

Sabino Cassese

"Lectio magistralis"
al convegno per la celebrazione dell'ottantesimo anniversario
del riconoscimento delle professioni tecniche,
Roma, Palazzo Marini, 2 luglio 2009.



Dalla differenziazione all'uniformità

L'8 aprile 1911, l'onorevole Montù, riferendo, a nome della apposita commissione parlamentare, alla Camera dei deputati sul disegno di legge del governo per l'ordinamento dell'albo giudiziario degli ingegneri, architetti e dei periti agrimensori (geometri)", osservava:

"In Italia i nostri istituti tecnici e parecchie scuole industriali e professionali rilasciano diplomi vari di periti in costruzione, periti industriali, periti meccanici, periti minerari, periti chimici, periti elettricisti, ecc. e il regio Politecnico di Torino anche diplomi di 'tecnico superiore', a conseguire i quali debbonsi seguire veri e propri corsi superiori, e superare gli esami relativi (...). Tutti questi egregi professionisti avrebbero desiderato che nella presente legge si fosse accennato anche ad essi epperò la vostra Commissione, tenuto conto del carattere speciale della legge stessa e soprattutto della impossibilità di costituire per essi un unico albo, non ha creduto di aderire a tale preghiera, ma si è fatto carico di dimostrare ai ministri proponenti la necessità e l'urgenza di preparare sollecitamente un apposito e speciale disegno di legge che provveda a questa giustificata richiesta (...). Analogamente i laureati e diplomati in scienze agrarie nonché i periti agronomi, enotecnici, ecc. avrebbero desiderato altrettanto: egualmente si è regolata per essi la vostra Commissione, chiedendo la presentazione di un altro speciale disegno di legge (...)".

Dunque, il primo atto del processo di riconoscimento delle professioni tecniche, che si concluderà nel 1929, nasce nel segno della differenziazione: si riconosce la specialità delle diverse professioni e si decide di non unirle in un unico albo, ma di riconoscerne le singole peculiarità. Seguirà, lungo gli ottant'anni trascorsi, una ulteriore differenziazione, indotta dal progresso economico e tecnico, simboleggiato dai 39 indirizzi dell'istruzione tecnica e dai 27 indirizzi dell'istruzione professionale (che oggi si intende accorpate in 11 e 6 rispettivamente).

Ciononostante, per l'effetto congiunto di ordinamenti professionali e di indirizzi di insegnamento universitario, da un decennio si consolida un orientamento diverso, diretto alla uniformità.

In questa relazione, mi propongo di illustrare questo paradosso, di una disciplina differenziata che – contro il naturale sviluppo dell'economia e della tecnica – finisce per convergere in un unico alveo. Farò ciò tratteggiando prima l'origine della disciplina del 1929; poi i successivi sviluppi nei mutati contesti storico-politici, fino all'ultimo ventennio, nel quale si affacciano esigenze nuove, dettate dal diritto comunitario, dalla disciplina della concorrenza e dai nuovi disegni dell'università; infine, l'ultimo orientamento, verso una riforma settoriale. Cercherò, quindi, di mettere insieme analisi del passato e indicazione delle prospettive future.



Una lunga preparazione: dal 1904 al 1928

Solo a circa un quarantennio dall'Unità e trent'anni dopo la costituzione del primo ordine, quello degli avvocati e procuratori (che risale al 1874), si affaccia in Parlamento l'idea di disciplinare l'esercizio della professione d'ingegnere e di architetto. È del 1904 la proposta di legge del deputato De Seta, diretta a "sodisfare i desideri di tutti gli ingegneri e architetti d'Italia".

Occorrerà attendere quasi un altro decennio perché la proposta venga fatta propria dal governo. Solo nel 1910, infatti, i ministri di Grazia e Giustizia e dei Culti, dell'Istruzione Pubblica e dei Lavori Pubblici presentano un disegno di legge. Questo ha due particolarità.

La prima è costituita dal riconoscimento sia di ingegneri ed architetti, sia di periti agronomi (detti anche periti agrimensori). Il già citato relatore Montù osserva in proposito che il disegno di legge deve, "anche in vista della prossima sperata presentazione di leggi che disciplineranno le professioni delle numerose categorie di periti e degli agrari, determinare chiaramente per essi periti agrimensori (geometri) le competenze ed abilitazioni professionali in base alle leggi e decreti vigenti ed alle materie e corsi di studi da essi seguiti".

