

GIACINTO DELLA CANANEA

*I problemi delle organizzazioni professionali e il loro futuro*

ABSTRACT

Il progresso tecnologico, in quanto fonte di nuovi saperi e tecniche, e l'economia di mercato aperta, la cui realizzazione è promossa dall'Unione europea e dall'Organizzazione mondiale del commercio, accentuano le difficoltà in cui versano le tradizionali organizzazioni professionali (relative alle professioni "regolate"). Queste, per di più, vedono incrinarsi il tradizionale legame con lo Stato e con le istituzioni educative da esso istituite o controllate; inoltre, in alcuni casi, ne viene messa in discussione la capacità di salvaguardare l'affidamento riposto dal pubblico in coloro che offrono servizi. Al tempo stesso, agli ordini e ai collegi si affiancano nuove organizzazioni, riguardanti le professioni sprovviste di una specifica disciplina legislativa. Per entrambi, sorge il problema di come sia possibile assicurare un'efficace tutela sia dell'interesse collettivo concernente la qualità dei servizi professionali, sia la preservazione e il miglioramento dei saperi e delle conoscenze di cui i professionisti sono depositari. Recenti iniziative, in tema di accesso alle professioni regolate, vanno nella giusta direzione, che è quella dell'equivalenza dei titoli di accesso, ma vanno completate da altre misure, volte ad accrescere la trasparenza dei mercati professionali e i controlli in funzione del pubblico.



GIACINTO DELLA CANANEA

I PROBLEMI DELLE ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI  
E IL LORO FUTURO<sup>1</sup>

SOMMARIO

1. *Le organizzazioni professionali nel moto di rinnovamento dei pubblici poteri* – 2. *Formazione e declino dell'ordinamento delle professioni come ordine asimmetrico* – 3. *I modi in cui si afferma l'ordine di tipo isonomico* – 4. *La "giustificazione" della disciplina speciale concernente gli ordini e i collegi professionali* – 5. *Implicazioni per le professioni non regolamentate* – 6. *L'adeguatezza dell'ordinamento e le prospettive di riforma.*

**1. *Le organizzazioni professionali nel moto di rinnovamento dei pubblici poteri***

Negli ultimi tempi, da più parti sono stati messi in luce i fattori di crisi delle organizzazioni professionali tradizionali, costituite in forma di ordini o di collegi<sup>2</sup>. Non di rado, anche queste organizzazioni hanno ceduto alla tentazione di vedere in ogni iniziativa di riordino, avviata dalle istituzioni politiche o anche soltanto preannunciata, un potenziale attentato ai "superiori interessi della collettività". Tuttavia, le più meditate analisi sociologiche ammoniscono che, quando le professioni lamentano che sono posti a repentaglio "i vitali interessi del pubblico", spesso quel che è in gioco è soltanto "la solidità del loro monopolio professionale"<sup>3</sup>. Ad ogni modo, una rigorosa analisi di

---

<sup>1</sup> L'autore desidera ringraziare il professor Sabino Cassese per i commenti ad una prima versione di questo scritto.

<sup>2</sup> Le indicazioni bibliografiche esposte di seguito sono limitate, di massima, agli studi citati nel testo ed a quelli più recenti, dai quali è possibile risalire a quelli meno recenti. Ulteriori indicazioni possono essere tratte da G. DELLA CANANEA, *Ordinamento delle professioni*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2000, vol. V, pp. 803 ss.

<sup>3</sup> A. KRAUSE, *Death of the Guilds*, New Haven, Yale University Press, 1996. Di recente, al declino o alla crisi delle professioni hanno fatto riferimento, tra gli altri, G. OPPO, *Antitrust e professioni intellettuali*, in *Rivista di diritto civile*, 1999, II, p. 123 ss. e M. SANINO, *Le tariffe forensi nell'ordinamento professionale vigente e nella prospettiva di riforma*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2000, p. 747 ss. Per un'analisi comparata delle professioni, *Professioni e ordini professionali in Europa*, a cura di S. Cassese, Milano, Ed. Il Sole-24 Ore, 1999.

queste vicende induce a collocarle nel più generale moto di rinnovamento dei pubblici poteri, che ha avuto inizio negli ultimi decenni del XX secolo e i cui effetti stanno manifestandosi nel periodo attuale.

Se così è, allora ci si potrebbe chiedere se abbia senso occuparsi delle organizzazioni professionali in quanto tali e la risposta che pare preferibile è di segno positivo. Infatti, sebbene non si possa certamente prescindere dal considerare le ripercussioni dei cambiamenti più generali intervenuti nell'ordinamento dei pubblici poteri, le organizzazioni professionali presentano aspetti peculiari, che ne giustificano uno studio a sé stante. Depongono in tal senso ragioni di ordine giuridico e metagiuridico. Nel novero di queste ultime, vi sono sia l'incremento – nel numero complessivo, in quello dei soggetti che vi aderiscono e nella tipologia – delle organizzazioni professionali, sia la circostanza che le professioni costituiscono tradizionalmente la parte più avanzata del mondo del lavoro, sia, infine, il loro importante contributo allo sviluppo economico.

Le organizzazioni professionali presentano anche profili di grande interesse giuridico sotto il profilo pratico e teorico. Sotto il primo profilo, esse curano interessi giuridicamente rilevanti, cioè interessi collettivi, propri del corpo dei professionisti, e del pubblico, giacché spetta ad esse salvaguardare l'affidamento risposto dalla collettività in coloro che offrono servizi professionali e promuoverne l'evoluzione sotto il profilo tecnico. Inoltre, alcune organizzazioni professionali, dotate di potestà normative e ordinatorie, oltre che delle funzioni di certezza pubblica, sono da annoverare tra le istituzioni aventi carattere ordinamentale, nel senso che costituiscono ordinamenti professionali autonomi e in alcuni casi anche originari<sup>4</sup>.

Esposte le ragioni che giustificano uno studio dei problemi che attengono alle organizzazioni professionali, si cercherà adesso di inquadrare il fenomeno sotto il profilo diacronico, segnalando – cioè – i fattori di crisi del vecchio ordinamento delle professioni e la graduale transizione verso il nuovo ordinamento. Verranno poi esaminate le principali questioni sorte in rapporto alle organizzazioni professionali tradizionali ed a quelle emerse nel periodo più recente. Infine, dai due livelli di analisi, quello ricostruttivo e quello problematico, si trarranno alcune indicazioni – sul piano della politica del diritto – circa l'opportunità di un riordino.

