservate debba includere anche una revisione della legislazione speciale attinente ad alcune materie (si pensi a quella in materia di contratti pubblici di lavori), la quale determina specifiche riserve di attività in capo ad alcune professioni regolamentate.

Si evidenzia che tra i principi specifici individuati dal Pdl Mantini-Chicchi vi è la quantificazione del monte ore annuale minimo di formazione permanente, stabilito in 60 ore. Peraltro, **l'obbligo** di



formazione permanente in capo agli iscritti agli Ordini non è definito esplicitamente né tra i *principi fondamentali* né tra i *principi specifici* individuati dal Pdl Mantini-Chicchi. Come vedremo successivamente l'art. 23 del Pdl Mantini-Chicchi pone però in capo al professionista iscritto all'Ordine l'obbligo di *provvedere all'aggiornamento della propria formazione professionale secondo quanto previsto dall'ordinamento della categoria*; la mancata ottemperanza ai doveri di aggiornamento professionale sanciti dall'ordinamento (*qualora si associ anche all'interruzione dell'esercizio professionale per un periodo prolungato*) determina, secondo lo stesso articolo 23, la radiazione dall'albo. Sembra quindi lasciata all'ordinamento di categoria la statuizione di un vero e proprio obbligo in capo all'iscritto all'Ordine di partecipare a percorsi strutturati di formazione permanente, la cui quantificazione è invece già definita tra i principi specifici ed ossia pari a 60 ore annuali. Si può ritenere che tra queste 60 ore (un ammontare non indifferente, soprattutto se rapportato alle esperienze estere che generalmente quantificano la formazione permanente in 25-30 ore annuali) debbano rientrare anche quelle impiegate dal professionista nell'attività di auto-aggiornamento.

Un'ultima notazione circa gli organi di disciplina, di cui viene stabilita, come principio specifico, la separazione organica dal Consiglio dell'Ordine; gli organi di disciplina devono essere eletti *contestualmente e separatamente dal Consiglio dell'Ordine* e devono essere composti da un numero non definito di iscritti ad altro Ordine territoriale ma presieduti, come vedremo, da un magistrato (art. 25, secondo comma).

2. *L'organizzazione delle professioni regolamentate*

Per *professione intellettuale*, come abbiamo visto, il Pdl Mantini-Chicchi intende *l'attività economica, anche organizzata, diretta al compimento di atti e alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi esercitata, abitualmente e in via prevalente, mediante lavoro intellettuale* (art. 1, 3° comma).

Si rimarca che nella definizione di *professione intellettuale* è assente ogni riferimento al titolo di studio quale requisito per lo svolgimento della stessa; in altri progetti di legge (si veda ad esempio quello predisposto dagli onorevoli Cavallaro e Federici nella scorsa legislatura) ci si era invece premurati di includerlo, specificando che solo le attività per svolgere le quali è necessario un titolo di studio *di livello universitario* potevano essere incluse tra le professioni intellettuali.

Il Pdl Mantini-Chicchi articola le *professioni intellettuali* in *professioni ordinistiche* e *professioni associative*.

La professione ordinistica, come già detto, è quella “*per lo svolgimento della quale la legge richiede l'iscrizione ad albi previo superamento dell'esame di Stato e possesso degli altri requisiti accertati ai sensi di legge*”.

La professione associativa è invece: “*ogni altra attività professionale che non sia ricompresa nelle professioni di cui all'articolo 2229 del codice civile o che sia oggetto di almeno una associazione professionale iscritta nel Registro di cui all'articolo 35*”. In realtà, il Pdl Mantini-Chicchi definisce il *Registro delle associazioni professionali* non nell'articolo 35 (che ha ad oggetto, invece, le politiche economiche per i professionisti) ma nell'articolo 28.

Dalla norma emerge una nozione specifica di professione ordinistica ed una nozione tendenzialmente residuale di professione associativa, identificata nell'attività non regolamentata (in quanto non inquadrata fra quelle attività di cui all'art. 2329 del Codice civile) **oppure** in quella strutturata intorno ad un'associazione professionale iscritta nell'apposito *Registro delle associazioni professionali*.

La disgiunzione “o” contenuta nella definizione esclude che i due requisiti menzionati (ossia, esclusione dall'ambito dell'art. 2329 ed appartenenza ad un'associazione iscritta nel *Registro delle*

associazioni professionali) possano essere considerati cumulativi. Ciò significa che vengono delineate due distinte fattispecie di *professioni associative*:

- a) una attinente alle professioni intellettuali semplicemente non rientranti nel novero di quelle descritte dall'art. 2329 del Codice civile, ma prive di qualunque forma associativa;
- b) una attinente alle professioni intellettuali strutturate in forma associativa, riconosciuta ai sensi dell'art. 28 del Pdl Mantini-Chicchi. In via del tutto teorica, resterebbe possibile che anche appartenenti a professioni ordinistiche costituiscano associazioni professionali iscritte nell'apposito registro, purché queste ultime non adottino per i propri iscritti "*denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini e collegi*" (art. 30, comma 2, Pdl Mantini-Chicchi) e i professionisti iscritti in esse non esercitino "*attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie*" (art. 30, comma 1, Pdl Mantini-Chicchi). E' pur vero, che l'art. 34 del PdL prevede, solo per gli iscritti agli albi (e, quindi, solo per gli appartenenti alle professioni ordinistiche) la possibilità di costituire *associazioni specialistiche*, vigilate dal Ministero della giustizia, ma prive del riconoscimento derivante dall'iscrizione ad un Registro e, soprattutto, impossibilitate a rilasciare attestati di competenza come le associazioni professionali.

Il Pdl Mantini-Chicchi, definisce, in buona sostanza, un sistema "*duale*" basato sulla dicotomia Ordini/professioni regolamentate – Associazioni/professioni associative; per le prime il Pdl Mantini-Chicchi prospetta una riorganizzazione fondata su accorpamenti e riduzione delle attività riservate agli iscritti (senza l'esplicita garanzia della permanenza degli Ordini e Collegi attualmente esistenti); per le seconde, il riconoscimento pubblico mediante iscrizione in un apposito Registro istituito presso il Ministero della giustizia e la possibilità di rilasciare *attestati di competenza* ai propri iscritti.

La struttura organizzativa delle professioni intellettuali si diversifica a seconda che si tratti di professione regolamentata (per il cui esercizio sia necessaria l'iscrizione all'albo ai sensi dell'art. 2229 c.c) ovvero di professione associativa.

Nel primo caso i professionisti sono organizzati in un "*ordine professionale*" che l'art. 8 del Pdl Mantini-Chicchi inquadra come "*...ente pubblico nazionale non economico*", che "*ha autonomia*

patrimoniale e finanziaria e determina con regolamento la propria organizzazione, nel rispetto delle disposizioni della presente legge ed in particolare dell'autonomia ordinamentale stabilita dall'articolo 3...”. La norma ha il pregio di chiarire, recependo un costante orientamento della giurisprudenza, la natura giuridica dell’Ordine, inquadrato come un **ente pubblico** che, seppur non economico, è autonomo sotto il profilo sia patrimoniale – finanziario che organizzativo. La norma sembra, peraltro, palesare una contraddizione in quanto, generalmente, sono i soli enti pubblici **economici** ad essere caratterizzati da profili istituzionali di autonomia.