La seconda particolarità è costituita dalla circostanza che la proposta tutela il titolo, prevede l'albo, disciplina le modalità di accesso, ma non obbliga alla costituzione dei consigli dell'ordine, né regola attività riservate in via esclusiva (salvo che nei rapporti con le pubbliche amministrazioni).

Rimasto senza esito questo tentativo, i tre ministri presentano nuovamente il disegno di legge di riconoscimento nel 1914: precisano anche questa volta che

"il voler estendere le stesse disposizioni di legge anche ad altri numerosi ordini di professionisti e periti tecnici meccanici, minerari, chimici, ecc., porterebbe a inevitabili e dannose confusioni, attesa la profonda difformità delle materie e dei titoli accademici di abilitazione, e per conseguenza delle norme giuridiche che dovrebbero all'uopo adottarsi. Ma a parte la inderogabile necessità di separazione qui accennata, non si contesta in merito tutta la convenienza di provvedere, mano a mano, con ulteriori apposite norme, anche alla regolamentazione delle altre pur benemerite classi professionali sopra accennate".

Anche questo tentativo non ebbe successo, per cui sempre i tre ministri nel 1922 presentarono un nuovo disegno di legge, chiarendo che

"(...) gli anteriori disegni di legge riguardavano anche i periti agrimensori (geometri). In realtà, se si volesse provvedere anche per i periti tecnici, non sarebbe oggi possibile tener presenti solo i periti agrimensori. Lo sviluppo sempre maggiore della tecnica, i suoi perfezionamenti e le speciali ragioni numerose hanno creato molteplici categorie nuove di pe-



riti meccanici, tessili, navali, elettrotecnici, chimici ecc., categorie che non possono essere ignorate. Ma la molteplicità e la varietà delle scuole che preparano questi tecnici; la diversità dei corsi di studio e dei diplomi da ciascuna di esse rilasciati rendono assai complessa questa materia che non potrebbe essere regolata con norme giuridiche analoghe a quelle che si rendono opportune per le due categorie degli ingegneri e degli architetti, tra le quali esistono affinità di studi e di scopi professionali, che consigliano uniformità di regolamentazione giuridica. Con ciò non si esclude la convenienza di provvedere con separate disposizioni anche alle altre classi di professionisti, entro il campo della rispettiva attività".

Questi propositi relativi alla disciplina delle professioni tecniche allora considerate minori troveranno un séguito nel dibattito parlamentare sul disegno di legge. Nella relazione Cao, della "Commissione Legislazione di diritto privato, Affari di giustizia e di culto, Autorizzazioni a procedere", si legge:

"nell'articolo 7, secondo una formula suggerita dal Governo dopo la presentazione del disegno di legge, si è inteso, con il capoverso aggiunto, di dare sanzione legislativa alle legittime richieste delle varie categorie di tecnici: periti agrimensori, geometri, periti industriali, minerari, navali, meccanici ecc. I primi erano espressamente considerati nei precedenti progetti di iniziativa parlamentare e ministeriale, insieme con gli ingegneri e architetti. Ma oggi, data la formulazione del disegno di legge, limitato a queste ultime categorie, e il sorgere, ogni giorno, di nuove richieste da parte di altre categorie di tecnici, pare opportuno ad evitare ritardi e complicazioni, di rimettersene al Governo quanto all'ordinamento dell'esercizio professionale e alla formazione degli albi speciali".

Di conseguenza, la legge del 1923 su "tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti" disponeva: "saranno pure formati in ogni provincia (...) albi speciali per i periti agrimensori e per le altre categorie dei periti tecnici. Potranno essere iscritti in tali albi coloro ai quali spetti il relativo titolo professionale rilasciato da scuole regie pareggiate o parificate" (art. 7).

Pur previsti dalla norma del 1923, i tre ordini dei professionisti tecnici dovettero aspettare ancora sei anni, fino al 1929, per essere effettivamente istituiti. Nel mezzo, vi sono, infatti, due eventi importanti, il primo relativo all'ordinamento corporativo, il secondo alle scuole di avviamento professionale.

Il primo è costituito dall'avvio dell'ordinamento corporativo, una delle cui pietre miliari è costituita dalla Commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali (cosiddetta Commissione dei Soloni), presieduta da Giovanni Gentile. Questa preparò una prima proposta di ordinamento corporativo e, nell'elencare "i precedenti legislativi dell'ordinamento corporativo", notò che "in virtù della legge 24 giugno 1923 n. 1395, relativa alle professioni di ingegnere e di architetto, sullo schema dell'ordinamento professionale per gli avvocati e i procuratori, sono in corso i regolamenti per i periti agrimensori, per i geometri, i periti industriali, i geometri civili autorizzati e i costruttori edili delle nuove provincie".