---

<sup>4</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 11.

## 2. *Formazione e declino dell'ordinamento delle professioni come ordine asimmetrico*

Sebbene – come notato – gli ordinamenti professionali abbiano talora preceduto quelli generali riconducibili al paradigma statale, la configurazione che essi hanno assunto nel corso del XIX secolo è strettamente connessa con la parabola degli Stati nazionali.

Nell'ordine giuridico medievale, le gilde o corporazioni si imponevano come ordinamenti originari, oltre che autonomi: composte da tutti coloro che esercitavano una professione, ne regolavano l'attività, agendo anche come giurisdizioni speciali. In questo modo, oltre a contrapporsi ai ceti privilegiati della nobiltà e del clero, concorrevano alla formazione del diritto, oltre che allo svolgimento delle attività economiche. Il loro operato, dunque, corrispondeva ai postulati – per usare l'ordine concettuale introdotto nella scienza giuridica da Alessandro Giuliani<sup>5</sup> – dell'ordine di tipo isonomico, contraddistinto dalla cooperazione e dalla concorrenza di una pluralità di soggetti (i monopoli erano penalmente sanzionati), grazie all'apertura degli ordinamenti propria dell'epoca dello *jus commune*.

È alla fine di quest'epoca che gli Stati affermarono la propria sovranità interna nei confronti delle entità politiche esterne e dei corpi intermedi. Man mano che gli ordinamenti statali realizzarono la propria pretesa di esclusività in rapporto sia alla qualificazione dei fatti e degli atti idonei a esplicare effetti rilevanti per il diritto, sia alla disciplina di talune attività economiche (specie sotto l'influenza delle dottrine colbertiste), fu proprio dagli Stati che le professioni ricevettero la propria legittimazione e, al tempo stesso, la riserva di talune attività. In cambio del controllo, infatti, le organizzazioni professionali ottennero dai regimi politici estesi privilegi riguardo alle proprie attività. L'ordinamento delle professioni ha assunto, dunque, i connotati propri dell'ordine asimmetrico, in cui lo Stato, esercitando la propria pretesa di esclusività in rapporto al diritto e all'economia, può attribuire ad alcuni soggetti una situazione differenziata rispetto agli altri. Ciò spiega per quale ragione gli ordinamenti professionali non solo abbiano agito all'interno degli Stati, ma abbiano anche ricevuto da questi le basi e le condizioni giuridiche per determinare "la propria esistenza e

---

<sup>5</sup> A. GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Milano, Giuffrè, 1996, cap. V.

lo stesso modo di esistere”, con ampia discrezionalità di determinazione da parte delle istituzioni statali<sup>6</sup>.

Queste determinazioni si sono estrinsecate, intorno alla metà dell'Ottocento, attraverso istituti tuttora in uso. Sebbene le costituzioni (non importa se in senso formale o materiale) dell'epoca tutelassero quella “libertà di scelta di professione” che – secondo Vittorio Emanuele Orlando – grazie alla rivoluzione francese si era affermata come principio generale, in “antitesi al sistema delle corporazioni”<sup>7</sup>, gli Stati continentali la sottoposero a limiti stringenti. In Italia, seguendo il modello francese, i professionisti, a cominciare dagli avvocati (nel 1871, seguiti dai medici nel 1910, dai notai nel 1913, dagli ingegneri, dagli architetti e dai geometri nel 1923 e dai commercialisti nel 1929), vennero assoggettati all'obbligo di iscriversi ad appositi albi, a fini di certezza pubblica e di aderire ad appositi ordini (o collegi) professionali, responsabili della tenuta degli albi e muniti di potestà ordinarie e configurati come enti pubblici associativi, ad appartenenza necessaria. L'essere iscritti all'albo e conseguentemente far parte dell'ordine o collegio, in altre parole, si configurava come fatto di legittimazione ai fini dell'esercizio della professione, nel senso che tutti gli altri soggetti ne erano privi ed erano esposti, quindi, a misure di tipo impeditivo e repressivo (reato di esercizio abusivo della professione). Si aggiunga che lo Stato esercitava il proprio controllo sugli ordini e sui collegi professionali, principalmente per mezzo del Ministero di grazia e giustizia. Infine, a seguito dell'espansione dei compiti assunti dai pubblici poteri, vi è stato un progressivo incremento dei professionisti immessi nei pubblici uffici (medici, architetti e ingegneri)<sup>8</sup>.

La configurazione dell'ordinamento delle professioni consolidatosi nel primo quarto del XX secolo mostrava, quindi, una forte impronta

---

<sup>6</sup> M.S. GIANNINI, *Gli ordinamenti sezionali rivisitati*, in *Il diritto dell'economia*, 1998, p. 9, dove si constatano anche i “limiti invalicabili” costituiti dai diritti di libertà riconosciuti a livello internazionale, nel senso indicato anche da N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1991.

<sup>7</sup> V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1894, p. 230. Il nesso tra libertà professionale e Stato borghese di diritto è stato sottolineato anche da C. SCHMITT, *Vervassungslehre* (1921), tr. it. *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 171.

<sup>8</sup> Sugli aspetti sociologici, M. MALATESTA, *Professioni e professionisti*, in *Storia d'Italia, Annali*, 10. *I professionisti*, Torino, Einaudi, 1996, p. XIV ss.; A.M. BANTI, *Storia della borghesia italiana. L'età liberale*, Roma, Donzelli, 1996, cap. V.

statale. Lo Stato fungeva da agente di legittimazione delle professioni, coerentemente con la concezione monistica dei pubblici poteri espressa, in particolare, dal noto scritto di Santi Romano sugli interessi dei soggetti autarchici e dello Stato<sup>9</sup>. Al tempo stesso, la disciplina pubblicistica delle professioni mirava a realizzare un modello di esplicazione delle attività economiche estraneo alla logica del mercato. Ne sono espressione, in modo particolare, misure come le tariffe minime inderogabili e il divieto di pubblicità, volte a evitare la concorrenza all'interno del corpo professionale. Ciò spiega sia perché il periodo fascista non abbia comportato se non un'ulteriore accentuazione dei caratteri che si erano affermati nel periodo precedente, sia, in una certa misura, perché la conservazione degli istituti rispondenti alla logica dell'ordine asimmetrico abbia impedito alle libertà (di scegliere una professione e di esercitarla senza ostacoli da parte delle regioni, di intraprendere un'attività economica) sancite dalla Costituzione di esprimere la propria portata innovativa. Non si tratta, d'altronde, che di una conferma della invarianza degli istituti amministrativi nonostante il variare degli istituti costituzionali.