Da segnalare che all’Ordine professionale sono assegnati, esplicitamente per la prima volta, compiti di **rappresentanza istituzionale** dei propri iscritti, *“ferme restando le funzioni di rappresentanza proprie dei sindacati relativamente ai rispettivi iscritti che sono distinte da quelle degli Ordini”* (art. 8, comma 1, Pdl Mantini-Chicchi).

L’Ordine professionale è chiamato ad organizzare detti profili mediante *regolamenti* condizionati al rispetto dei principi generali e di quelli statuiti con l’ordinamento di categoria di cui all’art. 3 del Pdl; l’art. 8, comma 2 del Pdl Mantini-Chicchi precisa, poi, che tali regolamenti dovranno essere approvati dal Ministero della giustizia (a cui è assegnata la vigilanza sugli Ordini) *“ai sensi dell’art. 14, comma, 2, lett. e”*; tale riferimento è errato in quanto l’articolo 14 del Pdl Mantini-Chicchi ha ad oggetto l’esercizio della professione da parte dei liberi professionisti.

E’ utile rimarcare la distinzione tra l’**ordinamento di categoria** ed il **regolamento organizzativo**: *l’ordinamento di categoria* rappresenta una sorta di “Carta dei valori” fondanti della specifica professione che l’Ordine rappresenta; esso è espressione dell’autonomia statutaria dell’Ordine medesimo chiamato, nel rispetto dei principi fondamentali statuiti dall’art. 3, a delineare la propria struttura ed a definire le proprie attività; esso racchiude, dunque, pur sempre di norme di principio. Il *regolamento organizzativo* di cui all’art. 8, invece, dovrà presentare una spiccata valenza attuativa di tali principi nell’organizzazione dell’Ordine professionale. Per quanto concerne il profilo formale, è possibile rilevare che mentre *l’ordinamento di categoria* è approvato con regolamento governativo (e, dunque, con Decreto del presidente della Repubblica; art. 4, comma 2 Pdl Mantini-Chicchi), il *regolamento organizzativo* è

approvato con regolamento ministeriale (e, dunque, con Decreto Ministeriale); art. 8, comma 2, Pdl Mantini-Chicchi).

La struttura organizzativa di base dell'Ordine professionale prevede (fig. 1):

- 1) **un Consiglio nazionale**, che assume la denominazione di Consiglio nazionale dell'Ordine della rispettiva categoria;
- 2) **gli Ordini territoriali**, che assumono la denominazione di Ordine della rispettiva categoria nel proprio ambito di competenza territoriale, secondo quanto previsto dal relativo ordinamento.

Il Consiglio nazionale (art. 11) è eletto dai consigli degli Ordini territoriali **ogni cinque anni**; il mandato dei consiglieri può essere rinnovato per non più di tre volte consecutive a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova legge. Il Consiglio nazionale conferisce le cariche, elegge il proprio presidente, che ha la rappresentanza legale del Consiglio stesso, e può delegare singole funzioni a uno o più consiglieri, ferma restando la responsabilità del Consiglio nazionale.

L'organizzazione interna del Consiglio nazionale è delineata **dall'ordinamento di categoria** che dovrà prevedere necessariamente:

- 1) che il numero di consiglieri sia determinato in rapporto al numero degli Ordini territoriali, tenuto conto della loro organizzazione e del numero degli iscritti all'albo;
- 2) che il controllo della tenuta dei conti e della gestione del bilancio sia affidato a un collegio dei revisori dei conti, composto da due membri nominati fra gli iscritti all'elenco dei revisori dei conti, **nominati dal Ministro della giustizia ogni quattro anni**. Il mandato dei revisori dei conti potrà essere rinnovato per non più di due volte consecutive. Da segnalare che la periodicità della nomina del collegio dei revisori (quattro anni) è differente da quella del Consiglio nazionale (cinque anni).

A sua volta **l'ordinamento di categoria** provvede a disciplinare l'organizzazione dell'Ordine territoriale prevedendo, ai sensi dell'art. 9, quanto meno la seguente struttura organizzativa:

- a) **il Consiglio dell'Ordine territoriale**, composto da un numero di consiglieri determinato in rapporto al numero degli iscritti all'albo ed eletto dall'assemblea **ogni quattro anni** (con periodicità differente dal Consiglio nazionale che invece viene eletto ogni cinque anni); il mandato dei consiglieri può essere rinnovato per non più

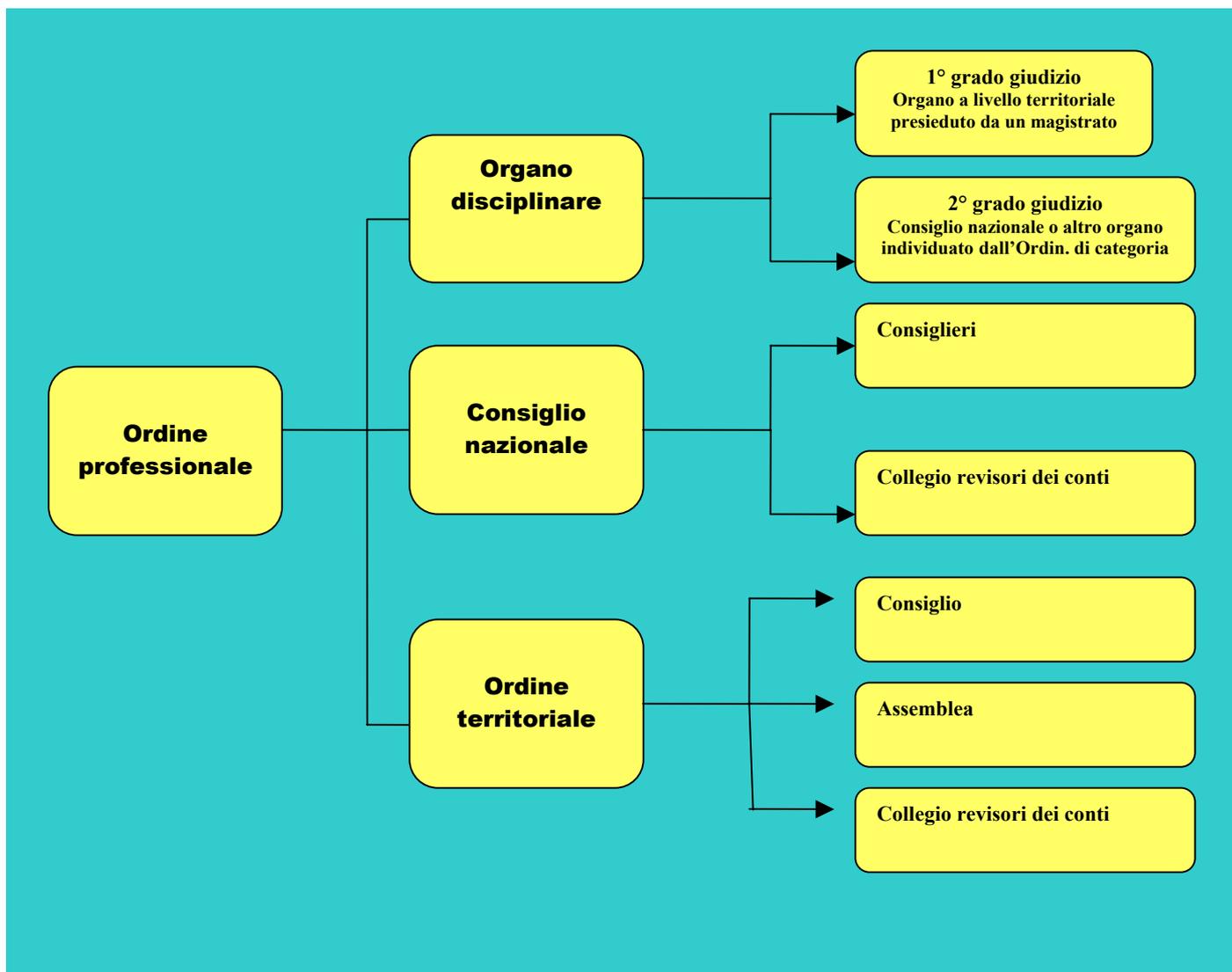
di due volte consecutive a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova legge. Il consiglio conferisce le cariche, elegge il proprio presidente, che ha la rappresentanza legale dell'Ordine territoriale, e può delegare singole funzioni a uno o più consiglieri, ferma restando la responsabilità dell'intero consiglio;