Si vollero inquadrare anche gli ordini professionali nel nuovo ordinamento, per cui



la fondamentale legge del 1926 sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro, all'art. 2.2, dispose che le norme sugli ordini e collegi professionali venissero sottoposte a revisione per coordinarle con le disposizioni della legge che avviava l'esperimento corporativo. E un'altra legge dello stesso anno (art. 12) stabilì che "quando per l'esercizio di una determinata arte o professione, per la quale non è costituito legalmente un Ordine o Collegio, sia richiesta l'iscrizione in un albo, tutte le funzioni spettanti agli Ordini o Collegi, circa la custodia dell'albo e la disciplina degli iscritti, sono esercitate dalle associazioni sindacali".

Il secondo evento importante è costituito dalla normativa del 1928 in materia di scuole professionali. Il ministro Belluzzo soppresse le scuole postelementari e la scuola complementare e trasferì i corsi professionali dal ministero dell'Economia al ministero della Pubblica Istruzione, unificando le diverse scuole con il titolo comune di scuole di avviamento professionale ed il compito di preparare ai "vari mestieri e ai piccoli impieghi dell'agricoltura, dell'industria e del commercio" (più tardi, nel 1931, seguì un organico provvedimento per il riordinamento dell'istruzione media tecnica e, alla fine degli anni Trenta, la Carta della scuola, che disegnava la "scuola del lavoro").

La disciplina del 1929 e le modificazioni del 1938

Solo alla fine di questo lungo e tormentato percorso, nel 1929, vennero emanati, valendosi della legge del 1926 sul potere normativo dell'esecutivo, i tre regolamenti paralleli relativi alle professioni di perito industriale, di geometra e di perito agrario.

I regolamenti stabilivano a chi spettassero i titoli, istituivano gli albi e regolavano iscrizione e cancellazione, affidavano la tenuta degli albi a speciali organi delle associazioni sindacali legalmente riconosciute, stabilivano quali attività fossero riservate in via esclusiva e in via non esclusiva ai professionisti iscritti agli albi, regolavano l'esercizio delle potestà disciplinari da parte degli organi di gestione degli albi.

I tratti caratteristici di tale ordinamento erano due. Il primo riguardava l'organo di gestione. Questo era definito Comitato. Era diretta emanazione delle associazioni sindacali, riconosciute legalmente. Ma non poteva essere riconosciuta, per ciascuna categoria di professionisti, che una sola associazione. L'associazione designava in numero doppio i membri del Comitato, che venivano, però, scelti e nominati con decreto del ministro di Grazia e Giustizia.

Il secondo tratto caratteristico riguardava le attività riservate ai tre tipi di professionisti. Da un lato, venivano ad essi riservate "funzioni esecutive", compiti relativi a "modeste costruzioni civili", a "semplici macchine" e a "piccole opere", oppure di "te-



nue importanza", intendendosi la loro attività separata non funzionalmente, quanto per il grado o il livello di complessità, rispetto a quella delle professioni tecniche "superiori". Dall'altro lato, per i tre tipi di professionisti, ma specialmente per i geometri, venivano indicate attività comuni ai professionisti dei livelli superiori (segnatamente agli ingegneri). Tutte e tre i regolamenti contenevano una norma per cui le loro disposizioni valevano per la "delimitazione della professione" e "non pregiudicano quanto può formare oggetto dell'attività di altre professioni".

L'ordinamento delle professioni, dettato secondo i criteri e nell'ambito dell'ordinamento corporativo, venne completato con una legge del 1938. Questa stabilì che "(...) i geometri, i periti agrari ed i periti industriali non possono esercitare la professione se non sono iscritti negli albi professionali delle rispettive categorie a termine delle disposizioni vigenti" (art. 1) e trasferì le attribuzioni relative alla tenuta degli albi ed alla disciplina degli iscritti ai Direttorî dei sindacati fascisti periferici di categoria e al Direttorio del sindacato nazionale fascista della categoria.

L'evoluzione della disciplina dal 1944 alla fine del XX secolo

I provvedimenti specificamente relativi alle professioni tecniche, successivi a quelli iniziali, sono di importanza relativamente minore.

Caduto il fascismo e l'ordinamento sindacale-corporativo, una norma del 1944 affidò la tenuta degli albi ai consigli degli ordini e alle commissioni centrali (poi, dal 1946, consigli nazionali), ripristinando l'elettività.