Un profondo cambiamento è intervenuto soltanto nell'ultimo quarto del XX secolo, grazie al progresso scientifico e tecnologico, alla progressiva riduzione della capacità di dominio statale sulle attività economiche e all'azione dei poteri sovranazionali e internazionali.

Il progresso scientifico e tecnologico ha assunto un'importanza cruciale in un'economia che – com'è stato ribadito, da ultimo, dall'economista Lester Thurow<sup>10</sup> – è globale ed è basata sulle conoscenze specialistiche. Da esso derivano rapidi e imprevisi cambiamenti delle professioni. Per un verso, infatti, all'interno delle professioni esistenti, determinate attività (specie tra quelle dell'area tecnica e dell'area sanitaria) hanno acquisito una fisionomia sempre più specialistica e, pertanto, autonoma rispetto alle altre. Per un altro verso, il progresso scientifico e tecnologico ha agito da fattore propulsivo dello sviluppo

---

<sup>9</sup> S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e l'interesse dello Stato* (1930), ora in *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950, p. 356, che faceva riferimento, oltre che agli enti locali, ai sindacati, giungendo alla conclusione che i loro interessi doversero essere "limitati e frenati" dallo Stato, allo scopo di "armonizzarli". Per un approfondimento di questa problematica, A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>10</sup> L. THUROW, *Globalization: the product of a knowledge-based economy*, in *Annals of the American Academy*, 2000 (570), p. 19 ss.

di nuovi saperi specialistici e tecniche operative (c.d. società dell'informazione): si pensi, per esempio, ai nuovi servizi giuridici richiesti dall'introduzione della firma digitale.

Anche il mercato ha assecondato o sollecitato l'introduzione di nuove figure professionali, per esempio nell'ambito della revisione contabile (direttiva europea n. 84/253). Inoltre, la circolazione dei modelli organizzativi e operativi utilizzati negli ordinamenti più avanzati (come le società di ingegneria e le grandi *law firms* anglosassoni) ha influito sui modi di esercizio delle attività.

Vi incide, in misura determinante, l'integrazione economica e giuridica promossa dall'Unione europea e dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), subentrata all'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio<sup>11</sup>. L'Unione europea, oltre a sancire i diritti di circolazione e di stabilimento dei professionisti<sup>12</sup>, impedendo – così – agli Stati di stabilire limiti in base alla nazionalità e misure di effetto equivalente, ha adottato due tipi di direttive volte a disciplinare i titoli di studio e gli altri requisiti ( tirocinio, iscrizioni) richiesti per l'esercizio delle professioni: quelle riguardanti specifiche professioni, come gli avvocati e i medici, e quelle volte a stabilire una disciplina generale o – più esattamente – residuale. Un ulteriore impulso alla liberalizzazione è stato impresso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla quale si evince che i provvedimenti nazionali idonei a limitare l'esercizio dei diritti sanciti dal Trattato in tanto sono ammissibili, in quanto soddisfino le seguenti condizioni: non dare luogo a discriminazioni fondate sulla nazionalità; rispondere a “motivi imperativi di interesse pubblico”; risultare idonei ad assicurare il raggiungimento dello scopo perseguito; non violare il principio di proporzionalità<sup>13</sup>. L'OMC, dal canto suo, promuove la liberalizzazione dei servizi professionali: un apposito comitato sta predisponendo, per esempio, misure volte ad abolire le residue discriminazioni ancorate alla nazionalità e agli standard tecnici.

Queste cause hanno determinato il declino dell'influenza esercitata

---

<sup>11</sup> Sulle iniziative prese in ambito GATT, M.A. KAKABADSE, *The GATT: Implications for International Trade in Legal Services*, in A. Tyrtel (ed.), *The Legal Professions in Europe*, Oxford, Blackwell, 1993, p. 443.

<sup>12</sup> Articoli 52 e 59 – ex articoli 43 e 49 – del Trattato istitutivo della Comunità europea, di seguito, più brevemente, Tce.

<sup>13</sup> Corte di giustizia, sentenza 1° febbraio 2001, causa C-108/96, Mac Quen, inedita.

dallo Stato sulle professioni sotto un duplice profilo, ossia come monopolista nel campo della formazione e come "tutore" delle professioni<sup>14</sup>.

Il monopolio relativo alla formazione dei professionisti è in crisi, anzitutto, perché se è il mercato, non le istituzioni statali, a dettare gli standard, i *curricula* non possono che adeguarvisi<sup>15</sup>. A questo cambiamento che si manifesta nella realtà effettuale corrisponde, inoltre, un cambiamento relativo alle fonti di produzione del diritto. L'articolo 47 Tce prevede che le istituzioni europee adottino direttive "intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli" e questa potestà è stata esercitata sia in rapporto a singole professioni (medici, avvocati), sia mediante l'introduzione di un sistema generale di riconoscimento dei titoli<sup>16</sup>. La circostanza che la Corte costituzionale abbia riconosciuto a queste direttive l'attitudine a fungere da base legale per le regole, complementari e integrative rispetto a quelle legislative, emanate dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica in vista della programmazione dell'accesso a taluni corsi universitari non è che una ulteriore riprova – a ben vedere – della rinuncia da parte dello Stato all'esclusività della normazione<sup>17</sup>. Anche nel recente regolamento governativo (di cui si dirà al § successivo) volto a riformare l'accesso alle professioni, in ragione del titolo di studio conseguito, e la loro organizzazione può essere ravvisata una manifestazione della convergenza tra i sistemi formativi.

Entra in crisi, al tempo stesso, l'ancoraggio delle professioni allo Stato, concepito come un insieme unitario di organi e uffici. Nel tentativo di ripristinare una qualche forma di controllo sui mercati, gli Stati creano nuove organizzazioni che – però – sfuggono, in buona parte, alla loro capacità di condizionamento, perché proteggono le libertà spettanti ai soggetti privati anche contro i poteri statali. Un esempio illuminante è fornito dalla sentenza con cui la Corte di giustizia ha dichiarato illegittime le tariffe obbligatorie stabilite dagli spedi-

---

<sup>14</sup> L'importanza della relazione tra lo Stato e le professioni, riguardo all'istruzione, è ben evidenziata da M. MALATESTA, *Professioni e professionisti*, cit., p. XIX.

