



DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Materiali :: Anticipazioni

In corso di stampa per Giurisprudenza costituzionale

Gli interessi pubblici connessi all'ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l'assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni

(Nota a Corte costituzionale 24 ottobre – 3 novembre 2005, n. 405)

di Giuseppe Colavitti

(Dottore di ricerca in teoria dello stato e istituzioni politiche comparate presso l'Università La Sapienza di Roma; professore a contratto di diritto pubblico dell'economia presso l'Università degli studi dell'Aquila)

1. Strana sorte ha conosciuto la potestà legislativa regionale concorrente in materia di professioni¹. Dopo la riforma del Titolo V, che ha appunto inserito le “professioni” nelle materie di cui all’art. 117, comma 3, Cost., taluni, nel ceto politico e nei gruppi dirigenti di alcune categorie professionali, hanno paventato il rischio di smantellamento dei caratteri unitari e nazionali del trattamento normativo delle professioni libere e di dar vita a tanti sistemi normativi quante sono le Regioni italiane. Altri, anche in dottrina, hanno affidato alla novità in parola le proprie aspettative generiche in ordine alla modernizzazione e alla liberalizzazione del settore².

Rischi e speranze entrambi infondati. Lo si può dire con certezza oggi, alla luce del breve ma coerente filone giurisprudenziale che si è formato sull’argomento, ma la prognosi sarebbe stata possibile anche all’indomani dell’innovazione costituzionale, avuto riguardo ai caratteri del trattamento normativo delle professioni intellettuali, e soprattutto agli interessi pubblici che tale trattamento giustificano e conformano; e infatti non è mancato chi ha correttamente impostato i termini della questione fin da poche settimane successive alla

legge costituzionale n. 3 del 2001³.

2. Il problema fondamentale ed ineludibile è quello di precisare il significato costituzionale del generico riferimento alla materia delle "professioni" di cui al citato comma 3, art. 117 Cost.. Cosa ha inteso il legislatore costituzionale nel riferirsi a questa materia? Non si può prescindere al riguardo da uno sforzo ricostruttivo che passi per l'analisi delle altre norme costituzionali che si richiamano al concetto di professione⁴.

L'espressione "professione" o "professioni" ed il relativo aggettivo "professionale" compaiono in numerose norme della Costituzione repubblicana, secondo una direzione di senso non univoca. Nell'art. 33, comma 5, che prevede un esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione, e nelle numerose norme che prevedono la qualità di avvocato sia come requisito soggettivo necessario ai fini dell'elettorato passivo per il CSM (art. 104, comma 4), e per la Corte costituzionale (art. 135, comma 2), sia come causa di incompatibilità con l'assunzione dei rispettivi *munera* (cfr. art. 104, comma 7, che esclude che i componenti del CSM possano essere iscritti in albi professionali, e art. 135, comma 6, in forza del quale "l'ufficio di giudice della Corte è incompatibile conl'esercizio della professione forense")⁵, il riferimento è chiaramente rivolto ad un'accezione ristretta di professione, intesa come attività per il cui esercizio è previsto un meccanismo autorizzatorio, l'abilitazione professionale, conseguente all'ottenimento di un certo titolo di studio, ed al superamento di uno specifico esame, in funzione della protezione di interessi e valori costituzionalmente fondati⁶. In altri casi il riferimento è inteso in senso ampio e generico, secondo un'accezione lata di professione o professionalità che può essere considerata come indicativa del contenuto di valore e di competenza insito in ogni attività lavorativa, anche subordinata: si pensi all'art. 35, comma 2, ai sensi del quale la Repubblica "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori", all'art. 38, comma 3, per cui "gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale", o ancora al riferimento alla "istruzione e formazione professionale" di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Quest'accezione lata della materia professioni contribuisce a rafforzare il legame tra il diritto di esercitare la professione e il diritto al lavoro, e a riconoscere come l'esercizio di una professione sia a tutti gli effetti "un'attività o una funzione che concorre al progresso materiale o spirituale della

società", che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta" (art. 4, comma 2, Cost.)⁷. Esisterebbe invero una terza nozione costituzionale di professione, più ristretta di quella da ultimo esaminata, ma più ampia di quella coincidente con le professioni cd. regolamentate: il "vecchio" art. 120 Cost., nel prevedere che le Regioni non potevano *"limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro"*, sembrava far riferimento, per esclusione rispetto *"all'impiego e al lavoro"*, ad ogni possibile attività economica svolta in regime di autodeterminazione, così da far assumere al termine professione un significato (più ampio rispetto a quello di professione regolamentata, ma più ristretto rispetto a quello da ultimo descritto) praticamente coincidente con quello di lavoro autonomo⁸. Il nuovo testo della disposizione, però, dopo la riforma del Titolo V, afferma più semplicemente che la Regione *"non può...limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale"*. Potremmo ritenere che la diversa più generica formulazione abbia riassorbito il concetto di professione nel più ampio alveo della nozione di lavoro, comprensiva del lavoro autonomo, subordinato, di quello manuale e di quello intellettuale. Anzi, tale interpretazione è da considerarsi costituzionalmente necessaria, a meno che non si concluda che il mancato riferimento all'esercizio della professione vada inteso nel senso di ritenere possibile limitare la circolazione dei professionisti da una Regione ad un'altra! In qualche misura, dunque, un riferimento all'esercizio della professione è ancora presente, seppure in modo implicito, nel testo vigente dell'art. 120 Cost., il che ci porta a confrontare la locuzione "professioni" utilizzata nell'art. 117 comma 3, Cost., con almeno tre possibili significati materiali, nessuno dei quali, in verità, appare inconciliabile con gli altri due, atteso che, perfino la nozione più lata di professione, seppure scarsamente idonea ad isolare categorie di destinatari di obblighi giuridici, e dunque a prestarsi per costituire la base giuridica costituzionale per una legislazione di rango ordinario, ha quantomeno il merito di confermare "l'attrazione" della professione nell'alveo del diritto al lavoro. Non può negarsi tuttavia che tra le tre accezioni della materia professioni, l'art. 117 Comma 3, si muova soprattutto tra le coordinate offerte per un verso dalla definizione di professione come di professione regolamentata - e cioè di attività subordinata all'abilitazione professionale, ad un esame di Stato, e, in taluni casi, alla vigilanza di un ente pubblico, l'ordine, preposto ad assicurare il pubblico interesse al corretto