Nel 1956 vennero riattivati gli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (tra le altre) di agronomo e perito forestale.

Solo la professione di perito agrario ottenne, nel 1968, una nuova disciplina (seguita da un regolamento di esecuzione del 1972 e poi modificata parzialmente nel 1991), sia pur scritta lungo le linee di quella del 1929. Caratteristica di questa disciplina è la compiuta e precisa elencazione delle attività oggetto della professione (art. 2) e la clausola per cui alcune di esse "possono essere esercitate dai periti agrari qualora non richiedano le speciali cognizioni scientifiche e tecniche proprie, nell'ambito delle rispettive competenze, dei dottori agronomi, degli ingegneri o dei geometri" (art. 3).

Seguono due norme parallele, del 1985 e del 1990 (oltre a quella del 1991, già citata, relativa ai periti agrari), di contenuto sostanzialmente analogo, rispettivamente relative ai geometri e ai periti industriali, che stabiliscono a chi spettino i relativi titoli, dispongono che "l'esercizio della libera professione è riservato agli iscritti nell'al-



bo professionale" ed elencano i requisiti di iscrizione agli albi. Il titolo di perito industriale e quello di geometra – secondo queste norme – spettano ai licenziati degli istituti tecnici che abbiano conseguito lo specifico diploma secondo gli ordinamenti scolastici. Per essere iscritti all'albo dei due ordini, occorre aver conseguito l'abilitazione professionale. Questa è subordinata al superamento di un esame di Stato, al quale si può partecipare dopo una specializzazione o dopo aver svolto una attività pratica (specificamente indicata dalla norma quanto a modalità e durata).

La disciplina del 1985, relativa ai geometri, chiude un periodo di incertezza durata un decennio, aperto dalla riforma della scuola secondaria, durante il quale l'accesso all'albo fu consentito dopo il superamento di un esame-colloquio.

L'evoluzione normativa, nel secondo dopoguerra, è stata affidata prevalentemente a norme di settore. Queste hanno aggiornato l'elenco delle attività riconosciute come proprie delle tre professioni per tener conto del progresso tecnico (con l'emergere, ad esempio, di attività relative alla prevenzione incendi, all'efficienza energetica, alla sicurezza, all'inquinamento acustico, alla tutela dell'ambiente).

La principale norma di questa lunga fase è quella del 2001. Questa, emanata per tener conto del nuovo ordinamento universitario, con la distinzione tra laurea e laurea specialistica, costruisce le tre professioni in modo binario. Da un lato, stabilisce che "agli esami di Stato per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale, oltre che con i titoli e tirocinio previsti dalla normativa vigente e dalla attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, si accede con la laurea comprensiva di un tirocinio di sei mesi" e stabilisce le classi di laurea che danno titolo all'accesso (art. 55). Dall'altro lato, articola le professioni di dottore agronomo e dottore forestale (art. 10), architetto, pianificatore paesaggista e conservatore (art. 15) e ingegnere (art. 45) in due sezioni, indicate con le lettere A e B (quest'ultima definita anche "junior"), consentendo l'accesso alle sezioni B delle persone in possesso di laurea. Queste, quindi, hanno sostanzialmente una scelta tra l'iscrizione all'albo "proprio", ma relativo alla parte "minore" della professione, non articolato in sezioni, e l'iscrizione all'altro albo, quello comune anche ai professionisti della parte "alta" del settore, articolato in sezioni. Infine, la disciplina del 2001 lascia ferme le riserve esistenti, elenca le attività assegnate a ciascuna professione e stabilisce i titoli spettanti.

L'analisi non può terminare senza considerare la norma del 2006 che fa una ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, al fine del riparto delle competenze tra Stato e regioni. Sono indicati come principi la libertà professionale, la tutela della concorrenza, la libertà di accesso, nonché la buona fede, l'affidamento, la correttezza.



I fattori normativi degli ultimi vent'anni

Sulla evoluzione ora descritta della disciplina speciale relativa alle tre professioni tecniche, si sono venute a inserire altre vicende, più generali, relative a tutte le professioni regolamentate: l'influenza del diritto comunitario, l'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (e le conseguenti iniziative governative), la riforma dell'istruzione tecnica e professionale.

Esaminiamo brevemente queste più generali vicende, anche se non riguardano direttamente le tre professioni tecniche, perché esse interferiscono con la loro disciplina e ne mutano il contesto.