<sup>15</sup> S. CASSESE, *La riforma degli ordini professionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 633 ss.

<sup>16</sup> Direttive 89/42 e 92/51, come modificate, da ultimo, dalla direttiva 19 del 2001.

<sup>17</sup> Corte costituzionale, sentenza 20 novembre 1998, n. 383, in *Foro italiano*, 1999, I, c. 30 ss.

zionieri doganali<sup>18</sup>. Ed è prevedibile che, nei prossimi anni, ulteriori sviluppi saranno generati dalla giurisdizione istituita all'interno della WTO. Alle corti, inoltre, si affiancano nuove autorità pubbliche dotate di indipendenza nei confronti del potere politico. Il caso più noto è quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, dando attuazione ad un preciso principio stabilito dalla legge istitutiva<sup>19</sup>, conforma il proprio operato ai criteri seguiti dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, per esempio in tema di tariffe minime inderogabili.

Ciò dimostra come il legame tra il potere politico e le organizzazioni professionali, giunto al culmine nella prima metà del XX secolo, si sia indebolito man mano che lo Stato è stato affiancato da una "rete" di pubblici poteri, che – per restare nella metafora – imbriglia gli istituti giuridici non conformi alle regole del mercato.

Prima di esaminare in modo più accurato i modi nei quali un nuovo ordine va gradualmente prendendo il posto del vecchio, è opportuna, però, una duplice avvertenza. Innanzitutto, le tendenze in atto non sono di tipo univoco, com'è dimostrato dalla circostanza che, proprio nel periodo più recente, lo Stato abbia rafforzato il proprio controllo su alcuni professionisti (si pensi ai medici convenzionati con il servizio sanitario nazionale) o sulle loro organizzazioni (per via del controllo esercitato dalla Corte dei conti sulla gestione degli ordini e dei collegi professionali)<sup>20</sup> oppure abbia deciso di avvalersi di professionisti privati in veste di propri ausiliari: è il caso della asseverazione delle dichiarazioni fiscali da parte dei professionisti abilitati. Inoltre, come suole accadere nei periodi di transizione, vecchi e nuovi principi e istituti convivono in modo tutt'altro che armonioso. Non deve sor-

---

<sup>18</sup> Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 1998, causa C-35/96, in *Corriere giuridico*, 1999, p. 41; G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 640. Da ultimo, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale D. Ruiz-Arabo Colomer nella causa C-285/2000, Commissione c. Repubblica francese, relativamente alla trasposizione ed attuazione della direttiva n. 89/48 per quanto concerne gli psicologi.

<sup>19</sup> Art. 1, l. 10 ottobre 1990, n. 287.

<sup>20</sup> Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro italiano*, 1998, I, c. 1766 con nota adesiva di G. D'AURIA, *Corte dei conti e controllo sulla gestione degli ordini professionali*, c. 719 ss.; Cassazione, sezioni unite, sentenza 10 giugno 1998, n. 5762, *ibidem*, 1998, I, c. 2078 ss., con nota di G. D'AURIA, *Le sezioni unite e il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti pubblici*; Tribunale di Roma, sezione II, sentenza 19 aprile 2001.

prendere, quindi, che la transizione sia conflittuale e anzi passi in buona misura attraverso controversie dinanzi ai giudici nazionali ed europei o alle autorità indipendenti.

#### **4. I modi in cui si afferma l'ordine di tipo isonomico**

La graduale transizione da un ordinamento delle professioni di tipo asimmetrico ad un ordinamento rispondente – invece – ai postulati dell'ordine di tipo isonomico non si concretizza, ovviamente, per mezzo delle tecniche proprie dell'epoca dello *jus commune*, anche se ne mutua la concezione degli ordinamenti come aperti e comunicanti.

Un'eloquente dimostrazione è fornita dalla disciplina instaurata dall'Unione europea per quanto concerne i titoli di studio e gli altri requisiti il cui soddisfacimento è condizione per essere abilitati all'esercizio delle professioni. Infatti, una volta abbandonata l'idea di armonizzare le discipline nazionali, le istituzioni europee hanno optato per il metodo basato sul mutuo riconoscimento dei percorsi formativi che rispettino alcuni standard minimi soggettivi (presso istituti scolastici secondari o università) e oggettivi (durata triennale o quadriennale), relativi ai corsi seguiti. L'equivalenza dei titoli, a sua volta, consente ai professionisti di rendere servizi in altri Paesi, senza bisogno di sottoporsi ad ulteriori esami, a meno ciò risulti necessario per salvaguardare l'affidamento del pubblico in coloro che offrono servizi professionali. Per esempio, nel caso della professione di avvocato, la Corte di giustizia ha ammesso che lo Stato dove il professionista intende esercitare l'attività ha il diritto di procedere ad un esame comparativo dei diplomi, tendendo conto delle differenze tra gli ordinamenti giudiziari nazionali<sup>21</sup>. Tuttavia, l'esercizio di queste potestà è sottoposto ad alcuni principi, elaborati proprio dalla Corte e recepiti dalla recente direttiva n. 19 del 2001: le decisioni riguardanti le domande di riconoscimento dei titoli vanno prese entro tre mesi, sono soggette all'obbligo di motivazione e, in caso di provvedimento di diniego, dev'essere prevista la possibilità di impugnazione dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali.

Alla logica dell'equivalenza si ispira anche la riforma dell'accesso

---

<sup>21</sup> Corte di giustizia, sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopolou, in *Raccolta*, 1991, p. 2357, § 17.

alle professioni stabilita dal recente regolamento governativo (d.P.R. 5 giugno 2001, n. 148). Questo, infatti, proprio per dare attuazione alle direttive europee, prevede un corso di studi universitari, in alternativa a quello tradizionale (titolo di studio secondario seguito da un tirocinio biennale) anche ai fini dell'accesso alle professioni di geometra e di perito agrario e industriale. Di conseguenza, il regolamento equipara i professionisti iscritti a questi albi agli architetti e agli ingegneri che hanno conseguito la laurea di primo livello, i quali sono iscritti ad una sezione distinta da quella riservata a coloro che hanno ottenuto la laurea specialistica.