esercizio della professione medesima, in funzione della doverosa protezione di diritti costituzionali fondamentali, quali ad esempio il diritto di difesa e il diritto alla salute - e, per altro verso, dalla idea di professione come di attività resa su di un certo mercato in modo autonomo, senza necessità di abilitazione professionale o di iscrizioni in un albo. La sentenza in commento offre una chiara conferma dell'interpretazione qui avanzata, espressamente sancendo che "l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare - nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005, e n. 353 del 2003) - tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un ordine o collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli ordini e collegi"⁹.

3. Con le considerazioni espresse al punto che precede non abbiamo ancora fornito una delimitazione esaustiva della materia "professioni", anche se abbiamo indicato un contesto materiale di riferimento. Non tutto ciò che afferisce all'ordinamento delle professioni regolamentate, né all'ambito delle professioni non regolamentate (è dubbio che per queste ultime possa parlarsi di ordinamento professionale, nell'assenza di specifiche disposizioni che le riguardino, stante ovviamente la applicabilità delle norme civilistiche ai rapporti contrattuali che vengono intrattenuti con i clienti¹⁰) è infatti ascrivibile alla materia "professioni", e dunque ricade nella potestà regionale concorrente. Si consideri il tema dell'accesso alle professioni, pure aspetto saliente e caratterizzante dell'ordinamento delle libere professioni. In questo contesto lo spazio per la normazione regionale concorrente è pressoché nullo. L'art. 33, comma 5, Cost., infatti, impone l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, e cioè un meccanismo di verifica del livello di preparazione e di conoscenze acquisite gestito unitariamente a livello nazionale, a garanzia dell'interesse pubblico ad un corretto ed uniforme esercizio delle attività professionali su tutto il territorio nazionale¹¹. Consideriamo ancora la materia "professioni" dal punto di vista oggettivo, con riferimento all'area delle attività oggetto della professione stessa. Con riguardo alla professione di avvocato, ad esempio, la principale funzione dell'avvocato, quella di assistenza in giudizio, è certamente rientrando nella disciplina di cui alla lett. l dell'art. 117, comma 2: "*giurisdizione e norme*

processuali; giustizia amministrativa". E perciò è appannaggio esclusivo dello Stato. E' appena il caso di ricordare che il pieno rispetto del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. postula un ruolo dell'avvocato nel processo che non possa essere diverso a seconda del luogo ove il processo si svolge. Non vi è dubbio poi che le regole che disciplinano la relazione contrattuale tra il professionista ed il cliente, in quanto parte dell'ordinamento civile (cfr. ancora la lettera l, dell'art. 117, comma 2, Cost.) siano di esclusiva pertinenza dello Stato¹².

Occorre inoltre considerare che il legislatore costituzionale ha voluto prevedere tra le materie oggetto di competenza statale esclusiva anche *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* (art. 117 comma 2, lett. g). Tale norma assume la valenza di una clausola generale di una certa importanza, per tutte le professioni, oltre forse a fornire una nuova fonte di legittimazione giuridica delle tariffe, strumento manifestamente legato all'esigenza di salvaguardare i livelli essenziali delle prestazioni professionali. E di certo molte prestazioni professionali, se non tutte, concernono diritti civili e sociali da garantire per tutto il territorio nazionale¹³.

Avvicinandoci ai temi sollevati dalla disamina della sentenza 405 del 2005, un'ulteriore considerazione merita il modello ordinistico, nell'idea che il termine "professione" si riferisca in qualche modo anche all'istituzione nella quale da molti molti anni sono organizzati i professionisti nel nostro Paese.

Alla legislazione esclusiva dello Stato spetta *"l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"* (art. 117, comma 2, lett. g). Vi è da chiedersi se gli ordini locali, oltre ovviamente alle istanze nazionali, non siano da considerarsi comunque enti pubblici nazionali. La dislocazione territoriale, infatti, se vale ad integrare un criterio di collegamento tra una certa comunità locale di professionisti ed il suo ente esponenziale - l'ordine appunto - pur tuttavia non deve far dimenticare che le funzioni pubbliche sono dagli ordini esercitate nell'interesse dell'intera comunità nazionale (la vigilanza esercitata da un Consiglio dell'ordine degli avvocati su di un iscritto al proprio albo non si esaurisce certo nel territorio del circondario del tribunale).

In buona sostanza, insomma, l'inserimento della

locuzione "professioni" tra le materie soggette a potestà concorrente non può impedire che la potestà legislativa regionale incontri insuperabili limiti nella competenza esclusiva dello Stato in molti ambiti propri del regime delle professioni, oltre che nei principi fondamentali dell'ordinamento, per gli altri spazi di materia che residuano, come accade per tutte le materie sottoposte a potestà concorrente.

4. Questa faticosa ma necessaria attività ermeneutica di precisazione "verso l'esterno", per così dire, dei confini della materia "professioni", e di delimitazione verso l'interno degli spazi effettivi di normazione rimessi alla competenza regionale, è oggi confortata da una decisione, quella in commento, che brilla per chiarezza e coerenza con la giurisprudenza pregressa (e con quella successiva, se si ha riguardo alla sentenza 424 del 2005).