L'azione della Comunità europea relativa alle professioni si è sviluppata in due direzioni, quella della uniformazione dei diplomi di istruzione superiore e quella della introduzione della concorrenza nei servizi professionali.

Nella prima direzione è stata fondamentale la direttiva del 1989 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni.

Nella seconda direzione, la Comunità europea ha svolto una intensa attività. Il documento più importante è la *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali* (2004), che mette l'accento sulle restrizioni normative più dannose per la concorrenza, quali formazione dei prezzi, raccomandazione o determinazione dei prezzi, divieto della pubblicità, requisiti di accesso e riconoscimento di attività riservate in via esclusiva, disciplina delle strutture aziendali e divieto delle pratiche multidisciplinari. Questo documento è stato seguito da numerosi documenti e, nel 2006, dalla direttiva sui servizi nel mercato interno. Quest'ultima ha disposto la semplificazione delle procedure di accesso, regolato la libertà di stabilimento dei prestatori e quella di circolazione dei servizi, previsto "standards" di qualità dei servizi e obblighi di cooperazione amministrativa, e programmato la convergenza delle normative.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a sua volta, ha svolto una intensa attività nel settore dei servizi professionali, a partire dal 1997. A quell'anno risale l'*Indagine conoscitiva sugli ordini e collegi professionali*. Questa, partendo dalla premessa che l'attività professionale è attività di impresa ai fini della concorrenza, ha identificato quattro punti critici della normativa italiana in materia di professioni: determinazione dei compensi, restrizioni alla pubblicità, riserve di attività, limitazioni relative all'organizzazione dell'attività professionale. Nonostante le numerose segnalazioni fatte nel decennio successive, la stessa Autorità, nel 2009, ha notato un "prevalente atteggiamento di chiusura" e il "mancato adeguamento ai principi concorrenziali" (*Indagine conoscitiva sul settore dei servizi professionali*, p. 95).



Nel 2006 Governo e Parlamento hanno dato un (parziale) séguito alle indicazioni dell'Autorità con una legge che ha abrogato l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, il divieto di svolgere pubblicità informativa e il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinari.

L'ultima vicenda che interferisce, condizionandola, con la normativa relativa alle professioni tecniche è quella dell'istruzione.

Prima, però, di passare ai provvedimenti più recenti, va ricordato che l'istruzione tecnica, considerata minore, per un pregiudizio favorevole alla preparazione "classica", era andata perdendo quota (secondo l'Ocse-Pisa 2006, le competenze in materie scientifiche degli alunni degli istituti tecnici sono molto modeste e, secondo l'indagine 2007 della Banca d'Italia su un campione di 4200 imprese, molti imprenditori valutano gli apprendimenti dei diplomati degli istituti tecnici e professionali assolutamente insufficienti), mentre, in direzione opposta, si apriva l'accesso da qualunque grado di istruzione secondaria superiore all'università e, nell'università, si sviluppavano facoltà in aree prima estranee (si pensi alle facoltà di economia, prima di economia e commercio, e prima ancora istituti superiori di commercio). Alla perdita di quota si cercava di supplire dall'interno con la moltiplicazione degli indirizzi e dall'esterno con l'integrazione della formazione scolastica a mezzo di periodi di tirocinio.

In questa situazione, interviene ora la proposta governativa di regolamenti per il riordino degli istituti tecnici e degli istituti professionali, miranti a far fronte alla domanda di tecnici (è doppia rispetto all'offerta) e a far acquisire agli studenti, in relazione all'esercizio delle professioni tecniche, i saperi e le competenze necessari per un rapido inserimento nel mondo del lavoro, per l'accesso all'università e all'istruzione e formazione professionale tecnica superiore. A questo fine, i due regolamenti proposti (25 maggio 2009) ridisegnano settori, aree di indirizzo e percorsi, diminuiscono gli indirizzi e il carico orario annuale di ore e mettono l'enfasi sull'innovazione, anche per far fronte alla diminuzione degli alunni delle relative scuole.



Le prospettive

Prima di indicare i punti critici di una nuova disciplina, va ricordato che le professioni – e, in particolare, le professioni tecniche – assicurano l'apporto di un sapere specializzato alla società e all'economia e il rispetto dei principi costituzionali della capacità e del merito. Per questi motivi si giustifica l'intervento statale nel settore.

La disciplina statale deve tener conto che conoscenze e mestieri mutano, e cambia la loro relazione con la società e l'economia. Vanno, quindi, difese le professioni, non i professionisti.