Un altro modo con cui si rafforzano i caratteri isonomici dell'ordinamento delle professioni riguarda le attività spettanti ai professionisti iscritti agli albi. Agisce in questa direzione, da una parte, la concezione rigorosa delle attività riservate espressa dalle corti, in contrapposizione al tentativo di interpretarle in senso estensivo effettuato da alcune organizzazioni professionali. La consulenza in campo giuridico, la progettazione dei parchi urbani e l'elaborazione dei dati relativi ai rapporti di lavoro ne costituiscono altrettante e significative dimostrazioni. In tutti questi casi, infatti, respingendo le pretese di esclusività vantate – rispettivamente – dagli avvocati, dagli ingegneri e dagli architetti e, infine, dai consulenti del lavoro, i giudici hanno affermato che le relative attività sono “libere”, nel senso che per esse non è prevista l'iscrizione in appositi albi<sup>22</sup>. Non si estendono ad esse, quindi, i privilegi concessi ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi.

La concorrenza tra coloro che offrono al pubblico servizi professionali viene promossa, in terzo luogo, anche all'interno dei corpi professionali, a volte mediante la soppressione dei divieti di pubblicità e di offrire tariffe inferiori rispetto a quelle minime<sup>23</sup>, altre volte mediante l'attenuazione delle misure di tipo sanzionatorio previste in caso di inosservanza.

Un ultimo aspetto da considerare è quello degli strumenti giuridici che disciplinano l'azione di gruppi di professionisti. Da questo angolo

---

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sentenza 27 dicembre 1996, n. 418, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 3741; Consiglio di Stato, IV, decisione 14 gennaio 1999, n. 33, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 351.

<sup>23</sup> Corte d'appello di Torino, sentenza 11 luglio 1998, in *Giurisprudenza italiana*, 1999, p. 572; M. SANINO, *Le tariffe forensi*, cit., p. 771. Sulla pubblicità, C. FUMAGALLI, M. MOTTA, *Restrizioni alla pubblicità nelle libere professioni*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, p. 421 ss.

visuale, l'influenza esercitata dall'Unione europea è di tipo sia diretto, sia indiretto. Le norme comunitarie agiscono in via diretta allorché aggiungono nuovi modelli societari, come il gruppo europeo di interesse economico (istituito dal regolamento n. 2137 del 25 luglio 1985), a quelli esistenti, che includono, adesso, istituti specifici, come le società di ingegneria (oltre ad alcuni istituti meno noti, come le società di assistenza agricola). Nel periodo più recente, in attuazione della direttiva n. 98/5 relativa agli avvocati, sono state istituite società tra professionisti<sup>24</sup>. L'influenza indiretta si manifesta, invece, quando sono i professionisti, valendosi delle norme europee che consentono di offrire all'estero i propri servizi, a imprimere un impulso al cambiamento degli strumenti utilizzati. Basti pensare agli standard elaborati in sede internazionale, da parte di organizzazioni superstatuali private specie per quanto concerne le attività tecniche; alle tecniche di certificazione della qualità; alle forme organizzative, che, dopo l'abolizione del divieto di esercizio dell'attività professionale in forma societaria, includono sicuramente i tipi societari di diritto comune, ai quali potrebbero aggiungersi, come in Francia, tipi societari speciali.

##### **5. La giustificazione della disciplina speciale riguardante gli ordini e i collegi professionali**

La ricostruzione finora prospettata solleva un insieme di questioni relative sia alle tradizionali professioni intellettuali, sia a quelle che, in quanto emerse più di recente e prive – di conseguenza – di una disciplina speciale, sogliono essere definite “non regolamentate”. Dal primo punto di vista, ci si può chiedere se la persistenza degli ordini e dei collegi professionali sia giustificata in vista dei principi fondamentali dell'ordine giuridico<sup>25</sup>; dall'altro, se alle nuove professioni debba essere fornito un'apposita cornice normativa, eventualmente simile a quella vigente per le professioni liberali.

Le obiezioni che si possono muovere al mantenimento degli ordi-

---

<sup>24</sup> Art. 16, d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 96; Corte d'Appello di Milano, ordinanza 29 settembre 1999, n. 1778, con commento di A. MARI, *Professioni intellettuali e disciplina della concorrenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, p. 149.

<sup>25</sup> Il problema della “giustificazione” è affrontato anche da L.M. RETORTILLO BAQUER, *Collegios profesionales: la relacion colegial como relacion corporativa*, in *Studi in onore di Sebastiano Cassarino*, II, Padova, Cedam, 2000, p. 1157.

namenti professionali tradizionali, cioè gli ordini e i collegi configurati come enti pubblici di tipo associativo (ma ad appartenenza necessaria), non sono poche, né trascurabili. In primo luogo, essi mancano di uno specifico ancoraggio costituzionale, a differenza – per esempio – dei sindacati di lavoratori (articolo 39 della Costituzione), che pure da essi hanno mutuato parecchi tratti, come la tutela di interessi collettivi e il concorso all'esercizio delle attribuzioni pubbliche.

Un'altra obiezione trae spunto dalla diffusa, e tutt'altro che infondata, opinione secondo cui gli ordini e i collegi professionali sono arroccati a difesa dei privilegi ottenuti in passato, ostacolando l'ingresso sul mercato dei giovani (mediante il dosaggio dell'ammissione agli albi) e dei professionisti non iscritti ad alcuna organizzazione di questo tipo<sup>26</sup>.

Questa obiezione assume un'importanza particolare, in quanto solleva il dubbio che gli ordinamenti professionali, per la loro stessa esistenza e per il modo in cui agiscono, violino il principio di eguaglianza e il più generale principio di giustizia. Questo, infatti, secondo l'ordine di concetti elaborato dal filosofo americano John Rawls, richiede che le ineguaglianze economiche e sociali, specie se derivano in qualche misura dall'intervento dei pubblici poteri (com'è tipico delle riserve di attività a favore di alcuni gruppi), siano subordinate alla possibilità che tutti vi possano accedere in condizioni di eguaglianza di opportunità. Pertanto, il riconoscimento del "più ampio sistema ... di eguali libertà fondamentali" (primo principio di giustizia) è compatibile con una limitazione delle libertà di esercizio delle professioni e di competere ad armi pari, soltanto a condizione che la compressione delle libertà sia contenuta nella misura minima indispensabile e, soprattutto, sia "collegata a posizioni aperte a tutti"<sup>27</sup>.