La prima e forse più importante tra le decisioni che compongono il filone in commento è la sentenza n. 353 del 2003. Dopo aver ribadito, conformemente ad un principio operante ben prima della riforma del titolo V, che, in materia di potestà concorrente o ripartita, *"I relativi principi fondamentali, non essendone stati, fino ad ora, formulati dei nuovi, sono pertanto da considerare quelli, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002), risultanti dalla legislazione statale già in vigore"*¹⁴, la sentenza 353 specifica per le professioni sanitarie un principio che le decisioni successive, nonostante il diverso avviso di taluni commentatori¹⁵, hanno ritenuto valevole in generale per tutte le professioni: e cioè il principio fondamentale per cui, *"l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato"*. Nessuno spazio, dunque, per il riconoscimento di nuovi albi su base esclusivamente regionale¹⁶.

La sentenza 405 si pone pertanto in linea di continuità evidente con la pregressa giurisprudenza costituzionale in materia, ma spicca tra le altre decisioni per la chiarezza degli esiti ricostruttivi, specie sul terreno della natura giuridica degli ordini professionali e degli interessi da questi tutelati¹⁷. Ad essere travolta è stato in questo caso la legge regionale toscana 28 settembre 2004, n. 50, a seguito dell'impugnativa promossa dal Governo.

La legge toscana prevedeva l'istituzione di coordinamenti regionali di ordini e collegi, anche se non si sbilanciava a definirne la natura soggettiva, se

non in termini molto vaghi (*"strutture operative degli ordini e collegi dotate di autonomia organizzativa e finanziaria"*, ai sensi dell'art. 2, comma 2). Sia che si tratti di persone giuridiche vere e proprie, sia che, piuttosto, la corretta qualificazione giuridica sia quella di organi (dotati di autonomia) comuni agli ordini e ai collegi della Regione, in ogni caso non vi è dubbio che la Regione Toscana si sia occupata di ordinamento ed organizzazione amministrativa degli ordini e dei collegi, ove si pensi che la costituzione del coordinamento appare obbligatoria, che a tale organismo si affidano delle funzioni (che allo stato si ritengono di competenza degli ordini e dei collegi) e, soprattutto, che la legge impone a carico di ordini e collegi gli oneri finanziari per la costituzione e il funzionamento dei coordinamenti.

Il nodo costituzionale a mio avviso dirimente era dunque quello di valutare se gli ordini e i collegi rientrassero nella nozione costituzionale di enti pubblici nazionali, e dunque fosse configurabile la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. g), che riserva appunto alla legge statale in via esclusiva la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Alla tesi affermativa, la Corte accede con sicurezza, anche se attraverso un percorso argomentativo diverso dalle invero sbrigative argomentazioni del ricorrente.

Priva di fondamento, infatti, l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato per cui gli ordini e i collegi professionali, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali, e tale natura non viene meno nelle loro "articolazioni territoriali": gli ordini e i collegi locali non sono "articolazioni territoriali" di un ente pubblico nazionale, bensì enti pubblici loro stessi, dotati di soggettività di diritto pubblico, in relazione di autonomia e indipendenza rispetto al Consiglio nazionale, il quale è, questo sì "pacificamente", ente pubblico nazionale¹⁸.

Ci si sarebbe potuti aspettare che le difese della Regione mirassero a demolire tale debole asserzione del ricorrente, e a sostenere la tesi di una diversa qualificazione giuridica di ordini e collegi situati nella Regione, quali enti pubblici locali, e non enti pubblici nazionali¹⁹. Elementi di diritto positivo a sostegno di questa tesi esistono: la sede dell'ente, innanzitutto, ma anche e soprattutto la esponenzialità dell'ente medesimo rispetto alla comunità locale dei professionisti, normativamente realizzata da un criterio di collegamento tra ente ed iscritto basato sui requisiti alternativi della residenza o del domicilio professionale nel territorio di competenza²⁰. Eppure

questa strada non viene battuta, e la Regione punta tutto su altri minori profili.

In ogni caso, la Corte arriva alla corretta interpretazione del carattere nazionale per un'altra strada, forse più impegnativa sotto il profilo concettuale, ma inevitabile, e cioè attraverso una non sbrigativa valutazione della funzione stessa di tali enti, con particolare riferimento al profilo dell'interesse pubblico tutelato, interesse che è – evidentemente – non riferibile solo al contesto locale.

5. Storicamente, i modelli di organizzazione di quei gruppi sociali che sono le collettività professionali si sono allineati per lo più attorno ai due tipi astratti degli ordini e collegi da un lato, e delle mere associazioni dall'altro, con una certa prevalenza, nei paesi cd. "a diritto amministrativo", del primo tipo rispetto al secondo. La scelta dell'uno o dell'altro modello ha a che fare con la configurazione che ciascun ordinamento generale assegna all'interesse superindividuale che tali organizzazioni proteggono. Solo infatti se l'ordinamento ritiene sussistere un interesse generale al corretto esercizio dell'attività professionale eleva tale interesse ad interesse pubblico ed istituisce l'ente (l'ordine, appunto) preposto alla cura di esso: è questo il caso dell'ordinamento italiano²¹. La dottrina si è divisa tra chi ha privilegiato l'elemento della esponenzialità-rappresentatività, e chi invece ha sostenuto la tesi della natura strumentale dell'ente, rispetto allo Stato. Secondo la tesi della natura strumentale, l'attività professionale costituirebbe l'oggetto di una libertà costituzionalmente garantita, riconducibile all'art. 41 Cost.; come accade per altre libertà, anche la libertà di esercizio di una professione intellettuale incontrerebbe una cornice di limiti, tra i quali appunto la condizione di necessaria appartenenza a un ordine, ente pubblico dotato di poteri imperativi, istituzionalmente preposto alla cura dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione. Secondo questa concezione il fine dell'ordine sarebbe quello di controllare l'attività degli iscritti, per cui la sua struttura comunitaria sarebbe solo la forma organizzativa ritenuta più idonea a questo scopo, giacché si ritiene che i membri del gruppo siano i soggetti più idonei a svolgere le funzioni di controllo e di determinazione delle regole dell'attività. In questo senso l'ordine assumerebbe chiaramente una valenza meramente strumentale rispetto allo Stato²².