A questa prima osservazione occorre aggiungerne un'altra, relativa alle modalità della disciplina. Si tratta di riconoscere che le professioni tecniche sono nate come risultato di un processo di differenziazione. Successivamente, specialmente negli anni recenti, si è affermato un processo opposto, di de-differenziazione. Comunità europea, Autorità garante della concorrenza e del mercato e legislatore hanno affrontato il problema delle professioni in termini unitari. La disciplina del 2001 ha ulteriormente aggravato la situazione, creando figure di professionisti "juniores" aggregati alle professioni maggiori (così stabilendo canali doppi di accesso alle professioni). L'orientamento favorevole alla disciplina di settore, e quindi differenziata, fatto proprio dal ministero della Giustizia, rappresenta la presa d'atto dell'impossibilità di procedere in termini generali: se i problemi sono diversi, professione per professione, le soluzioni vanno cercate in direzioni diverse.

Se sono vere la prima proposizione (che vanno difese le professioni) e la seconda (che bisogna confermare l'indirizzo iniziale della differenziazione), occorre, per semplificare, agire non mettendo insieme le figure professionali, ma unendo gli ordini, a condizione che al loro interno le professioni rappresentino insieme omogenei. Il progetto di unire in un unico ordine le tre professioni tecniche, salvaguardando le singole figure professionali al suo interno e consentendo l'accesso ad esso ai possessori di titolo di studio universitario triennale o di titolo rilasciato a séguito di un corso postsecondario equivalente, consente, da un lato, di assicurare l'interdisciplinarietà; dall'altro, di mettere a disposizione dell'economia nazionale un ingente patrimonio di conoscenze e di servizi relativi all'industria, al territorio e alle tecnologie.

Inoltre, come la lunga vicenda della disciplina delle professioni tecniche dimostra, per una professione è vitale che vi sia una indicazione normativa di tre aree di attività. La prima è quella riservata in maniera esclusiva, nel senso che possa essere svolta solo da iscritti ad un certo albo. La seconda è quella riservata, ma non in maniera esclusiva, nel senso che possa essere svolta anche da iscritti ad altri albi, specificamente indicati. La terza è quella libera, nel senso che può essere svolta sia da



professionisti iscritti in un certo albo, sia da altri professionisti appartenenti ad altri albi, sia da altri professionisti di aree non regolamentate.

Questa costruzione su tre cerchi concentrici deve tener conto di due limiti. Da una parte, più ampia è la prima area, più l'ordinamento professionale corre il rischio di infrangere le norme della concorrenza. Dall'altra, più ristretta è la terza area, più la disciplina della professione corre il rischio di limitare le possibilità di espansione della professione stessa. Si tratta di definire l'ambito essenziale riservato alla professione, lasciando liberi i professionisti di svolgere altre attività per le quali siano qualificati.

Da ultimo, è importante definire i canali, i titoli e i requisiti di accesso, in modo da evitare duplicazioni: da un percorso formativo si accede ad una sola professione. Il "mercato libero degli albi e degli ordini professionali" corre il rischio di far naufragare tutta la disciplina pubblica delle professioni nell'indistinto. Se una professione è riconosciuta e regolata per le sue specifiche peculiarità, appare dubbio – anche alla luce della storia tratteggiata in questa relazione, oltre che dal punto di vista del rispetto di tali peculiarità – che essa possa dare adito indifferentemente, a mera scelta dell'interessato, a due distinti ordini.