Bisogna tenere conto, infine, del consolidato orientamento cui i giudici e le autorità preposte alla salvaguardia della libera concorrenza ispirano la propria azione, in base al quale i professionisti sono equiparati alle imprese e, conseguentemente, le relative organizzazioni alle associazioni di imprese che, per esempio con misure tariffarie inderogabili, restringono la competizione. Se gli ordini e i collegi professio-

---

<sup>26</sup> Il problema del "perceived self-interest" delle professioni è ben messo in luce da Krause, *Death of the Guilds*, cit., p. 269.

<sup>27</sup> J. RAWLS, *A Theory of Justice* (1971), tr. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982, p. 255.

nali sono assimilabili alle imprese, ci si può chiedere a cosa servano e, inoltre, a quale titolo abbiano potestà precettive i cui effetti sono riconosciuti anche all'interno dall'ordinamento statale (sebbene questo ne cambi la qualificazione, che da normativa è mutata in amministrativa), disciplinari e, soprattutto, di tipo giurisdizionale<sup>28</sup>.

Queste obiezioni, tuttavia, possono essere superate, a cominciare dalla prima. Se è vero che gli ordini e i collegi professionali mancano di uno specifico riconoscimento da parte della Costituzione, è pur vero, altresì, che nell'ordine costituzionale "composito" o "misto" oggi vigente, che risulta dalla combinazione dei principi e delle regole europei e nazionali, possono trarsi argomenti a sostegno della loro legittimità. Costituiscono, anzitutto, una specie particolare di associazioni, il cui elemento distintivo risiede, prima e più che nella qualificazione pubblicistica, nella connotazione doverosa assunta dall'adesione, che si configura più propriamente come onere, compatibile con la garanzia della libertà (positiva e negativa) di associazione.

Inoltre, si estende agli ordini e ai collegi professionali la protezione che l'articolo 2 della Costituzione assicura alle formazioni sociali all'interno delle quali i singoli sviluppano la propria personalità. Si aggiunga che le organizzazioni professionali curano interessi meritevoli di tutela. Tali sono, infatti, sia l'interesse generale (cui sono ordinati tanto l'obbligo dell'esame di Stato sancito dall'articolo 33 della Costituzione, quanto l'iscrizione ad albi od elenchi prevista dall'articolo 2229 del codice civile) a che sia tutelato l'affidamento riposto dal pubblico in coloro che offrono prestazioni professionali, sia l'interesse a che siano preservati e valorizzati i saperi specialistici e le tecniche delle quali gli ordinamenti professionali sono depositari. Del resto, anche l'ordine giuridico europeo ammette che le libertà sulle quali l'economia di mercato si fonda subiscano deroghe in vista di specifici interessi pubblici, come la tutela della sanità pubblica (articolo 39, § 2, Tce), oppure nel caso in cui si tratti di attività che "partecipano, sia pure accidentalmente, all'esercizio dei pubblici poteri" (articolo 45, comma 1, Tce).

Anche all'obiezione riferita al principio della eguaglianza delle opportunità può replicarsi che questa non è messa a repentaglio dall'esi-

---

<sup>28</sup> Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 20 febbraio 1997, n. 122, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 1028, con commento di G. DELLA CANANEA, *Deontologia notarile e giurisdizione amministrativa*.

stenza degli ordini e dei collegi professionali in quanto tali. Lo attesta il modo in cui essi sono articolati ed estesi sotto il profilo sociale. Il problema – semmai – deriva dalla inadeguatezza di istituti il cui buon funzionamento costituisce un preciso obbligo che incombe allo Stato. Un esempio in questa direzione è offerto dalle prove di cui consta l'esame detto – appunto – “di Stato”, per quanto concerne la composizione delle commissioni giudicatrici e il loro corretto funzionamento: a organizzazioni professionali che restringono gli accessi ai più giovani se ne contrappongono altre che annacquano i controlli, incidendo negativamente sul prestigio professionale. L'esperienza recente, insomma, dimostra che l'attuale sistema non è in grado di assicurare la preparazione professionale, per esempio in ambito forense<sup>29</sup>. Un altro esempio è fornito dalle norme statali che limitano il numero complessivo di “posti”, come avviene per le farmacie, oppure assicurano ai loro titolari e perfino ai rispettivi eredi veri e propri privilegi, non compatibili con i principi di libertà dell'attività professionale e di concorrenza.

Il ragionamento si sposta, allora, sui moduli organizzativi mediante i quali i servizi professionali vengono prodotti e messi a disposizione di coloro che ne facciano richiesta. Da questo angolo visuale, si è osservato che l'articolo 2238 del codice civile esclude che ai professionisti si applichi la disciplina propria delle imprese, di cui fanno parte la soggezione alle potestà di programmazione previste dall'articolo 41, comma 3, della Costituzione e la facoltà della espropriazione contemplata dall'articolo 43. Resta impregiudicato – per contro – che ad essi sia attribuita la qualifica di imprenditore, da cui discende il loro assoggettamento alle regole poste a presidio della libertà di concorrenza. Ragionando in questo modo, però, si dimentica che quello dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, è, appunto, un principio generale, anzi la *grundnorm* dell'ordine giuridico europeo. È per questa ragione, quindi, che si applica anche alle attività non esercitate in forma di impresa. Si tratta, più propriamente, di uno di quei fenomeni di pluriqualficazione di istituti dei quali, è ricco il diritto dell'economia, analogo all'obbligo, addossato ai soggetti gestori di servizi pubblici, di rispettare le norme che tutelano il diritto di accesso ai documenti amministrativi, sebbene essi non siano amministrazioni. Un altro esempio è costituito dall'obbligo, imposto proprio ai professioni-

---

<sup>29</sup> C. GUARNIERI, *La giustizia in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 55.

sti, di rispettare i limiti posti all'esercizio del diritto di astensione collettiva dall'attività, che non è assimilabile ad uno sciopero e, soprattutto, non attiene se non in alcuni casi e indirettamente a servizi pubblici essenziali<sup>30</sup>.

Da ciò può trarsi una duplice conclusione. Le organizzazioni professionali di tipo tradizionale vanno preservate, nella misura in cui rispondano a interessi che l'ordine giuridico reputa meritevoli di tutela. Inoltre, si tratta di unioni ad appartenenza necessaria, non semplici associazioni o sodalizi, oltre tutto fortemente radicate nel corpo sociale. Sebbene queste ragioni inducano ad escludere che l'organizzazione e l'operato degli ordini e dei collegi professionali sia incompatibile con i principi fondamentali, vi è necessità di una revisione degli strumenti che risultino sprovvisti di un adeguato fondamento giuridico oppure sproporzionati rispetto agli interessi pubblici generali tutelati.