6. In questa sede, non appare utile indulgere oltre in tale ricostruzione dommatica²³. Infatti, sia che si

aderisca alla tesi della natura strumentale, sia che si privilegino le tesi (debitrici delle teorie istituzionalistiche) che privilegiano il profilo della rappresentatività-esponenzialità, ai fini di cui alla presente indagine l'elemento dirimente non cambia: la natura pubblica non locale dell'ente è funzione dell'interesse pubblico non locale protetto, ovvero dell'interesse pubblico al corretto esercizio dell'attività. Esercitando la funzione disciplinare nei confronti di un iscritto nell'albo, il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Firenze protegge l'interesse pubblico al corretto esercizio della professione forense, interesse che ovviamente non è riferibile solo ai cittadini fiorentini o toscani. Ne è riprova la circostanza della titolarità del potere di vigilanza (e di eventuale commissariamento di tali enti) in capo non certo ad un'istanza locale o regionale, bensì al Ministro della Giustizia.

Senza una adeguata motivazione che si muova sul terreno degli interessi tutelati, pare difficile sostenere la natura nazionale di tali enti pubblici; certamente non può valere allo scopo la sbrigativa asserzione dell'Avvocatura dello Stato, per cui gli ordini e i collegi della Regione sarebbero articolazioni territoriali di enti nazionali. Il che, semplicemente, non è vero.

Bene ha fatto la Corte – ed è questo il cuore della decisione – a precisare come l'interesse pubblico che presiede all'istituzione di un ordine, *“ente pubblico 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 siano già iscritti o che aspirino a iscriversi”* è quello di *“garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività”*, e che tale interesse è segnato da una *“dimensione nazionale – e non locale –e dalla sua infrazionabilità”*. Da ciò deriva la natura di ente pubblico nazionale anche in capo all'ordine o al collegio locale, secondo una linea interpretativa risalente negli studi pubblicistici, che privilegia l'analisi del profilo oggettivo (della consistenza e della portata dell'interesse tutelato) nella disamina della natura delle persone giuridiche²⁴.

7. Gli spunti ricostruttivi offerti dalla Corte costituzionale sono stati fatti propri dal legislatore ordinario con l'adozione definitiva, solo poche settimane dopo la decisione in commento, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante *“Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5*

giugno 2003, n. 131 (cd. legge La Loggia)²⁵. All'atto di effettuare la ricognizione dei principi vigenti in materia di libere professioni, l'atto sottrae espressamente la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali dal proprio campo di applicazione, il quale, com'è noto, consta solo delle materie soggette a potestà concorrente Stato-Regioni. E cioè "riconosce" che questa materia non rientra tra quelle sulle quali vi è potestà concorrente, bensì è oggetto di potestà statale esclusiva²⁶; è appena il caso di ricordare che la portata strettamente "ricognitiva" e non innovativa di tale fonte del diritto si pone quale ulteriore dimostrazione del fatto che l'interpretazione qui sostenuta è appunto quella che si desume, allo stato attuale della legislazione vigente, dalle norme relative agli ordini ai collegi, tanto da integrare principi fondamentali dell'assetto normativo della disciplina delle professioni. E che il decreto appena adottato, appunto, solo "riconosce"²⁷.

7. Dalla incostituzionalità delle norme che istituiscono e assegnano funzioni ai coordinamenti regionali di ordini e collegi discende, a titolo di incostituzionalità derivata, anche quella delle altre norme della legge, in particolare di quella che istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, organo consultivo dove siedono esponenti dei coordinamenti regionali di cui sopra, e rappresentanti delle associazioni professionali.

La pronuncia di incostituzionalità consequenziale esonera la Corte dal valutare le considerazioni rese al proposito dalla Avvocatura dello Stato. Contro la Commissione regionale erano stati eccepiti diversi argomenti, dotati di diversa capacità persuasiva. Poco persuasiva l'asserzione per cui il mero fatto della partecipazione, in tale organismo, di soggetti pubblici e di soggetti privati, avrebbe snaturato la natura pubblica dei primi. L'ordinamento conosce innumerevoli casi di composizione di organi misti tra soggetti pubblici e privati (financo a livello costituzionale; si pensi al CNEL, dove vi sono rappresentanti di sindacati e associazioni, ma anche di ordini professionali).

Più fondato il vizio lamentato con riguardo alla norma che aveva previsto che sedessero nella Commissione articolazioni regionali di associazioni nazionali tra professionisti dotate di personalità giuridica (art. 4, comma 5, lett. B). La norma presupponeva l'esistenza di queste associazioni, le quali allo stato, sono il risultato dell'esercizio della libertà di

associazione, ma non hanno alcun riconoscimento pubblico, ovvero non hanno alcuna forma pubblica di accreditamento che sia in qualche misura collegabile alla protezione dell'affidamento del pubblico. Tale eventuale riconoscimento, del quale la normativa regionale costituirebbe una forma surrettizia, è certamente appannaggio della normativa statale esclusiva, in quanto ha che fare con l'ordinamento civile dello Stato, andando ad incidere anche sulle norme del codice civile che riguardano l'esercizio delle professioni²⁸.

9. Non vi è dubbio, dunque, che dopo questa incisiva azione della Corte costituzionale tesa a precisare i rispettivi limiti delle attribuzioni statali e regionali in materia di professioni - azione del tutto prevedibile per chi non prescinda da una corretta valutazione dei lineamenti sistemici della disciplina delle professioni ordinistiche - nessuna particolare ansia possa essere avvertita con riferimento alla riconsegna della materia "professioni" alla potestà esclusiva dello Stato, in sede di ulteriore revisione costituzionale. Che anzi, escluso ogni rischio di un rovinoso "federalismo professionale", pur tuttavia appare eccessivamente riduttivo pregiudicare ogni possibilità di azione regionale nel settore, come rischierebbe di fare una "controriforma" dell'art. 117 Cost.