Bibliografia

1. Le proposte di legge e le norme nel periodo 1904-1938 sono le seguenti:

- Proposta di legge d'iniziativa del deputato De Seta *sull'esercizio della professione d'ingegnere e di architetto*, svolta e presa in considerazione il 9 giugno 1904, Camera dei deputati, Atti parlamentari n. 583, Legislazione XXI, 2° sess. 1902-904;
- Disegno di legge *sull'Ordinamento dell'albo giudiziario degli ingegneri, architetti e dei periti agronomi*, presentato dal Ministro di grazia e giustizia e dei culti (Fani), di concerto col Ministro dell'istruzione pubblica (Credaro) e col Ministro dei lavori pubblici (Sacchi), seduta del 5 luglio 1910, Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislazione XXIII, sess. 1909-10, Documento n. 591;
- Relazione della Commissione composta dai deputati: Sanjust, presidente, Bignami, segretario, Masoni, Dentice, D'Oria, Manfredo Manfredi, Valeri, Sighieri e Montù, relatore, sul disegno di legge *Ordinamento dell'albo giudiziario degli ingegneri, architetti e dei periti agronomi*, presentato dal Ministro di grazia e giustizia e dei culti (Fani), di concerto col Ministro dell'istruzione pubblica (Credaro) e col Ministro dei lavori pubblici (Sacchi) nella seduta del 5 luglio 1910, seduta del 14 dicembre 1910, Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislazione XXIII, sess. 1909-10, Documento n. 591-A;
- Supplemento alla Relazione della Commissione composta dai deputati: Sanjust, presidente, Bignami, segretario, Masoni, Dentice, D'Oria, Manfredo Manfredi, Valeri, Sighieri e Montù, relatore, sul disegno di legge *Ordinamento dell'albo giudiziario degli ingegneri, architetti e dei periti agronomi*, presentato dal Ministro di grazia e giustizia e dei culti (Fani), di concerto col Ministro dell'istruzione pubblica (Credaro) e col Ministro dei lavori pubblici (Sacchi) nella seduta del 5 luglio 1910, seduta dell'8 aprile 1911, Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislazione XXIII, sess. 1909-11, Documento n. 591-A-bis;
- Disegno di legge *sull'Ordinamento dell'albo giudiziario degli ingegneri, architetti e periti agrimensori (geometri)*, presentato dal Ministro di grazia e giustizia e dei culti (Finocchiaro Aprile), di concerto col Ministro del tesoro (Tedesco), col Ministro dell'istruzione pubblica (Credaro) e col Ministro dei lavori pubblici (Sacchi), seduta del 3 febbraio 1914, Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislazione XXIV, sess. 1913-14, Documento n. 74;
- Disegno di legge su *Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti*, presentato dal Ministro della giustizia e degli affari di culto (Rossi Luigi), di concerto col Ministro della pubblica istruzione (Anile), col Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro dell'interno (Facta) e col Ministro dei lavori pubblici (Riccio), seduta del 31 maggio 1922, Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislatura XXVI, sess. 1921-22, Documento n. 1591 (Urgenza);
- Relazione della Commissione Legislazione di diritto privato, Affari di giustizia e culto, Autorizzazioni a procedere sul disegno di legge *Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti*, presentato dal Ministro della giustizia e degli affari di culto (Rossi Luigi), di concerto col Ministro della pubblica istruzione (Anile), col Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro dell'interno (Facta) e col Ministro dei lavori pubblici (Riccio) nella seduta del 31 maggio 1922, seduta del 30 giugno 1922, Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislatura XXVI, sess. 1921-22, Documento n. 1591-A (Urgenza);
- Legge 24 giugno 1923, n. 1395, *Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti*;
- Legge 3 aprile 1926, n. 563, *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*;
- Regio decreto 1° luglio 1926, n. 1130, *Norme per l'attuazione della legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*;
- Regio decreto 11 febbraio 1929, n. 274, *Regolamento per la professione di geometra*;
- Regio decreto 11 febbraio 1929, n. 275, *Regolamento per la professione di perito industriale*;
- Regio decreto 25 novembre 1929, n. 2365, *Regolamento per l'esercizio professionale dei periti agrari*;
- Legge 25 aprile 1938, n. 895, *Norme sull'obbligatorietà della iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi*;
- Legge 23 novembre 1939, n. 1815, *Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza*.



2. Sulla normativa del periodo fascista:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazioni e proposte della Commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, costituita con decreto presidenziale 31 gennaio 1925 e composta da: prof. G. Gentile (presidente), prof. E. Corradini (vice presidente), avv. E. Greppi, dott. M. Mazziotti, S.E. Barone N. Melodia, prof. P.S. Leicht, sig. E. Rossoni, avv. F. Suvich, prof. G. Volpe, prof. G. Arias, avv. D. Barone, avv. F. Coppola, prof. F. Ercole, prof. C. Gini, avv. A.O. Olivetti, prof. A. Rocco, prof. S. Romano (componenti), Roma, Provveditorato generale dello Stato Libreria, 1925, pp. 104-109;
- *La professione dell'ingegnere e dell'architetto Tutela giuridica - Legge 24 giugno 1924 e Regolamento 23 ottobre 1925*, Pubblicazione ufficiale del Sindacato nazionale ingegneri, commento dell'avv. Michele Battista, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1926, pp. 57-66;
- G. Lampis, "Gli ordinamenti professionali e la legislazione sindacale", in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia e La giustizia amministrativa*, parte prima, 1928, pp. 467-475;
- P. Jannelli, "Ordinamenti professionali", in *Nuovo Digesto Italiano*, 1939, pp. 187-200;
- D. Bertoni Jovine, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Roma, Editori Riuniti, II ed., 1967.