## 6. Implicazioni per le professioni non regolamentate

Le conclusioni appena raggiunte presentano rilievo, oltre che per i professionisti appartenenti alle professioni regolamentate, anche per le professioni non regolamentate, per le quali non è richiesta né l'adesione ad ordini o collegi, né l'iscrizione ad albi od elenchi (come accade per i periti assicurativi e per gli altri elenchi di periti istituiti dalle camere di commercio, la cui legittimità peraltro è stata contestata in rapporto alle attività cui accedono riserve, come quella tributaria)<sup>31</sup>.

Si tratta di attività che hanno avuto un forte sviluppo, soprattutto nel periodo più recente, per via dell'emergere del bisogno di nuovi servizi, in ambito sociale, sanitario (si tratta di quelle che, trent'anni fa, il sociologo americano Amitai Etzioni definiva "semi-professions")<sup>32</sup>, tecnico (si pensi agli urbanisti o agli informatici), in concomitanza con il progresso tecnologico e l'apertura dei mercati. Non bisogna dimenticare, inoltre, che i difetti della normazione amministrativa, in particolare quella tributaria, hanno indotto molti cittadini ad avvalersi di

---

<sup>30</sup> P. PASCUCI, *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, Torino, Giappichelli, 1999.

<sup>31</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, decisione 6 luglio 2000, n. 3789, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 28.

<sup>32</sup> A. ETZIONI, *The Semi-Professions and their Organization*, New York, The Free Press, 1969.

“esperti”, anche al di fuori della cerchia dei professionisti iscritti ad ordini e collegi professionali<sup>33</sup>.

Attualmente le professioni emergenti presentano le seguenti caratteristiche. Innanzitutto, attengono all’esercizio di attività libere, ossia non sottoposte a riserva, sebbene siano svolte in alcuni casi anche da professionisti iscritti agli albi (come i geometri, che esplicano alcune attività in comune con gli amministratori di condomini). Inoltre, sono prive di un apposito riconoscimento pubblico, per quanto riguarda sia il corpo professionale, sia la relativa organizzazione. Infine, vi è stata una spontanea creazione di figure organizzative da parte dei soggetti esercenti l’attività, a fini sia di rappresentanza, nei rapporti con le altre professioni e con le istituzioni pubbliche, sia di autoregolazione delle attività poste in essere.

Una volta accolta l’idea che tutte le organizzazioni professionali sono meritevoli di protezione, purché il loro operato non comporti alterazioni ingiustificate o non necessarie dell’ordine isonomico, ne consegue che anche per le nuove professioni è necessaria una disciplina pubblica, sia pure limitata al duplice compito di assicurare che esse rispettino le aspettative della collettività, in rapporto ai servizi forniti e sotto il profilo deontologico, cioè tutelando l’affidamento del pubblico e favorendo la formazione di conoscenze scientifiche e di tecniche specializzate.

Sotto il primo profilo, può risultare opportuna l’emanazione di norme ulteriori rispetto a quelle del codice civile, per quanto concerne il funzionamento degli organi collettivi, onde garantirne la rappresentatività<sup>34</sup> e attenuare la linea di demarcazione tuttora esistente tra le professioni, com’è stato suggerito dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico<sup>35</sup>. Al resto, provvederanno le istituzioni cui è affidata la disciplina e il controllo delle professioni, con competenze generali (Ministero di grazia e giustizia) o specifiche (Garante della riservatezza).

---

<sup>33</sup> Consiglio di Stato, sezione VI, decisione 17 maggio 1993, n. 358, in *Il Consiglio di Stato*, 1993, p. 715.

<sup>34</sup> È opportuna una precisazione: l’argomentazione qui svolta è incentrata sulla operatività degli organismi non regolamentati. Altra questione, di ordine concettuale, è se anche esse, elaborando regole di condotta, diano luogo ad un fenomeno ordinamentale.

<sup>35</sup> OCSE, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001, § 290, p. 112.

Sotto l'altro profilo, sono condivisibili, nell'insieme, le proposte formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>36</sup>. Si tratta, anzitutto, di incentivare l'adesione volontaria a registri od elenchi di professionisti, allo scopo di informarne il pubblico.

È opportuno, inoltre, che siano favoriti i processi spontanei di autoregolazione in rapporto al possesso e al mantenimento dei requisiti professionali, alla esplicitazione della portata degli obblighi derivanti dalla normativa vigente (cui attendono anche le associazioni di categoria imprenditoriali, come l'Associazione tra le società per azioni, Assonime, e l'Associazione bancaria italiana, Abi) e al rispetto di determinati standard di azione e canoni deontologici, come, per esempio, quelli promossi dal Garante della riservatezza dei dati personali. Si tratta – a seconda dei casi – di segnalare agli appartenenti alla categoria l'esistenza di vincoli normativi, le pratiche vietate o da espletare con l'osservanza di determinati accorgimenti, e così via. Non è indispensabile, invece, che alle organizzazioni siano attribuite potestà di tipo ordinario o sanzionatorio: è sufficiente che intervengano le amministrazioni competenti. Queste, viceversa, possono essere utilmente sgravate da una quantità di incombenze minute (come gli accertamenti relativi ai corsi seguiti e ai periodi di tirocinio effettuati), per le quali, oltre tutto, sono carenti di cognizioni ed esperienze specifiche.

Va promosso, infine, l'utilizzo delle odierne tecniche di certificazione della qualità, che servono al duplice fine della individuazione dei professionisti meglio attrezzati in vista delle prestazioni richieste e della loro valutazione *ex post*. Di queste tecniche – del resto – anche gli ordini e i collegi professionali dovrebbero avvalersi, visto che una delle ragioni della disciplina pubblica consiste proprio nella tutela dell'affidamento riposto dalla collettività in coloro che offrono servizi professionali. Il bene più prezioso in un'economia di mercato evoluta, infatti, è senz'altro la fiducia in chi vi opera<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva sugli ordini e sui collegi professionali*, Roma, 1997.