- b) **l'Assemblea**, costituita dagli iscritti all'albo; l'assemblea elegge i componenti del consiglio e del collegio dei revisori dei conti; approva il bilancio preventivo e quello consuntivo; esprime il parere sugli altri argomenti sottoposti dal consiglio; esercita ogni altra funzione ad essa attribuita dall'ordinamento di categoria;
- c) **il Collegio dei revisori dei conti**, composto, in relazione al numero degli iscritti all'albo, da uno a tre membri nominati fra gli iscritti all'elenco dei revisori dei conti, **eletti dall'assemblea ogni tre anni (anche in questo caso, con periodicità differente dal Consiglio dell'Ordine)**; il mandato dei revisori dei conti può essere rinnovato per non più di tre volte consecutive; il collegio dei revisori dei conti controlla la tenuta dei conti e la gestione del bilancio.

È demandata all'ordinamento di categoria (art. 12) la disciplina del sistema elettorale per l'elezione dei membri dei Consigli (nazionale e dell'Ordine territoriale), l'individuazione delle cause di ineleggibilità incompatibilità, incandidabilità e decadenza nel rispetto delle seguenti finalità:

- a) favorire la partecipazione degli iscritti;
- b) garantire la trasparenza delle operazioni elettorali;
- c) identificare le limitazioni all'elettorato attivo e all'elettorato passivo in presenza di gravi provvedimenti disciplinari divenuti definitivi.

Fig. 1 La struttura dell'Ordine professionale



3. *L'organizzazione delle professioni associative*

Nel caso in cui la professione non sia regolamentata, nel senso che si tratti di professione intellettuale per il cui esercizio non è richiesta l'iscrizione ad un Albo ai sensi dell'art. 2229 c.c., i professionisti **potranno (e non dovranno)**, come nel caso delle professioni regolamentate di cui sopra) essere organizzati in **associazioni professionali** (da non confondersi con **le associazioni fra professionisti** di cui all'art. 33 del Pdl Mantini-Chicchi e con **le associazioni specialistiche** di cui all'art. 34) aventi natura giuridica privatistica, dotate di autonomia organizzativa, fondate su base volontaria, senza vincolo di esclusiva, e nel rispetto della libera concorrenza (art. 26). Da notare che il titolo del Capo VI del Pdl Mantini-Chicchi riporta la dizione *associazioni professionali non regolamentate*, evidenziando il fine ultimo degli articoli in esso contenuti che è quello di regolarizzare le associazioni attualmente facenti capo al Colap e ad Assoprofessioni.

Come si è già detto, il Pdl Mantini-Chicchi sembra non escludere che anche appartenenti a professioni regolamentate possano istituire associazioni professionali, purché non adottino e utilizzino denominazioni professionali relative a professioni organizzate in Ordini e Collegi ed i loro iscritti non esercitino attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie.

Poche sono le regole afferenti al profilo organizzativo statuite dal Pdl Mantini-Chicchi in merito alle associazioni professionali; l'art. 26 prevede infatti che: *“gli statuti e le clausole associative delle associazioni professionali devono garantire la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, la dialettica democratica tra gli associati e l'osservanza dei principi deontologici, nonché una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo e oggettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione. Le associazioni professionali garantiscono la formazione permanente e adottano un codice deontologico, vigilano sul comportamento degli associati e definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice”*.

Per tali associazioni l'art. 28 del *Pdl Mantini-Chicchi* prevede la possibilità di iscrizione in un apposito **Registro delle associazioni professionali** istituito presso il Ministero della Giustizia a condizione che in loro favore sia operato un **riconoscimento** con Decreto Ministeriale del Ministro della Giustizia, previo parere del CNEL, di

concerto con il Ministro delle politiche comunitarie e del Ministro competente per materia o settore prevalente di attività. Il riconoscimento delle associazioni professionali è subordinato alla presenza delle seguenti condizioni:

- a) avvenuta costituzione per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso l'Ufficio del Registro, o da altra idonea documentazione ufficiale, da almeno quattro anni;
- b) adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, senza scopo di lucro, la precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione di riferisce, i titoli di studio e le esperienze formative necessari, la rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità, la trasparenza degli assetti organizzativi e l'attività dei relativi organi, l'esistenza di una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione;
- c) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente alla associazione per gli scopi statutari;
- d) la chiara individuazione di elementi di deontologia;
- e) la previsione dell'obbligo della formazione permanente (che è invece assente per le professioni regolamentate);
- f) l'ampia diffusione sul territorio nazionale (almeno dieci Regioni);
- g) la mancata pronuncia nei confronti dei suoi legali rappresentanti di condanna, passato in giudicato, in relazione ad attività professionali o riferibili all'associazione medesima.

Il predetto decreto di riconoscimento è condizione indefettibile affinché l'associazione possa rilasciare, **solamente** ai propri associati, un **attestato di competenza**. Quest'ultimo, contrariamente a quanto avviene per l'iscrizione all'albo professionale, non è condizione per l'esercizio della specifica *professione associativa*⁶, ma è, piuttosto, una certificazione della qualificazione del professionista, dell'esercizio abituale della professione, della sua preparazione e, in

⁶ Che, pertanto, potrà essere esercitata anche dal professionista che non è iscritto all'associazione ovvero che, pur essendo iscritto, non abbia ottenuto l'attestato; in questo senso si veda l'art. 29, 3° comma del Pdl Mantini-Chicchi.



ultima analisi, della qualità della prestazione professionale che lo stesso può fornire (al pari di quanto avviene per l'iscrizione all'albo professionale).