Perché in verità un ruolo anche significativo nel settore delle professioni le Regioni possono certamente svolgerlo, sul terreno amministrativo e dell'adozione di serie politiche di sostegno e accompagnamento delle professioni libere, soggetti centrali del quadro socioeconomico regionale. E la potestà legislativa concorrente può essere la sede dove, nel rispetto delle prerogative statali, le Regioni fissino la cornice legislativa per lo svolgimento di tali funzioni²⁹.

(6 aprile 2006)

Note

¹ Per una prima ricostruzione delle problematiche sollevate dall'inserimento delle professioni tra le materie a potestà ripartita, vedi A. Giannotti, *Le "professioni" tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 123 ss..

² Tanto da considerare la giurisprudenza costituzionale progressivamente formatasi in materia una sorta di incidente di percorso o comunque un

fattore di discontinuità rispetto ad un processo evolutivo della regolamentazione delle professioni che muoverebbe progressivamente da un assetto "chiuso" ad un assetto "aperto" (cfr. E. Bindi, M. Mancini, *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 www.federalismi.it, n. 24/2005).

3 A. Pace, *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio nazionale del notariato circa i riflessi sulle attività professionali – e in specie sull'attività notarile – della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, in www.federalismi.it.

4 L'interpretazione sistematica basata sulle fonti di grado costituzionale è infatti il primo criterio ermeneutico da perseguire, ai fini della corretta interpretazione delle materie di competenza regionale (S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, 108). In via sussidiaria può utilizzarsi il criterio storico-normativo, che si avvale della presupposizione delle definizioni legali comunemente usate dalla legislazione ordinaria al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali, e si arricchisce nel caso della revisione costituzionale della "possibilità di utilizzare in sede di interpretazione costituzionale le nozioni e le definizioni elaborate dall'ordinamento nel tempo intercorso tra l'entrata in vigore della Carta, o dell'ultima revisione, sino all'ingresso nel sistema costituzionale delle nuove disposizioni" (S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, 122). *Contra*, A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 117 ss., e, più di recente, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss., che propende per il criterio storico-normativo, il quale "a differenza della comune interpretazione sistematica,sottrae i concetti costruiti sulla sua base all'evoluzione da cui gli stessi siano eventualmente interessati nella normativa da cui siano attinti" (A. D'Atena, *op. ult. cit.*, 20).

5 Quella di avvocato è invero l'unica professione libera menzionata espressamente in Costituzione. Oltre alle norme indicate si segnala per la sua importanza l'art. 106, comma 3, Cost, in forza del quale "su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori

ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori". La disposizione, solo di recente pienamente attuata con la legge...., che prevede una procedura che si snoda attraverso una segnalazione non vincolante operata dal Consiglio nazionale forense, letta alla luce di un'interpretazione sistematica e soprattutto in collegamento con il nuovo art. 111 Cost., depone nel senso di uno status particolare della professione forense tra le altre professioni, sia per il ruolo coesistenziale (al pari della magistratura) di tale professione nell'esercizio della funzione sovrana per eccellenza, la giurisdizione, sia appunto per il riconoscimento operato dalla Carta costituzionale ai fini dell'integrazione di organi quali la Corte di cassazione, la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura. La coesistenzialità della professione forense all'esercizio della giurisdizione è stata di recente anche simbolicamente riconosciuta dal legislatore ordinario all'atto di disciplinare la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario: la legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario (la legge 25 luglio 2005, n. 150) prevede all'art. 2, comma 29, che in quella solenne assise, dopo la relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione, prenda la parola, oltre al Procuratore generale, al Vicepresidente del CSM e al Ministro della giustizia, anche il Presidente del Consiglio nazionale forense. Non è questa la sede per indulgere nell'analisi del significato di senso di tale innovazione simbolica; basti qui richiamare i casi sempre più frequenti di interventi normativi che rivalutano alcuni aspetti simbolici della vita pubblica (si pensi, a titolo di esempio, alle norme sull'esposizione della bandiera nazionale, alla costituzionalizzazione della funzione di Capitale in capo alla città Roma, all'istituzione di ricorrenze legate alla memoria storica comune), frutto di una ritrovata consapevolezza – dovuta certamente anche al lodevole impegno in questo senso del Capo dello Stato – intorno alla capacità dei simboli di richiamarci ad "un sentimento di più forte adesione collettiva ai valori fondamentali dell'assetto repubblicano" (G. Salerno, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Giappichelli, Torino 2005, 511 ss.; sul rilievo di profili simbolici nella conformazione normativa della professione forense, ed in particolare sull'istituto del giuramento degli avvocati, vedi le riflessioni di S. Stammati, *Del giuramento professionale degli avvocati: significati originari e attuali della formula giuratoria*, in *Giur. cost.*, 2002, 3055 ss.; Id, *Il giuramento professionale degli*

avvocati: specificità dei suoi problemi entro quelli comuni a tutti i giuramenti, in *Giur. cost.*, 2002, 3397 ss.).

A proposito del rilievo costituzionale della professione di avvocato, può essere interessante in questa sede rilevare come nella stagione costituente non mancarono progetti e proposte (riferibili a giuristi della statura di Piero Calamandrei) di inserimento della partecipazione dell'ordine forense addirittura alle procedure di investitura dei giudici costituzionali. Nel 1945 il Ministero per la Costituente insediò la Commissione Forti, l'organo incaricato per primo di studiare le forme di riorganizzazione dello Stato apparato. Questa commissione, riconosciuta l'utilità dell'introduzione nel sistema italiano di un meccanismo di controllo dell'esercizio del potere legislativo, elaborò la proposta di un'azione popolare volta all'annullamento per contrarietà alla Costituzione di una legge, proponibile entro un certo termine dalla pubblicazione della legge stessa. Sull'azione popolare avrebbe dovuto pronunciarsi una Corte costituzionale composta di membri eletti dalla Cassazione tra propri magistrati, e in proporzione via via minore, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti, dai Consigli dell'ordine forense (Cfr. G. D'alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1979, 139 e ssg.).