<sup>37</sup> Come ha osservato, di recente, P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

### 7. *L'adeguatezza dell'ordinamento e le prospettive di riforma*

Le tradizionali professioni intellettuali, nel corso degli ultimi due secoli, hanno profondamente risentito dell'influenza dello Stato. Questo, operando come garante della collettività, ha prescritto il conseguimento di determinati titoli di studio, ha reso obbligatoria la iscrizione in albi od elenchi, ha disposto procedimenti più complessi, inclusivi di prove di ammissione e talora di verifiche periodiche di capacità, ha sottoposto i professionisti e le loro organizzazioni al controllo dei propri apparati. Al tempo stesso, configurando l'iscrizione ad un determinato albo e la correlativa appartenenza (necessaria) all'ordine o collegio professionale come fatto di legittimazione, ha escluso che le attività svolte da quel corpo di professionisti potessero essere svolte da altri, specie da coloro che fossero esterni al sistema degli ordini e dei collegi.

Nel corso degli ultimi decenni del XX secolo, questa duplice connessione tra lo Stato e le professioni si è gradualmente incrinata. L'appartenenza allo Stato (cittadinanza) ha perso rilievo come fatto di legittimazione esclusiva. I margini entro i quali le limitazioni alla libertà professionale e alla concorrenza sono ammissibili si sono, man mano, fatti più esigui. Anche il riordino degli ordinamenti scolastici e universitari attesta l'attenuazione dell'influenza statale.

Al venire meno della pretesa di esclusività vantata dai poteri statali quanto alla produzione giuridica ed economica corrisponde un mutamento di paradigma, cioè il consolidarsi dei tratti che rispondono alla logica dell'ordine isonomico, in luogo dell'ordine asimmetrico. Questo cambiamento, a sua volta, si ripercuote sulle organizzazioni professionali configurate come ordini o collegi. Queste, infatti, subiscono una graduale compressione delle potestà non conformi alla logica del mercato, mentre si sviluppano nuove forme di esercizio della professione e di associazione tra i professionisti, che nel frattempo hanno subito un deciso aumento, nel numero e nelle articolazioni organizzative.

In questa vicenda si può ravvisare una conferma della nota teoria marxista secondo cui i confini degli Stati sono troppo angusti per il modello capitalistico di organizzazione dell'economia. Oppure, vi si può intravedere una ulteriore riprova della teoria weberiana secondo cui le forme organizzative più rispondenti alle esigenze concrete tendono, alla lunga, a sostituire quelle meno efficienti. Non sorprende, allora, che si accentui la "conflittualità intrinseca dei corpi professio-

nali", essendo questi centri di riferimento di interessi sezionali divergenti o, non di rado, contrapposti<sup>38</sup>.

La questione da valutare, piuttosto, è se l'ordinamento delle professioni, nel complesso, sia sufficientemente organico e, soprattutto, adeguato, nelle sue linee portanti e nelle modalità con cui i vari istituti vengono applicati nella realtà effettuale, a salvaguardare gli interessi generali che giustificano la disciplina pubblica (la tutela dell'affidamento del pubblico, la valorizzazione dei saperi professionali) e, insieme, la possibilità che i professionisti italiani operino in un contesto normativo analogo, se non più favorevole, rispetto a quelli in cui agiscono i principali concorrenti stranieri.

Concorrono, nel determinare un giudizio complessivo, i giudizi parziali finora allineati. Per le professioni regolamentate, sono state eliminate le maggiori discrepanze rispetto ai principi costituzionali nazionali ed europei. Tuttavia, la disciplina va ulteriormente adeguata, onde ampliare la gamma delle prestazioni che possono essere ai cittadini, alle imprese, alle altre formazioni sociali. Per le professioni non regolamentate, invece, la disciplina del codice civile richiede precisazioni e integrazioni, che la mettano al passo coi tempi. Nell'insieme, inoltre, persiste la tendenza alla configurazione settoriale della normazione riguardante le professioni. Dunque, ad un eccesso di protezione per alcune professioni si contrappone un'insufficienza della disciplina pubblica di altre, sicché l'assetto delle regole e dei controlli non risulta allo stesso livello di quelli dei mercati più avanzati.

Il problema è reso più grave da due circostanze, una esterna, l'altra interna all'ordinamento nazionale. Se l'ordine giuridico europeo elimina gli ostacoli normativi all'esercizio delle libertà economiche, non elimina, bensì esalta i dislivelli tra le discipline nazionali sui quali ha attirato l'attenzione, di recente, Sabino Cassese<sup>39</sup>: esse sono poste in competizione e, come l'esperienza italiana dimostra, non sempre si allineano a quelle più moderne o non sempre lo fanno tempestivamente. Ciò è dipeso dal fatto che, se le organizzazioni professionali non hanno assecondato il cambiamento, ma – nel complesso – lo hanno subito, neppure le istituzioni politiche hanno costantemente cercato di orientarne il moto e gli esiti.

---

<sup>38</sup> M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 159.

<sup>39</sup> S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli, 1998.

La rinuncia, da parte delle istituzioni politiche, ad intraprendere un riordino complessivo ha fatto sì che si procedesse con interventi di riforma limitati. A differenza di quanto è avvenuto per altri settori economici, come quello finanziario, da più tempo e in maggior grado esposti alla concorrenza in ambito europeo e internazionale, dunque, per le professioni è mancato un intervento normativo di ampio respiro. Anche il recente regolamento governativo sull'accesso agli albi esclude medici, avvocati e odontoiatri, cioè le professioni rette da specifiche direttive europee. Nel frattempo, proprio perché mancano regole per le professioni emergenti, queste chiedono insistentemente – e spesso ottengono – un riconoscimento legislativo nella forma dell'albo e della connessa riserva, con la conseguenza di un aggravamento dei vincoli alla mobilità e della segmentazione delle attività, che nuoce all'arricchimento delle conoscenze e alla competizione tra coloro che offrono servizi professionali.

Viceversa, si moltiplicano gli interventi di tipo puntuale posti in essere dalle istituzioni che agiscono a tutela della libera concorrenza, nell'esercizio delle potestà di *adjudication*, nei confronti delle misure e delle pratiche che limitano la libertà di informare e di fissare il prezzo delle prestazioni. In questo modo, però, coloro che ne sono coinvolti avvertono l'intervento pubblico come discriminatorio, perché non riguarda tutti i professionisti, ma solo una parte di quelli iscritti agli albi.

Per queste ragioni, è da ritenere senz'altro opportuno e urgente un riordino complessivo. È da vedere se coloro che operano all'interno delle istituzioni ne siano consapevoli e siano all'altezza del compito.