In particolare, ai sensi dell'art. 29 del Pdl Mantini-Chicchi, spetta alle Associazioni individuare le condizioni a cui è subordinato il rilascio dell'attestato di competenza al professionista iscritto. Fra queste condizioni, dovranno obbligatoriamente essere annoverate:

- 1) l'individuazione di livelli di qualificazione professionale, dimostrabili tramite il conseguimento di titoli di studio (di cui anche in questo caso non viene specificato il livello) o di percorsi formativi alternativi;
- 2) la definizione dell'oggetto dell'attività professionale e dei relativi profili professionali;
- 3) la determinazione di standard qualitativi da rispettare nell'esercizio dell'attività professionale;
- 4) il possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale.

Ai professionisti iscritti alle associazioni professionali non è riconosciuta, dunque, l'esclusività della prestazione professionale esercitata; ad essi è anche precluso l'esercizio delle professioni riservate ai professionisti costituiti in Ordini professionali e l'utilizzo o l'adozione delle relative denominazioni (art. 30 Pdl Mantini-Chicchi).

4. *I compiti del Consiglio nazionale e dell'Ordine territoriale*

Il PdL in esame, in quanto legge “di sistema” e non più “delega”, affronta in dettaglio anche la questione della individuazione delle funzioni e dei compiti degli Ordini professionali e degli organismi che ne connotano l’organizzazione, ossia il Consiglio nazionale e l’Ordine territoriale; esso delinea anche le funzioni delle Associazioni professionali che sovrintendono lo svolgimento delle professioni associative.

Al Consiglio nazionale vengono attribuite rilevanti funzioni di vigilanza, consultive, di coordinamento dell’azione degli Ordini territoriali e giudicanti oltre che, chiaramente, di normazione per ciò che attiene in particolare all’adozione dell’ordinamento di categoria di cui si è detto sopra.

In particolare, ai sensi dell’**art. 11, 2 comma**, del PdL Mantini-Chicchi, al Consiglio nazionale sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) vigilare sul rispetto dei principi statuiti dal PdL;
- b) svolgere i compiti ad esso assegnati dalla legge in attuazione di obblighi comunitari;
- c) giudicare sui ricorsi avverso i provvedimenti adottati dall’Ordine territoriale, anche in funzione di giudice speciale qualora operante prima del primo gennaio 1948, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti e nel rispetto degli articoli 24 e 111 della Costituzione;
- d) esercitare funzioni di coordinamento degli Ordini territoriali;
- e) designare i rappresentanti della categoria presso commissioni e organi di carattere nazionale e internazionale;
- f) formulare pareri richiesti dalle pubbliche amministrazioni;
- g) determinare la misura del contributo obbligatorio annuale per lo svolgimento dei compiti assegnati dal PdL, il quale deve essere corrisposto dall’Ordine territoriale, previa esazione dei contributi a carico iscritti agli albi, e percepire il contributo medesimo, mediante riscossione diretta ovvero con procedure esattoriali;
- h) determinare gli standard qualitativi propri delle prestazioni professionali;
- i) adottare i regolamenti ad esso delegati dall’ordinamento di categoria;

- j) accreditare i percorsi formativi anche attraverso convenzioni con Università, enti pubblici e privati;
- k) assicurare la compiuta informativa al pubblico sulle modalità di esercizio della professione;
- l) svolgere ogni altra funzione attribuita dall'ordinamento di categoria.

Vanno evidenziati i compiti più innovativi, connessi alla determinazione degli standard qualitativi delle prestazioni professionali e all'accREDITAMENTO dei percorsi formativi; per quanto concerne la determinazione degli standard qualitativi, qualora si volesse andare oltre la mera indicazione di principi di buona condotta professionale, essa comporterà una complessa ed onerosa attività di ricognizione delle caratteristiche e delle peculiarità delle prestazioni professionali più comuni nei tre settori dell'albo degli ingegneri (civile ed ambientale, industriale e dell'informazione) ed una definizione delle procedure e dei requisiti qualitativi minimi per ciascuna di esse.

L'accREDITAMENTO dei percorsi formativi sembra concernere esclusivamente quelli riguardanti l'aggiornamento professionale degli iscritti, dovendo ritenersi esclusa (stante la vigenza del valore legale dei titoli accademici rilasciati dalle Università) la competenza dei Consigli nazionali in merito all'individuazione dei percorsi formativi di accesso alla professione.

I compiti dell'Ordine territoriale sono invece inquadrati dall'art. 10 del PdL Mantini-Chicchi, e sono quelli di:

- a) garantire l'osservanza dei principi del PdL nel proprio ambito di competenza territoriale, *“nel rispetto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 21, comma 2, lettera d”* (il riferimento normativo riportato è **errato** in quanto l'articolo 21 del PdL Mantini-Chicchi tratta delle norme previdenziali);
- b) curare la tenuta e l'aggiornamento dell'albo nonché la verifica periodica della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione, dandone comunicazione al Consiglio nazionale;
- c) promuovere la formazione e l'aggiornamento permanenti degli iscritti all'albo, attraverso sistemi di valutazione stabiliti dagli ordinamenti di categoria;
- d) determinare, nel rispetto del bilancio preventivo, il contributo obbligatorio annuale che deve essere corrisposto da ogni iscritto per il finanziamento dell'Ordine territoriale e percepire il contributo medesimo, mediante riscossione diretta ovvero con procedure esattoriali;



- e) vigilare sul corretto esercizio della professione ed esercitare i conseguenti poteri disciplinari sugli iscritti all'albo;
- f) formulare pareri in materia di liquidazione dei compensi ai professionisti;
- g) esperire, su richiesta, il tentativo di conciliazione tra gli iscritti all'albo e i clienti che, nel caso di controversie relative ai compensi, possono farsi assistere anche da associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco previsto dall'articolo 137 del Codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206;
- h) formulare i pareri richiesti dalle pubbliche amministrazioni territoriali su materie di interesse locale;
- i) svolgere ogni altra funzione ad esso attribuita dall'ordinamento di categoria o delegata dal Consiglio nazionale *“per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 18 e al presente comma”* (dubbi sorgono anche sull'esattezza di tale rimando, in quanto l'articolo 18 del PdL Mantini-Chicchi ha per oggetto l'assicurazione per la responsabilità professionale).

Poche le novità rispetto a quanto previsto dall'ordinamento vigente; in particolare da citare è quanto previsto dalla lett. g che rimette all'Ordine territoriale la funzione conciliativa sulle controversie, eventualmente insorte fra professionista e cliente, in merito ai compensi professionali. Evidentemente detta funzione è volta a coprire il vuoto creatosi con il venir meno dell'obbligatorietà dei minimi tariffari ad opera della legge n. 248/2006. Da citare, altresì, la funzione difensiva assegnata, in tale ambito, alle associazioni dei consumatori. Per il resto, rimangono invariate le funzioni disciplinari, consultive sulle materie di pertinenza, di promozione della formazione e dell'aggiornamento professionale, disciplinari nella veste di Giudice di primo grado, di gestione dell'Albo. Da precisare che l'organizzazione e l'attività dell'Ordine territoriale è inquadrata e disciplinata dall'ordinamento di categoria.