In Assemblea costituente il riferimento viene ripreso in seno ai lavori della Commissione dei 75, la cui seconda sottocommissione si occupò del tema sulla base di tre relazioni, l'una di Calamandrei, l'altra di Leone, la terza di Patricolo. Nella relazione di Calamandrei, la Corte avrebbe dovuto essere composta per metà da magistrati di Cassazione eletti dai magistrati, e per l'altra metà da professori di diritto e avvocati eletti dalla Camera sulla base di elenchi formati dalle Università e dai Consigli forensi (Cfr. C. Rodotà, *Storia della Corte costituzionale*, Laterza, Roma-Bari 1999, 6).

6 F. Merusi, *Il diritto pubblico delle libere professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento nel diritto vigente e "quasi vigente"*, in *Rassegna forense* 2005,.....ss.

7 Ci si riferisce alla concezione mortatiana che, collegando il principio lavorista al principio personalista, vede nel lavoro «... la più efficace affermazione della personalità sociale dell'uomo» (C.

Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano 1972, 227 ss., già in *Dir. lav.*, 1954, I, 149 ss.).

La riconduzione della libertà di esercitare una professione al più ampio tema del diritto al lavoro è stata di recente ribadita anche alla luce dello scenario europeo in materia di diritti fondamentali: "La Carta di Nizza distingue la libertà professionale (e il diritto di lavorare) – ex art. 15 – dalla libertà d'impresa, prevista dall'art. 16. E colloca l'esercizio di una professione liberamente scelta o accettata nell'ambito del "diritto di lavorare". Questo diritto/libertà campeggia tra le prime enunciazioni di maggiore spessore, essendo posticipata solo alle disposizioni che riguardano la dignità, e anteposta alle disposizioni che riguardano l'eguaglianza delle persone" (G. Alpa, *La professione forense tra diritto patrimoniale e diritti fondamentali*, in AA. VV., *Il XXVII Congresso nazionale dell'avvocatura italiana – Palermo 2003 – I contributi del Consiglio nazionale forense*, Giuffrè, Milano 2005). Tale approccio al tema della libertà di esercizio professionale solo apparentemente, ad avviso di chi scrive, contrasta con la tesi che riconduce la libertà professionale alla libertà di iniziativa economica e dunque alla garanzia fornita dall'art. 41 Cost., giacché quest'ultima tesi è comunque fondata su di una concezione lata della portata applicativa dell'art. 41 Cost., che si estende ben oltre l'area della libertà di impresa (A. Pace, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. II, Giuffrè, Milano 1982, 547 ss.; per una ricostruzione del dibattito sulla portata dell'art. 41 Cost., si rinvia a A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, 2^a ed., Cedam, Padova 1992, 464 e ss.). In questo senso, non sorprende la previsione contenuta nell'art. 2 del D. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131", che espressamente definisce "l'esercizio della professione...espressione del principio di libertà di iniziativa economica". Sorprende piuttosto il fatto che tale richiamo abbia fatto la propria comparsa solo nell'ultima definitiva versione di un atto che ha avuto un iter particolarmente travagliato (sul D. lgs. n. 30/2006, vedi oltre, al punto n. 7 del presente lavoro).

8 F. Merusi, *op. cit.*, ritiene invero esistere in Costituzione due accezioni di professione, l'una come attività condizionata al superamento di un esame di Stato, l'altra appunto come attività economica svolta in condizioni di autonomia. Trascura invero gli altri

impieghi costituzionali del termine professione, ma, soprattutto, basa la ricostruzione su di una norma, l'art. 120 Cost. che non è più vigente.

9 Cfr. punto n. 2 del considerato in diritto.

10 Correttamente è stato rilevato come il concetto di ordinamento sia comprensivo di un riferimento oggettivo e di uno soggettivo, e cioè che, in questo contesto, l'ordinamento consti sia di una serie di regole normative volte a disciplinare l'esercizio di attività o lo svolgimento di funzioni, sia dell'insieme degli organi preposti dalla legge alla vigilanza sul corretto funzionamento di quelle regole, e alla soddisfazione degli interessi di una data comunità (S. MANGIAMELI, "Roma Capitale", ovvero: *l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, in AA. VV. *L'ordinamento di Roma capitale, atti del convegno di Roma, 10 aprile 2003*, ESI, Napoli, 2003, 31 ss. 36). Quando dunque si parla di ordinamento di una data professione, ci si intende riferire ad un sistema normativo complesso (quasi mai sostenuto da un'unica fonte del diritto, ma per lo più disseminato in una pluralità di fonti, di vario rango), che integra propriamente un ordinamento giuridico particolare (R. Danovi, *Corso di ordinamento forense e deontologia*, 7^a ed., Giuffrè, Milano 2003, 7 ss.).

11 A. Pace, *Parere pro veritate*, cit.

12 G. Alpa, *L'Avvocato. I nuovi volti della professione forense nell'età della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2005, 35 e ssg.

13 Sui livelli essenziali, esiste già una bibliografia particolarmente ampia. Vedi per tutti G. Belletti, *Diritti costituzionali e Regioni*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed, Giappichelli, Torino 2006, 1051 ss., e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

14 Cfr. A. D'Atena, *La Consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, nota a Corte cost. 26 giugno 2002 n. 282, in questa *Rivista* 2002, 2012 e ss.

15 A. Gentilini, *La materia delle professioni e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, in questa *Rivista* 2003, 3680 ss., 3686.

16 Si vedano anche le decisioni n. 319 e n. 355 del 2005, che colpiscono due leggi regionali abruzzesi, la prima in materia di corsi di formazione professionale

per l'esercizio della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino di stabilimenti idroterapici, e la seconda recante l'istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio. Nella decisione n. 319, la Corte riafferma che *"in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell'ampia legislazione statale già in vigore, si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale"*. Nella decisione n. 355, il principio esorbita dal contesto dell'ambito sanitario e diviene proprio di tutte le professioni: *"Al riguardo, pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente – e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni – può trarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte con riferimento alle professioni sanitarie, che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale"*.