3. Le norme del periodo 1944-2006 sono le seguenti:

- Decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, *Norme sui Consigli degli ordini e collegi e sulle Commissioni centrali professionali*;
- Decreto ministeriale 1° ottobre 1948, *Approvazione del regolamento per la trattazione dei ricorsi dinanzi al Consiglio nazionale dei periti industriali*;
- Legge 8 dicembre 1956, n. 1378, *Esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni*;
- Legge 28 marzo 1968, n. 434, *Ordinamento della professione di perito agrario*;
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1972, n. 731, *Regolamento di esecuzione della L. 28 marzo 1968, n. 434, relativo all'ordinamento della professione di perito agrario*;
- Legge 7 marzo 1985, n. 75, *Modifiche all'ordinamento professionale dei geometri*;
- Legge 2 febbraio 1990, n. 17, *Modifiche all'ordinamento professionale dei periti industriali*;
- Legge 21 febbraio 1991, n. 54, *Modifiche ed integrazioni alla legge 28 marzo 1968, n. 434, concernente l'ordinamento della professione di perito agrario*;
- Decreto ministeriale 29 dicembre 1991, n. 445, *Regolamento per lo svolgimento degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di perito industriale*;
- Circolare del Ministero della pubblica istruzione 23 aprile 1998, n. 193;
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328, *Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti*;
- Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, *Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*.

4. Le principali norme e i principali documenti comunitari sono i seguenti:

- Direttiva 89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni;
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, Bruxelles, 9.2.2004, COM (2004) 83 definitivo;
- Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, *Progress by Member States in reviewing and eliminating restrictions to Competition in the area of Professional Services*, {COM (2005) 405 final}, Bruxelles, 5.9.2005, SEC (2005) 1064;
- Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *I servizi professionali - Proseguire la riforma*, Seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, COM (2004) 83 del 9.2.2004, {SEC (2005) 1064}, Bruxelles, 5.9.2005, COM (2005) 405 definitivo;
- Risoluzione del Parlamento europeo sul seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi



professionali (2006/2137 (INI)), Relatore J. C. Ehler, 20.9.2006, A6-0272/2006, P6_TA (2006) 0418;

- Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (Testo rilevante ai fini del SEE);
- Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

5. Sugli sviluppi nazionali recenti in materia di concorrenza, si vedano:

- Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Il settore degli ordini professionali (IC 34)*, Indagine conoscitiva sul settore dei servizi professionali con particolari collegamenti dei codici deontologici ai principi della concorrenza, provvedimento di chiusura 15 gennaio 2009, provv. 19.435;
- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*.

6. Le principali norme e proposte in materia di istruzione tecnica e professionale sono:

- Decreto interministeriale 31 ottobre 2000, n. 436, *Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS)*;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente norme sul riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prot. DAGL1/051009/10.3.95 del 25 maggio 2009*.

7. Sulla istruzione tecnica, di recente:

- A.M. Tarantola (vice direttore generale della Banca d'Italia), *La formazione tecnica per lo sviluppo sociale e la competitività del Paese*, intervento al convegno su *Più tecnici, più sicurezza, più sviluppo*, organizzato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e dal ministero dell'istruzione, a Roma, il 3 marzo 2009.

8. Le principali proposte di legge in materia di professioni, ma ancora orientate nel senso della disciplina generale, sono:

- Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Mantini, Colasio, Margiotta, Allam, Villari, Lusetti, Maran, Gambescia, Martella, Marantelli, Cesario, Suppa, Garofani, su *Riforma della disciplina delle professioni intellettuali*, presentata il 27 giugno 2006, Camera dei deputati, Atti parlamentari, XV Legislatura, Documento n. 1216;
- Proposta di legge d'iniziativa del deputato Vitali, su *Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative concernenti il settore degli albi professionali*, presentata il 29 aprile 2008, Camera dei deputati, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Documento n. 530;
- Proposta di legge d'iniziativa del deputato Vitali, su *Disciplina delle professioni intellettuali*, presentata il 31 luglio 2008, Camera dei deputati, XVI Legislatura, Documento n. 1590.

Indice

Dalla differenziazione all'uniformità	3
Una lunga preparazione: dal 1904 al 1928	4
La disciplina del 1929 e le modificazioni del 1938	6
L'evoluzione della disciplina dal 1944 alla fine del XX secolo	7
I fattori normativi degli ultimi vent'anni	9
Le prospettive	11
<i>Bibliografia</i>	13