5. *L'unificazione delle categorie professionali di geometri, periti agrari e periti industriali nell'Ordine dei Tecnici laureati per l'ingegneria*

Appare invece del tutto estraneo allo spirito di un progetto di legge che vuole essere “di sistema”, quanto previsto dal Capo II intitolato *Trasformazione di Ordini e Collegi*, il quale contiene due articoli, uno afferente all'unificazione delle categorie professionali di geometri, periti agrari e periti industriali *nell'Ordine dei Tecnici laureati per l'ingegneria* (art. 5) e l'altro all'istituzione degli *Ordini delle professioni sanitarie e infermieristiche* (art. 6).

In particolare del tutto avulso dall'inquadramento normativo del PdL Mantini-Chicchi è proprio l'art. 5 relativo all'istituzione dell'Ordine dei Tecnici laureati per l'ingegneria, il quale dispone una delega al Governo per l'emanazione dei relativi decreti attuativi (art. 5, comma 2); ricorso alla delega che ha costituito l'ostacolo principale per l'approvazione della riforma delle professioni negli anni scorsi e che è stato meritoriamente accantonato, con la sola eccezione dell'istituzione del suddetto Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, proprio dal progetto di legge in esame.

Per quanto concerne il contenuto dell'art. 5, si rimanda all'analisi, già svolta dal Centro studi, dei progetti di legge presentati nella vigente legislatura e nella precedente, aventi ad oggetto l'istituzione dell'Ordine dei Tecnici laureati per l'ingegneria⁷; l'articolo 5 ne ricalca, infatti, sostanzialmente il contenuto.

In questa sede è opportuno ricordare le forti perplessità che solleva il nuovo titolo professionale (*tecnico laureato per l'ingegneria*) e la scelta di estenderlo agli attuali iscritti ai Collegi dei geometri, periti agrari e periti industriali.

La denominazione prescelta, nella quale compaiono sia il termine *laureato* che il termine *ingegneria*, è, infatti, implicitamente inesatta e irrimediabilmente foriera di fraintendimenti, in particolar modo per i clienti, che verrebbero disorientati da un titolo professionale che non rispecchia percorsi formativi, conoscenze e competenze di quanti sono autorizzato ad utilizzarlo. Infatti, gli attuali iscritti ai Collegi dei geometri, periti industriali e periti agrari (che secondo l'art 5, comma 1 e comma 2 lett. g del PdL Mantini-Chicchi

⁷ Si veda il documento predisposto dal Centro studi CNI nel luglio 2007 *Analisi dei disegni di legge relativi all'istituzione dell'Ordine dei tecnici laureati (XV e XIV legislatura)* (c.r. 153).

assumerebbero *ope legis* il nuovo titolo di *tecnico laureato per l'ingegneria*) nella quasi totalità dei casi hanno compiuto solo ed esclusivamente un percorso formativo di livello secondario (e non universitario, che è attualmente l'unico al quale possa essere associato il titolo di *laureato*), i cui contenuti nulla hanno a che fare con le discipline dell'ingegneria.

Vanno inoltre segnalate due ulteriori criticità; la prima riguarda il destino delle decine di migliaia di diplomati che ogni anno escono dagli istituti tecnici, i quali, secondo quanto disposto dall'art. 5 comma 2 lettera *b* del PdL Mantini-Chicchi, vedrebbero preclusa definitivamente la possibilità di accedere ad un albo professionale; l'accesso al nuovo albo dei tecnici laureati per l'ingegneria viene infatti subordinato (solo per i "nuovi" iscritti e con l'incomprensibile ed iniqua eccezione degli attuali iscritti ai Collegi dei geometri, periti industriali e periti agrari) al possesso di un titolo accademico di durata triennale. Tale preclusione (unica in Europa; in quasi tutti i paesi europei esistono professioni tecniche il cui accesso rimane consentito con il solo titolo secondario) contribuirebbe a rendere ancora meno appetibile l'iscrizione dei giovani agli istituti tecnici, che già da diversi anni vedono diminuire il numero degli iscritti a favore dei licei.

Va infine sottolineato che, a differenza di quanto previsto nei disegni di legge presentati sullo stesso argomento nell'attuale e nella precedente legislatura, l'art. 5 comma 1 del PdL Mantini-Chicchi impone l'obbligo in capo ai laureati triennali di matrice tecnica di iscriversi al nuovo Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria (esso dispone testualmente "*E' istituito l'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, nel quale sono iscritti i soggetti in possesso di titoli di studio universitario triennale di matrice tecnica*").⁸ Come è noto, il DPR 328/2001 che regola attualmente la materia, consente ai laureati triennali delle discipline tecniche di optare per l'accesso ad una molteplicità di albi professionali, tra cui anche quelli dei geometri, periti industriali e periti agrari; è però dimostrato che, al di là di rarissime eccezioni, la totalità dei laureati triennali ha optato per l'accesso alla sezione B dell'albo degli ingegneri (acquisendo il titolo professionale di *ingegnere iunior*) e, in misura ridotta, dell'albo degli architetti (acquisendo il titolo di *architetto iunior*). L'eventuale istituzione dell'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, con le modalità previste dall'art. 5 del PdL Mantini-Chicchi, farebbe sorgere dunque l'esigenza del **trasferimento coatto** degli *ingegneri iuniores* e degli *architetti iuniores* nel nuovo albo.

⁸ Si vedano i rapporti di ricerca realizzati dal Centro studi del CNI in merito agli esiti degli esami di Stato per l'accesso alla professione negli anni 2001-2006.

6. *I principi relativi all'esercizio dell'attività professionale*

Il Capo IV del PdL Mantini-Chicchi delinea le disposizioni comuni per l'esercizio delle professioni intellettuali, **siano esse ordinistiche o associative**. In particolare:

- a) **sull'esercizio della professione (art. 13 - 14)**. L'accesso dovrà essere libero per le professioni non ordinistiche e condizionato al previo esperimento di un esame di Stato, senza alcuna predeterminazione numerica (fatta eccezione per i Notai), per le professioni ordinistiche. Va evidenziato che all'esame di Stato viene assegnato il compito della *“verifica dell'effettività e dell'utilità del tirocinio”* (art. 13, comma 2). Come specificato sopra, l'esercizio della professione è condizionato al rispetto di principi generali stabiliti dall'ordinamento di categoria. È confermata la possibilità di esercitare l'attività professionale oltre che in forma individuale ed associata anche in forma societaria; viene demandata alla legge di individuare le professioni il cui esercizio sia compatibile con la prestazione di lavoro subordinato, fatta salva la necessità di garantire autonomia ed indipendenza di giudizio del professionista *“nonché l'assenza di conflitti in interesse anche in caso di part-time”* (art. 14, comma 3);
- b) **sui rapporti con il rapporto di lavoro dipendente (art. 15)**. La legge fa salve le incompatibilità previste dalla vigente disciplina legislativa che, come noto, prevede un diverso regime a seconda del tipo di professione. In particolare, per quanto concerne gli ingegneri e gli architetti, resta ferma la compatibilità con il regime del lavoro dipendente già previsto dall'art. 39 della legge 449/97, che ha modificato l'articolo 1, comma 56 bis della legge 662/96, stabilendo espressamente che *“non costituisce causa di esclusione dall'iscrizione ai relativi ordini professionali lo stato di dipendente pubblico, con rapporto di lavoro a tempo parziale con orario non superiore al 50% di quello ordinario”*. Vengono confermati, peraltro, i principi della necessaria iscrizione all'Albo professionale del dipendente per l'esercizio delle relative mansioni, nonché l'assoggettamento alle norme deontologiche;

- c) **sul tirocinio (art. 16).** Il PdL procede, innanzitutto, alla disciplina dell'istituto del tirocinio ed alla definizione dello status del tirocinante. In particolare, specificando che al tirocinante non si applicano le norme sul contratto di lavoro per i dipendenti degli studi professionali, la norma individua i seguenti principi specifici: a) il tirocinio è volto all'acquisizione dei fondamenti teorici, pratici e deontologici della professione; b) la durata del tirocinio **non può essere superiore a due anni**, salvo casi speciali; c) il tirocinio è svolto sotto la responsabilità di un professionista iscritto all'albo, con adeguata anzianità di iscrizione, anche se effettuato presso amministrazioni, società e aziende che svolgono attività nel settore di riferimento della professione; d) il tirocinio può anche essere svolto parzialmente, mediante la partecipazione a corsi di formazione per la preparazione agli esami di Stato, in Paesi dell'Unione europea o in altri Paesi esteri, purché sempre sotto la responsabilità di un professionista iscritto all'albo; e) deve essere stabilito un equo compenso in favore di chi svolge il tirocinio, tenendo conto dell'effettivo apporto del tirocinante, con riferimento al regime tariffario delle prestazioni rese. La retribuzione economica non può comunque essere inferiore del 20 per cento del trattamento contrattuale più favorevole previsto per gli apprendisti negli studi professionali, anche se erogata con riferimento alle vigenti tariffe professionali;
- d) **esame di Stato (art. 16).** Per quanto concerne, l'esame di Stato, sempre l'art. 16 ne compendia la disciplina fondamentale in tre principi che innovano le attuali finalità dell'istituto; a) l'esame deve garantire la seria valutazione del merito dei candidati e la verifica oggettiva del possesso delle conoscenze e delle attitudini necessarie per lo svolgimento dell'attività professionale; b) l'esame deve **prevalentemente basarsi su una verifica periodica dell'effettività del tirocinio**, soggetta a valutazione **anche tramite un sistema di crediti**; c) nelle commissioni giudicatrici non oltre la metà dei commissari, tra cui il presidente, sono designati dall'Ordine tra gli iscritti allo stesso Ordine territorialmente competente per l'esame. In ogni caso, almeno la metà dei commissari sono designati con sorteggio tra i professionisti iscritti all'albo da almeno dieci anni;

- e) **formazione ed aggiornamento professionale (art. 17).** La formazione professionale riguarda i tirocinanti, mentre l'aggiornamento professionale concerne i professionisti. E' demandato agli ordinamenti di categoria stabilire i criteri sia per la formazione ai fini del tirocinio che per l'aggiornamento periodico degli iscritti (che però, secondo i principi specifici statuiti dall'art. 4 comma *d*, devono prevedere un monte ore annuale non inferiore a 60 ore). Gli ordinamenti di categoria possono istituire **scuole di alta formazione** per i professionisti e i tirocinanti, ovvero possono prevedere i criteri sulla base dei quali l'Ordine territoriale, nel rispetto delle direttive del Consiglio nazionale, può istituire tali scuole anche con la partecipazione di altri soggetti. Il secondo comma dell'art. 17 prevede che i titoli rilasciati dalle suddette scuole (di alta formazione?) **ai fini della formazione e della ammissione all'esame di Stato** (e quindi solo in fase di tirocinio) siano riconosciuti con decreto da parte del Ministro dell'università e della ricerca previo concerto con il Ministro dell'istruzione e con quello della giustizia. Per quanto concerne, invece, l'aggiornamento professionale dei professionisti, nel rispetto del principio di libera concorrenza, il PdL Mantini-Chicchi consente a Ordini, associazioni e sindacati dei professionisti e casse di previdenza, di promuovere e organizzare, mediante adeguate strutture, seminari e corsi di formazione. I seminari e i corsi di formazione per l'aggiornamento professionale periodico degli iscritti sono altresì promossi e organizzati da soggetti privati, previa approvazione dell'Ordine cui sono rivolti; anche le Università e (non del tutto comprensibilmente, dato che lo stesso PdL Mantini Chicchi sembra precludere l'accesso agli albi professionali con il solo titolo secondario) gli istituti del secondo ciclo di istruzione, di intesa con gli Ordini territoriali, possono istituire corsi per la preparazione all'esame di Stato, e per l'aggiornamento professionale e per l'anticipazione del tirocinio nell'ultimo anno di istruzione. Resta da chiarire, dato che i titoli rilasciati dalle *scuole di alta formazione* ai fini della formazione e della ammissione all'esame di Stato sono riconosciuti dal Ministero dell'Università, quale sia l'ambito nel quale potrà esplicarsi l'attività di accreditamento dei percorsi formativi che l'art. 11, comma 2, lettera l attribuisce ai Consigli nazionali;

- f) **assicurazione per la responsabilità professionale (art. 18).** La norma introduce l'obbligo in capo al professionista (sia esso appartenente a professione ordinistica che associativa) di comunicare al cliente gli estremi della propria polizza di responsabilità civile professionale. E' demandato all'ordinamento della categoria (e allo statuto delle associazioni professionali) stabilire i termini di copertura e le caratteristiche essenziali delle suddette polizze; al codice deontologico, invece, la definizione delle conseguenze disciplinari della violazione di tale obbligo. Il principio configura sicuramente una novità, con riferimento ad alcune professioni; per gli ingegneri e gli architetti esso rappresenta la generalizzazione di un obbligo già previsto da alcune normative di settore (come ad esempio quella dei contratti pubblici). Il 4° comma, della norma in esame prevede altresì che: *“Le condizioni generali delle polizze assicurative possono essere negoziate, per i propri iscritti, da Ordini, associazioni ed enti previdenziali privati che, in caso di mancato accordo con le compagnie assicurative, possono rivolgersi all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)”*;
- g) **la pubblicità (art. 19).** Viene sancito il principio generale che il professionista può pubblicizzare la propria attività, purché non ricorra a *metodi di pubblicità comparativa e negativa*. La pubblicità consentita è quella informativa, la quale può avere per oggetto le caratteristiche soggettive dell'organizzazione professionale, i contenuti, la qualità, le modalità, e, unitamente a tali elementi, i costi delle prestazioni professionali. Singolare è il contenuto del comma 3 dell'art. 19, il quale stabilisce che **(solo?)** per le professioni sanitarie e veterinarie le informazioni pubblicitarie devono adeguarsi a quanto stabilito dai codici deontologici e dagli ordinamenti di categoria;
- h) **il regime tariffario (art. 20).** Il PdL Mantini-Chicchi conferma il principio, introdotto dalla legge n. 248/2006, della libera negoziabilità fra professionista e cliente dei compensi spettanti al primo prevedendo, comunque, alcune rilevanti eccezioni. In primo luogo viene confermato che devono essere stabilite delle tariffe per **le attività riservate rese nell'interesse generale** (svolte dunque dalle professioni ordinistiche, con l'esclusione esplicita di quelle svolte dalle professioni associative) con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro

competente sul settore economico di riferimento della professione, **su proposta del rispettivo Consiglio nazionale**, sentiti il Consiglio di Stato, le associazioni dei consumatori e degli utenti e l'Autorità Garante per il Mercato. Un'ampia concertazione, dunque, giustificata dall'esigenza di contemperare le istanze concorrenziali e la tutela della qualità delle prestazioni professionali, implicitamente connessa con la difesa della congruità dei compensi spettanti al professionista. Viene successivamente specificato che le tariffe così stabilite debbano prevedere **livelli massimi inderogabili** (evidentemente a tutela del consumatore) e minimi liberamente negoziabili **in relazione alle modalità, al tempo ed ai risultati della prestazione**. Si evidenzia che quest'ultima variabile, quella del *risultato della prestazione*, può entrare nella **negoziabile del compenso del professionista solo per alcune specifiche e limitate tipologie di prestazione, da cui debbono ritenersi escluse quelle connesse alla progettazione; a questo proposito si rammenta quanto sancito dall'art. 92, comma 1 del D.Lgs 163/2006** "*Le amministrazioni aggiudicatrici non possono subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata*". Per quanto concerne la libera negoziabilità dei minimi il 4° comma, del PdL Mantini-Chicchi introduce una specifica eccezione prevedendo che per le **gare di progettazione di lavori ed opere pubbliche** lo sconto sui minimi non potrà **eccedere un terzo dei minimi tariffari previsti**. Una norma che, dunque, non si discosta concettualmente da quanto disposto dalla Legge n. 155/89 che ammette uno sconto massimo sui minimi pari al 20%. Da segnalare anche la definizione di un limite massimo per gli onorari degli avvocati (pari al dieci per cento del valore della causa o dell'affare) e la previsione, in sede di ridefinizione delle tariffe, di privilegiare strutture che **definiscano il costo forfetario delle prestazioni**, includendo quindi le spese accessorie che attualmente sono remunerate separatamente. Il Pdl Mantini-Chicchi dispone, infine, che in caso di controversia afferente la determinazione dei compensi, il Consiglio dell'Ordine debba svolgere funzioni giudicanti aprendo, altresì,



al contraddittorio con la controparte che potrà essere rappresentata da un'associazione sindacale o di consumatori;

- i) **norme previdenziali (art. 21).** Il PdL Mantini-Chicchi conferma, innanzitutto, la natura privata delle Casse di previdenza dei professionisti, tale da oltre un decennio in base ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996 e al recente decreto legislativo n. 125 del 2005. Detti Enti saranno chiamati a verificare e valutare in che misura adeguare i contributi per garantire l'equità e la sostenibilità del sistema in relazione, in particolare, ai giovani e alle donne. Del pari è confermata l'autonomia finanziaria e gestionale delle Casse privatizzate, così come il divieto dello Stato a non intervenire con prelievi forzosi su tali risorse. Viene ribadito che quando è consentito l'esercizio dell'attività professionale in forma associativa o societaria, i redditi prodotti nell'esercizio dell'attività professionale costituiscono redditi di lavoro autonomo e sono assoggettati alla contribuzione obbligatoria in favore dell'ente previdenziale di categoria cui ciascun professionista fa riferimento in forza dell'iscrizione obbligatoria al relativo albo. Tale contributo deve essere versato pro quota ai rispettivi enti previdenziali secondo gli ordinamenti di categoria vigenti.

7. *Codice deontologico e sanzioni*

Il PdL Mantini-Chicchi stabilisce (art. 22) che il Codice deontologico debba essere approvato ed aggiornato dal Consiglio nazionale, previo parere degli Ordini territoriali; esso ha la funzione di disciplinare il corretto esercizio, il decoro ed il prestigio della professione nonché di garantire i cittadini/utenti delle relative prestazioni professionali.

I principi deontologici cardine sono: la responsabilità professionale, la qualità (della prestazione), la sussidiarietà, la leale concorrenza.

Il PdL Mantini-Chicchi individua i principi che dovranno informare i doveri deontologici dei professionisti rimettendo, come detto, al Consiglio Nazionale l'individuazione delle singole fattispecie. Difatti l'art. 23 precisa esclusivamente che il professionista è obbligato a:

- a) rispettare le leggi e il codice deontologico;
- b) comportarsi in modo conforme alla dignità e al decoro professionale, alla qualità professionale, al rispetto dell'utente, al principio di leale concorrenza;
- c) provvedere all'aggiornamento della propria formazione professionale secondo quanto previsto dall'ordinamento di categoria.

Le sanzioni (art. 24) sono, invece, specificatamente individuate e non si differenziano da quelle previste dal sistema attualmente vigente; in particolare esse assumono le seguenti tipologie:

- a) **l'avvertimento**, che consiste in un richiamo scritto comunicato (esclusivamente) all'interessato;
- b) **la censura**, che consiste in una dichiarazione di biasimo resa pubblica;
- c) **la sospensione**, che consiste nell'inibizione all'esercizio della professione da un minimo di un mese a un massimo di due anni;
- d) **la radiazione**, che consiste nella cancellazione dall'albo.

Nel caso di società tra professionisti iscritti all'albo, la responsabilità disciplinare del socio concorre con quella della società se la violazione commessa è ricollocabile a direttive impartite dalla società.

Nel caso di società interprofessionale, la cancellazione da uno degli albi nei quali la società è iscritta è causa legittima di esclusione dei soci iscritti al medesimo albo.

Per quanto concerne il procedimento disciplinare l'art. 25 del PdL individua quale giudice naturale un Organo (**presieduto da un magistrato**) all'uopo individuato dall'ordinamento di categoria e distinto rispetto all'Ordine territoriale. Si tratta, dunque, di una rilevante novità rispetto al regime vigente che assegna proprio all'Ordine territoriale la funzione disciplinare. Il procedimento disciplinare *“ha inizio d'ufficio, su segnalazione del cliente, di chiunque vi abbia interesse, nonché nell'esercizio dei poteri di vigilanza, su richiesta del Ministro della Giustizia”*.

Il procedimento disciplinare deve assicurare:

- a) la contestazione degli addebiti;
- b) il diritto di difesa;
- c) la distinzione tra le funzioni istruttorie e quelle giudicanti;
- d) la motivazione delle decisioni e pubblicità del provvedimento.

La lettera *e* del 3 comma, dell'art. 25 statuisce anche che il procedimento disciplinare deve garantire *“la facoltà dell'esponente con esclusione del potere di impugnativa, salvo quanto previsto dal comma 6”*; **il periodo è evidentemente incompleto**.

Il citato comma 6 prevede che avverso le decisioni dell'Organo territoriale (*rectius* organo disciplinare) sia possibile esperire ricorso davanti al Consiglio nazionale ovvero ad altra autorità individuata dall'ordinamento di categoria.

La norme esaminata lascia fortemente dubbiosi proprio nella parte in cui rimette ad un regolamento (l'ordinamento di categoria) l'individuazione di altre Autorità di appello diversa dal Consiglio nazionale. Difatti l'art 25, 1° comma, della Costituzione prevede che: *“Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”*; è la legge, dunque, e non un regolamento di categoria, che deve individuare il giudice competente ad accogliere il ricorso al provvedimento emanato dall'organo disciplinare.

Inoltre, se per tutelare l'indipendenza dell'organo giudicante si prevede che esso, nel primo grado di giudizio, sia distinto dall'Ordine territoriale, non si comprende perché mai la giurisdizione in grado di appello sia assegnata ad un organo (il Consiglio nazionale) i cui componenti sono eletti dagli stessi appartenenti a (tutti) gli Ordini territoriali.

8. *Società, associazioni tra professionisti e associazioni specialistiche*

Il PdL generalizza la possibilità di costituire società per l'esercizio delle attività professionali; dette società vengono denominate “*società fra professionisti*” ed individuate con l'acronimo “STP”. Tale società potrà avere ad oggetto sociale anche l'esercizio di una pluralità di attività professionali, e quindi (con riferimento alle definizioni di cui all'art. 2 del PdL Mantini_Chicchi) **sia attività afferenti a professioni ordinistiche che associative.**

Anche in questo caso il PdL Mantini-Chicchi prevede una delega al Governo per la disciplina delle società tra professionisti, sulla base dei seguenti principi (art. 32):

- a) prevedere che le professioni regolamentate nel sistema ordinistico (anche se il dettato del comma 4 dell'art. 32 sembrerebbe estendere la possibilità anche alle professioni associative) possano essere esercitate in forma societaria o cooperativa avente ad oggetto esclusivo l'esercizio in comune da parte dei soci e disciplinare tale società come tipo autonomo e distinto dalle società previste dal codice civile; prevedere che dette professioni possano essere esercitate anche mediante strumenti societari o cooperativi temporanei che garantiscano l'esistenza di un centro di imputazione di interessi in relazione a uno scopo determinato e cessino dopo il raggiungimento dello stesso;
- b) prevedere che alla società possano partecipare soltanto professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, anche in differenti sezioni, nonché cittadini degli Stati membri dell'Unione europea purché in possesso del titolo di studio abilitante ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche o con una partecipazione minoritaria, fermo restando il divieto per tali soci di partecipare alle attività riservate e agli organi di amministrazione della società;
- c) disciplinare con precisione la ragione sociale della società a tutela dell'affidamento degli utenti e **prevedere l'iscrizione della società agli albi professionali;**



- d) prevedere che l'incarico professionale conferito alla società possa essere eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta, designati dall'utente, e stabilire che, in mancanza di tale designazione, il nominativo debba essere previamente comunicato per iscritto all'utente; assicurare comunque l'individuazione certa del professionista autore della prestazione;
- e) prevedere che la partecipazione ad una società sia incompatibile con la partecipazione ad altra società tra professionisti;
- f) prevedere le modalità di esclusione dalla società del socio che sia stato cancellato (*rectius radiato*) dal rispettivo albo con provvedimento definitivo;
- g) prevedere che la società possa rendersi acquirente di beni e diritti strumentali all'esercizio della professione e compiere le attività necessarie a tale scopo;
- h) prevedere che i professionisti soci siano tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio ordine;
- i) prevedere che anche la società sia soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulti iscritta;
- j) prevedere le opportune deroghe nell'applicazione delle norme fallimentari alle società professionali;
- k) riconoscere comunque i diversi modelli societari già vigenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge, in particolare nei settori dell'ingegneria e della sanità.

Per quanto concerne, invece, le società tra avvocati, viene esclusa la presenza di un terzo socio di puro capitale.

Il Pdl Mantini-Chicchi regolamenta, senza prevedere alcuna delega al Governo, l'esercizio della professione (sia essa ordinistica che associativa) in forma associata con l'articolo 33. Tale articolo si applica sia alle professioni ordinistiche che a quelle associative, come evidenzia il dettato del comma 33 il quale stabilisce che "*l'esercizio associato delle professioni o delle altre attività (...) deve essere notificato agli Ordini professionali e alle associazioni di categoria da cui sono rappresentati i singoli associati*".

Nel caso di esercizio associato delle professioni, nella denominazione dello studio e nei rapporti con i terzi deve essere obbligatoriamente utilizzata la dizione **associazione tra professionisti**

seguita dal nome e cognome, con i relativi titoli o qualifiche professionali, dei singoli associati.

L'art. 34 del PdL Mantini-Chicchi, prevede che i **professionisti iscritti agli albi (e non, quindi, quelli appartenenti alle professioni associative)**, al fine di favorire l'identificazione di specifici profili professionali, possano costituire apposite associazioni, **denominate associazioni specialistiche**.

Tali associazioni devono possedere i seguenti requisiti:

- 1) essere costituite tra coloro che esercitano la medesima professione (ordinistica, si presume);
- 2) avere adeguata diffusione e rappresentanza territoriale;
- 3) essere dotate di uno statuto che abbia come scopo la promozione del profilo "*professione*" (*rectius professionale*); la formazione e l'aggiornamento professionale dei propri iscritti;
- 4) lo stesso statuto deve prevedere una disciplina degli organi associativi su base democratica ed escludere ogni attività commerciale;
- 5) essere dotata di strutture, organizzative e tecnico-scientifiche, idonee al perseguimento delle finalità di innalzamento dei livelli di qualificazione e aggiornamento professionale dei propri iscritti.

Lo stesso articolo (comma 2) stabilisce che le associazioni specialistiche comunichino il possesso di tali requisiti al Ministero della giustizia, a cui spetta la vigilanza su di esse.

E' concesso al professionista associato pubblicizzare la propria appartenenza all'associazione specialistica, purché il Ministero della giustizia non ne accerti la mancanza dei requisiti.

A differenza delle **associazioni professionali**, per le **associazioni specialistiche** dei professionisti ordinistici non è prevista alcuna iscrizione in un registro istituito presso il Ministero della giustizia a cui, comunque come si è visto, spetta la vigilanza su di esse. Soprattutto, alle associazioni specialistiche è impedito di rilasciare ai propri iscritti *attestati di competenza*, come invece è consentito alle associazioni professionali.