Il principio viene da ultimo ribadito con una decisione di poco successiva a quella in commento: la sentenza n. 424 del 2005, relativa ancora al Piemonte, e demolitoria della legge regionale istitutiva del registro degli operatori delle discipline bionaturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino, riafferma il principio ormai consolidato per cui *"l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato"*. Stavolta non si ritiene più necessario neanche richiamare il contesto sanitario, ad ulteriore rafforzamento della *ratio decidendi*.

17 Per una prima disamina "a caldo" della decisione, cfr. C. Bassu, *Spetta allo Stato creare degli organismi chiamati a svolgere l'attività di controllo*, in *Guida al diritto* n. 45, 26 novembre 2005, 67 ss.

18 *Contra*, E. Bindi, M. Mancini, *op. cit.*, 3.

19 Non sarebbe mancata, a dire il vero, un'autorevole fonte dottrinaria cui ancorare una tesi del genere. A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, XV ed. Jovene ed., Napoli 1989, 201 ss., propone tra le distinzioni operabili tra i vari enti pubblici, accanto a quella tra corporazioni e istituzioni (a seconda che prevalga la componente personalistica, o quella patrimoniale), a quella tra enti territoriali e istituzionali (i primi abbracciano necessariamente tutti gli appartenenti al territorio che ne forma elemento costitutivo, ed hanno, rispetto ai soggetti che rappresentano, fini generali, mentre i secondi hanno compiti settoriali), anche quella ("da tener distinta dalla precedente", dice Sandulli) tra "enti destinati ad operare entro l'ambito di una limitata circoscrizione territoriale...ed enti cui è estranea ogni limitazione del genere". Tra i primi, oltre agli enti territoriali, Sandulli espressamente pone anche "ordini professionali, consorzi di bonifica, aziende di cura, consorzi per le aree di sviluppo industriale" (A. Sandulli, *op. cit.*, 205).

20 Tale esponenzialità è confermata dalla copiosa giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa, che riconosce legittimazione processuale attiva ad ordini e collegi per far valere interessi riferibili alla comunità locale dei professionisti. In questo senso, inequivocabilmente, Cass. civ. sez. I, 22 marzo 1993, n. 3361 in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 1226 e ssg.. Pare opportuno, per la sua significatività, riportare un passo della massima della sentenza cui ci si riferisce: "L'ordine dei dottori commercialisti, ente pubblico associativo esponenziale di una categoria di professionisti, ha legittimazione ad agire e a contraddire in giudizio, a tutela non solo di interessi propri dell'ente, ma anche di quelli della categoria rappresentata. Conseguentemente può agire in giudizio per la dichiarazione di nullità dell'atto costitutivo di una società avente ad oggetto lo svolgimento di attività riservata ai dottori commercialisti, in contrasto con gli art. 1 e 2 legge 23 novembre 1939, n. 1815". Ma vedi anche Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2001, n. 1339, in *Rassegna forense* 2001, 765 ss., che ha riconosciuto ad un ordine provinciale degli architetti la legittimazione ad agire per impugnare un bando pubblico di selezione per l'affidamento di incarichi professionali di progettazione ritenuto lesivo degli interessi della categoria in quanto non correttamente pubblicizzato, e perciò non idoneo a garantirne a tutti gli iscritti un'adeguata conoscenza legale.

21 In questo senso già G. Zanobini, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E.

Orlando (a cura di), Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. II, parte III, Soc. ed. libraria, Milano 1920, 380 e ssg., ma anche, più modernamente, J. Savatier, *La profession libérale*, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1947, 17, e G. Rossi, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, E. Jovene ed., Napoli, 1979. *Contra*, P. Piscione, *Ordini e collegi professionali*, Giuffré, Milano, 1959, che ritiene che l'istituzione in ente pubblico di un ordine ne trasformi l'interesse tutelato in interesse pubblico, e quindi che l'interesse della categoria professionale sia di per sé un interesse pubblico.

22 In questo senso, M. Catelani, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Giuffré, Milano, 1976, 86

23 Al proposito sia consentito rinviare a G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffré, Milano 2005, 246 ss.

24 Il riferimento è alla cd. teoria del fine pubblico, che distingueva appunto le persone giuridiche pubbliche da quelle private in ragione della natura pubblica o privata dello scopo perseguito dall'ente. La teoria origina dalla giuspubblicistica tedesca di fine ottocento, ed è stata introdotta in Italia da V.E. Orlando, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze 1921, 146 ss. Per una breve ma esaustiva ricostruzione della teoria e dei suoi punti critici vedi M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. I, II ed., Giuffré, Milano 1988, 181 ss.; e F.G. Scoca, *La soggettività delle amministrazioni*, in L. Mazza, G. Pericu, A. Romano, F. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Monduzzi ed., Bologna 1993, 451 ss.

25 Il primo decreto di attuazione della cd. Legge La Loggia, ha avuto un iter particolarmente faticoso. Approvato in via preliminare il 7 maggio 2004, è stato sottoposto a critiche assai severe, che hanno cagionato una seconda deliberazione preliminare ad un anno dalla prima (in data 24 giugno 2005).

26 Per R. De Liso, *Profili di incostituzionalità dello schema di decreto legislativo in materia di professioni*, in <http://www.federalismi.it/>, il legislatore delegato non avrebbe potuto individuare materie escluse dal campo di applicazione del decreto, ma solo elencare le "disposizioni che

riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato" (art. 1, comma 5, legge 131/2003), in termini meramente compilativi.

27 La portata strettamente ricognitiva dell'attività normativa di esercizio della delega concessa con la legge 131/2003 è stata precisata da Corte cost. 28 luglio 2004, n. 280, in questa Rivista 2004, 2800 ss., con osservazioni di F. Cuocolo, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. n. 131 del 2003* (2812 ss.), e di A. Ferrara, *La Corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?* (2820 ss.).

Per un esame dei principi enunciati dal decreto, vedi A. Ferrara, *I principi fondamentali in materia di professioni*, in <http://www.federalismi.it/>, relativa però alla prima versione del decreto; per una critica severa del testo definitivo del decreto, vedi G. Alpa, *Relazione inaugurale dell'anno giudiziario presso il Consiglio nazionale forense (22 febbraio 2006)*, in corso di stampa per *Rassegna forense*, che in particolare critica il riferimento al principio di tutela della concorrenza e del mercato, che, con una dizione che ricalca il titolo della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sembrerebbe ratificare la competenza (esercitata in via di fatto, ma contestabile quanto al suo fondamento normativo) dell'autorità garante ad intervenire nel campo delle professioni. L'art. 3 del decreto legislativo, contempla peraltro, dopo il richiamo al suddetto principio, anche il principio delle "deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti, o per ragioni imperative di interesse generale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale".

Il decreto legislativo contempla altresì tra i principi fondamentali in materia di professioni il principio di libertà di iniziativa economica (sul quale vedi la nota n. 7), il divieto di discriminazione, il principio di autonomia del professionista (anche se dipendente), il principio di libertà di accesso alle professioni, e, con riguardo all'esercizio delle attività professionali, il principio 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.

28 A riprova di ciò, si segnala che il citato decreto

legislativo di attuazione della legge La Loggia prevede la possibilità di riconoscere solo le associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni regolamentate, ma con finalità statutarie che si esauriscano nell'ambito territoriale della Regione che opera il riconoscimento (art. 2, comma 4), fatta salva comunque la potestà statale per le norme che concernono albi o elenchi previsti a tutela dell'affidamento del pubblico (art. 1, comma 4). Il riferimento all'ambito territoriale della Regione pare mutuato dalla citata sentenza n. 355 del 2005 che chiarisce come "il principio che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale".

Sulla "domanda di regolazione pubblica" da parte delle associazioni rappresentative delle professioni cd. emergenti (in taluni casi si tratta di prestatori di servizi "nuovi" e diversi rispetto a quelli forniti da professionisti iscritti in albi, in altri casi, vi è certamente una parziale sovrapposizione rispetto ai primi) e sulle attese verso il riconoscimento di tali associazioni, "e per tale tramite al riconoscimento delle capacità lavorative rappresentate", vedi F. Teresi, voce *Professioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino 1997.

29 Questa era del resto la strada che sembrava aver intrapreso la legislazione regionale sviluppatasi in materia di professioni, dopo la riforma del Titolo V. La legge calabrese 26 novembre 2001, n. 27, infatti prevede - oltre alla istituzione di una Consulta locale delle professioni (modello che sarà poi seguito da tutte le leggi regionali successive, Lazio, Lombardia, Friuli, Molise, e poi Toscana), chiaro indice della necessità (e della convenienza) politica ad interloquire a trovare spazi di mediazione e di confronto con le rappresentanza istituzionali delle professioni - la delineazione di ambiti di intervento di un certo interesse.

La Regione Calabria, infatti, ai sensi dell'art. 1 della legge:

a) *"promuove le iniziative volte a qualificare le libere professioni nell'esercizio delle loro competenze e nei rapporti con i cittadini predisponendone gli strumenti necessari"*.

Questa funzione può sostenere programmi regionali di sostegno delle attività formative degli aspiranti alle libere professioni; a seconda della disponibilità di risorse regionali, potrebbero finanziarsi corsi di formazione, scuole forensi, seminari specifici su singoli temi; ancora, la Regione potrebbe di intesa con gli ordini promuovere politiche di informazione per l'accesso alla professione nelle Università e (per le professioni dei non laureati) nelle scuole superiori; in buona sostanza, fornire informazioni sul numero dei professionisti per ciascun settore, sui livelli di reddito medio, e su altri dati simili, onde favorire l'accesso alle professioni dove vi è più domanda di servizi professionali (es.: professioni tecniche);

b) *"promuove e attua una politica di informazione adottando anche tutte le misure necessarie all'aggiornamento delle professioni finalizzato anche all'inserimento nel contesto europeo";*

Questa funzione può validamente sostenere programmi di aggiornamento destinati ai professionisti, e promuovere, anche finanziariamente, lo sforzo dei professionisti per innalzare il livello delle prestazioni onde soddisfare con efficacia le esigenze dei cittadini, sforzo che molte professioni si avviano a qualificare come giuridicamente doveroso, per ora in virtù di un obbligo deontologico, domani, probabilmente, in ragione di un obbligo di legge (un regolamento ministeriale è previsto ad esempio, nel recentissimo d. legislativo n. 28 del 2006 per disciplinare la formazione continua degli iscritti nel registro dei revisori dei conti);

c) *"assicura una adeguata tutela del cliente e degli interessi pubblici connessi al corretto e legale esercizio della professione, la correttezza e la qualità delle prestazioni, il rispetto delle regole deontologiche";*

d) *"salvaguarda l'autonomia del professionista nelle scelte inerenti lo svolgimento della propria attività, la diretta e personale responsabilità del professionista incaricato per l'adempimento della prestazione professionale, nonché per il danno ingiusto derivante dalla prestazione stessa".*

Queste funzioni sono descritte in modo da poter sostenere programmi e attività di varia natura. A mio avviso si potrebbe anche immaginare un ruolo regionale nel promuovere forme di assicurazione per l'attività professionale, a condizioni più vantaggiose, offrendo un servizio che tutela sia il professionista e

sia il cliente (così potrebbe interpretarsi il riferimento a "il danno ingiusto"). Forse potrebbero anche istituirsi, in collaborazione con gli enti locali e/o le associazioni dei consumatori, "sportelli" di ascolto e informazione per le problematiche che il cittadino-cliente può incontrare nel rapporto con il professionista.

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti