

LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI TECNICHE

*Rapporto per l'80° anniversario
delle professioni
di geometra, perito agrario e perito industriale
(1929-2009)*

di
Cristiano Fiorenza
sotto la direzione del Prof. Sabino Cassese

Sommario

1 LA DISCIPLINA DELLE LIBERE PROFESSIONI IN GENERALE	7
1.1 L'ordinamento italiano delle professioni	10
1.2 I tentativi di riforma delle professioni dal 1997 al 2009	13
1.2.1 <i>L'avvio del dibattito sulla riforma delle professioni (1997-2002)</i>	14
1.2.2 <i>Il diritto comunitario e i tentativi di riforma delle professioni tra il 2005 e il 2009</i>	17
2 LA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI TECNICHE	29
2.1 Le professioni tecniche nei principali paesi europei	30
2.1.1 <i>La professione di geometra nei principali paesi europei</i>	31
2.1.2 <i>La professione di perito industriale nei principali paesi europei</i>	37
2.1.3 <i>La professione di perito agrario nei principali paesi europei</i>	39
2.2 Le professioni tecniche in Italia: origini e sviluppi	41
2.3 Per una riforma delle professioni tecniche	51
Bibliografia	55

1. La disciplina delle libere professioni in generale

In generale, con il termine "professione", si suole indicare una "attività manuale o intellettuale dalla quale si ricava un certo guadagno"¹: vi sono pertanto ricompresi il lavoro dipendente, le attività commerciali e le c.d. professioni liberali o libere professioni o, anche, professioni intellettuali. Con quest'ultima locuzione si suole indicare un'attività improntata sull'autonomia del singolo professionista, intesa non solo come indipendenza e assenza di vincoli esterni, caratteri peraltro presenti in ogni tipo di lavoro autonomo, ma come libertà di autodeterminazione nella scelta dei mezzi e dei comportamenti per la realizzazione dell'oggetto del contratto e come libertà di esplicazione delle proprie capacità e del proprio giudizio²: "in questa moderna accezione, la professione intellettuale, o libera, si distingue dall'occupazione per il possesso di una conoscenza astratta legalmente riconosciuta, per il controllo dell'accesso e per l'organizzazione"³.

¹ Il Dizionario etimologico della lingua italiana Cortelazzo-Zolli fa risalire tale accezione alla prima metà del secolo XIV.

² Cfr. P. Tacchi, "Professioni, arti e mestieri. Diritto Amministrativo", in *Enc. Giur.*, XIV.

³ Si veda M. Malatesta, *Professioni e professionisti*, in Aa.Vv, *Le professioni*, Annali, vol. X, Einaudi, Torino 1995, p. XVII. Sulla definizione di professionista si veda C. Assanti, *Professioni intellettuali e contratto d'opera*, in P. Rescigno (a cura di) *Trattato di diritto privato*, Torino, 1986, vol. 21, p. 1428; P. De Cesare, voce *Professioni intellettuali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano 1977; D. Latella, P. Piras, P. De Angelis, C. Macrì, *Le professioni intellettuali*, Torino, 1987.

In tutti gli ordinamenti contemporanei le libere professioni corrispondono quindi ad attività qualificate, svolte da individui – i professionisti – che hanno acquisito una competenza specializzata; infatti,

"se a tutt'oggi, come mostra la statistica, 'professione' resta un termine polisemico designante in modo generico le occupazioni, intellettuali e non, il termine 'professionista', entrato nella lingua italiana nel primo Novecento, viene più spesso usato come sinonimo di esercente una professione intellettuale e, in modo più specifico, una libera professione" ⁴.

Tuttavia, come ogni altra nozione giuridica, anche quella di "libera professione" non è immutabile. Con l'espressione "libere professioni" si suole indicare un ambito che si fa progressivamente più vasto, ricomprendendo attività che ben poco hanno di "intellettuale" ma che certamente si vanno "professionalizzando"⁵. A fronte di questa "professionalizzazione" diffusa, i caratteri distintivi delle libere professioni si vanno erodendo. Il tratto dell'autonomia si sta dissolvendo per opera dell'assorbimento dei professionisti da parte del mondo imprenditoriale; il carattere della specializzazione della conoscenza è stato progressivamente eroso dall'affermarsi di una "cultura diffusa"; infine, anche la personalità della prestazione diventa un carattere recessivo di fronte alla dimensione, ad esempio, di certi studi di professionisti legali, che somigliano sempre più a delle imprese.

Sebbene l'evoluzione sociale abbia mutato quelli che venivano considerati i connotati tipici delle professioni intellettuali, la conce-

⁴ M. Malatesta, *Professioni*, cit., p. XVII.

⁵ Sul processo di professionalizzazione molto si è scritto in campo sociologico, si veda, per tutti, H. L. Wilensky, "The Professionalisation of Everyone", in *American Journal of Sociology*, 1964.

zione che ha originariamente ispirato l'istituzione degli ordini si è radicata così profondamente nel nostro ordinamento giuridico da arrivare solo lievemente scalfita fino ai giorni nostri e, principalmente, grazie al diritto comunitario.

Infatti, le professioni liberali sono state tradizionalmente oggetto di una normativa particolare che, nel salvarle, le ha largamente sottratte alle regole della concorrenza e del mercato, per assoggettarle a forme di regolamentazione e autoregolamentazione (quest'ultima sia pur "guidata").

Secondo un approccio di *law and economics* tale disciplina sarebbe giustificata da due motivazioni.

In primo luogo, dal fatto che le attività prestate dai professionisti si ricollegano ad esigenze primarie sia del singolo che della collettività, quali la protezione della salute, l'assistenza in giudizio, e, quindi, il funzionamento della giustizia, la protezione dell'habitat, la tutela del patrimonio paesaggistico, e così via.

In secondo luogo, la peculiare disciplina delle professioni intellettuali viene talvolta motivata con il riconoscimento della natura specialistica delle conoscenze necessarie per lo svolgimento delle attività professionali. Secondo questa tesi, le prestazioni dei professionisti si distinguono da altri servizi per via del fatto che implicano la soluzione di problemi sulla base di un sapere. Infatti, se per praticarle occorre padroneggiare saperi o metodi che non sembrano essere alla portata dei clienti, ne consegue che la regolamentazione servirebbe ad evitare che il professionista possa approfittare della buona fede di questi ultimi. Serve, in altri termini, ad evitare le "asimmetrie informative"; spesso, infatti, i clienti non sono in

grado di determinare la qualità delle prestazioni ricevute e, talvolta, neanche di determinare il tipo di prestazioni di cui hanno bisogno, cosicché si possono produrre fenomeni distorsivi di *adverse selection*. In poche parole, la complessità della prestazione non consente al cliente di scegliere sempre il professionista più adeguato alle sue esigenze.

1.1 L'ordinamento italiano delle professioni

I tratti tipici dell'ordinamento italiano delle professioni sono la presenza di una riserva di attività; una disciplina pubblica volta a regolare l'accesso all'organizzazione professionale, che è ad appartenenza necessaria; un soggetto esponenziale dell'interesse collettivo dei professionisti, con potestà pubblicistiche⁶. Questi fenomeni finiscono per costituire un ordinamento nell'ordinamento generale, come accade in tutti quei casi in cui "gruppi intermedi", occupandosi dell'identificazione dei propri appartenenti per fini di certezza pubblica e possedendo una normazione propria⁷, efficace anche per l'ordinamento generale, finiscono per trasformarsi in veri

⁶ In tal senso, S. Cassese, *L'ordinamento delle professioni: problemi italiani e modelli stranieri*, in *Professioni e ordini professionali in Europa*, a cura di S. Cassese, Milano, Il Sole-24 Ore, 1999, p. 10; G. della Cananea, *Ordinamento delle professioni*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, t. 2, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1139 e ss.

⁷ "Ciò che contraddistingue un semplice gruppo sociale da un vero e proprio ordinamento giuridico è (tra gli altri elementi) la capacità che a questo gruppo viene riconosciuta di produrre specifiche norme aventi il carattere della generalità, dell'astrattezza e della vincolatezza. Se tale requisito viene soddisfatto, allora si è in presenza di un autentico ordinamento giuridico", così A. Bertani, "I poteri normativi degli ordini professionali: un esempio di competenza 'riservata'", in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2009, p. 91.

e propri ordinamenti giuridici seppur "sezionali"⁸.

Gli ordini professionali risalgono al periodo liberale: la legge istitutiva dell'ordine degli avvocati è del 1874, seguita, poi, dalle altre: notai (1879), ragionieri (1906), sanitari (1910), ingegneri e architetti (1923), geometri, periti industriali e periti agrari (1929).

La Costituzione repubblicana ha riconosciuto l'importanza sociale delle libere professioni, prescrivendo l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione (articolo 33) e, più in generale, affermando il principio della tutela del lavoro in tutte le sue forme (articolo 35).

L'ordine professionale rappresenta la professione davanti ai pubblici poteri ed ha potere regolamentare nei confronti di tutti i professionisti iscritti. Nell'ambito del potere regolamentare, le norme deontologiche (ossia l'insieme di principi e di regole di etica professionale che ogni iscritto deve osservare ed a cui deve ispirare e conformare l'esercizio delle proprie attività) occupano un posto rilevante. Un'altra funzione importante è ovviamente quella della tenuta dell'albo. In aggiunta, molti ordini si occupano dell'organizzazione dell'esame di Stato o della formazione continua degli iscritti. Gli ordini e i collegi professionali sono organizzazioni del corpo dei professionisti, entificate, munite anche di potestà pubblicistiche nei confronti degli iscritti (dall'ammissione all'albo all'emanazione di regole deontologiche, alla comminazione di sanzioni disciplinari e, in taluni casi, all'esercizio di vere e proprie potestà giurisdizionali), a loro volta sottoposte al controllo dello Stato.

⁸ Si veda, in proposito, M. S. Giannini, "Gli ordinamenti sezionali rivisitati", in *Il diritto dell'economia*, 1991, I, p. 10.

L'aspetto caratteristico della regolamentazione delle libere professioni in Italia va ricercato nel rapporto che lega le associazioni professionali "ordinificate" ed "entificate" all'apparato statale. L'ordine è infatti "il luogo nel quale gli interessi del gruppo professionale vengono trasformati, almeno in parte, in interessi pubblici" ⁹.

L'ordinamento italiano delle professioni è quindi, più di altri ordinamenti, caratterizzato dal precario equilibrio tra interesse corporativo e tutela del pubblico¹⁰. Secondo molti giuristi quella italiana è una regolamentazione che eccede i suoi scopi. Infatti, i fallimenti del mercato, sia in termini di asimmetrie informative che di esternalità negative, non arrivano a giustificare un sistema di rappresentanza della professione comprensiva dello status pubblicistico e, dunque, ordini professionali con status di ente pubblico. D'altronde, come è stato fatto notare¹¹, se la disciplina delle professioni fosse in tutto e per tutto funzionale alle reali esigenze di regolazione dei mercati, dall'analisi comparata dei diversi ordinamenti dovrebbe emergere una sostanziale uniformità degli assetti mentre, come è noto, nei paesi anglosassoni vigono regimi di maggiore libertà e, specularmente, di minore regolamentazione.

⁹ M. Malatesta, *Professioni*, cit., p. XVII

¹⁰ "A monopoly controlled by those who possess it is not likely to be willingly and deliberately granted without some belief that it will be used in the public interest rather than for purely selfish purposes. Those seeking such a monopoly, therefore, must be persuasive in claiming characteristics that discourage its abuse" così E. Freidson, "Theory and Professions", in *Indiana Law Journal*, III, 1989, p. 423, citato in J. Allaker, J. Shapland, *Organising UK Professions: Continuity and Change*, London, The Law Society and the Institute for the Study of the Legal Profession - University of Sheffield, 1994, p. 65.

¹¹ B. Bortolotti, *La competizione regolata nel mercato dei servizi professionali*, in S. Zamagni (a cura di), *Le professioni intellettuali tra liberalizzazione e nuova regolazione*, Milano, Egea, 1999, p. 100.

1.2 I tentativi di riforma delle professioni dal 1997 al 2009

Come si è accennato, l'ordinamento italiano di molte libere professioni, risale, nel suo impianto originale, agli anni Trenta del '900. Esso si iscrive quindi in un contesto giuridico e sociale, oggi totalmente mutato. Da un lato, infatti, la "professionalizzazione" di attività prima non considerate libere professioni, l'introduzione di nuove tecnologie (specie per le professioni tecniche) ed il più ampio processo di globalizzazione dei mercati, hanno portato ad una trasformazione delle attività economiche e professionali, talvolta accentuando il carattere specialistico delle prestazioni professionali, altre volte ponendo in rilievo la concorrenza tra professionisti di diversi ordinamenti. Dall'altro, come si è accennato, l'integrazione europea ha comportato profonde e numerose novità: dalle norme per l'armonizzazione ed il mutuo riconoscimento dei titoli di studio e delle professionalità, sino all'applicazione della disciplina della concorrenza alle professioni che, se non ha superato la tradizionale distinzione tra professioni intellettuali e attività di impresa, ha profondamente inciso su alcuni aspetti dell'esercizio dell'attività professionale; ad esempio, per quanto concerne le tariffe (minime obbligatorie) anche se l'ordinamento professionale italiano tenta di resistere all'adeguamento delle proprie regole¹².

¹² "Il libero mercato è sempre stato visto dai liberi professionisti come una prospettiva lontana dai loro interessi. Essi si sono infatti giovati sinora di un trattamento di favore che il legislatore ha loro riservato. Le libere professioni sono state, da un lato, protette e, dall'altro, si sono autoregolamentate e autogestite senza doversi confrontare con i propri clienti, che il mercato chiama ora consumatori". A. Preto, *Le libere professioni in Europa. Regole e concorrenza per il mercato globale*, Milano, Egea, 2001, p. VII della prefazione.

1.2.1 *L'avvio del dibattito sulla riforma delle professioni (1997-2002)*

Da anni si discute di una riforma della regolamentazione delle professioni, senza risultati. Dare conto di tutte le iniziative di riforma *complessiva* delle professioni in Italia è operazione quasi titanica; si tenterà quindi di tracciare una breve panoramica dei progetti di riforma più importanti, evidenziando, in particolare, quelli che toccano le professioni tecniche.

Molteplici tentativi di riforma, più o meno organici, si sono avvicendati già a partire dagli anni Novanta del '900¹³.

Il dibattito sulla riforma delle professioni è poi divenuto quanto mai attuale nel 1997 per iniziativa della Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), che ha reso pubblici i risultati della sua prima *Indagine conoscitiva sulla regolamentazione dei servizi professionali* realizzata tra il 1994 e il 1997. In essa, l'Autorità rilevava come, in generale, la protezione e l'eccesso di regolamentazione dei mercati ostacolasse lo sviluppo delle attività produttive e dell'offerta di servizi, limitando l'ingresso di nuovi soggetti.

Nel luglio 1998, anche traendo spunto dalle conclusioni cui era giunta l'Agcm, veniva approntato un Ddl recante "delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali", presentato dall'allora ministro di Grazia e Giustizia¹⁴ Giovanni Maria Flick. Si trattava di un testo finalizzato alla eliminazione degli ostacoli alla

¹³ Già nel 1993 una commissione, coordinata dal magistrato Perticone, era stata incaricata di esaminare i problemi comuni a tutte le professioni e di elaborare uno schema di proposta per rinnovare la disciplina.

¹⁴ C.d. Ddl Flick o Ddl Mirone, dal nome del sottosegretario alla Giustizia che guidava i lavori della Commissione, istituita nell'agosto 1997, che ha redatto la prima versione del testo.

concorrenza tra professionisti che non trovò sbocco e fu sottoposto dai governi successivi ad una rielaborazione complessiva, sfociata, poi, nella predisposizione di un nuovo disegno di legge, che veniva approvato dal Consiglio dei ministri nel novembre 2000 (Ac n. 7452, disegno di legge Fassino, allora ministro della Giustizia). Il Ddl Fassino distingueva tra professioni regolate e professioni non regolate, "fotografando" la realtà ma stabilendo che la qualificazione di una professione come regolata non implica, di per sé, una riserva di attività. Anche questo Ddl confermava il presupposto della distinzione tra attività professionale e attività d'impresa, anche se si ammetteva l'applicazione della disciplina della concorrenza agli ordini professionali.

Nel corso del 2001 la riforma dei percorsi universitari, apportata con decreto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica n. 509 del 1999 individuava due cicli formativi: laurea, di durata triennale, e successiva laurea specialistica di durata biennale, che avrebbe offerto allo studente un' formazione più qualificata su conoscenze specifiche (c.d. sistema del 3+2).

La nuova articolazione degli studi universitari ha avuto conseguenze sulla formazione dei professionisti, creando sovrapposizioni tra diverse figure professionali e, di conseguenza, tensioni che cresceranno con il passare degli anni.

Veniva, infatti, emanato il Dpr 5 giugno 2001, n. 328, recante "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 disciplina dei relativi ordinamenti".

Il Dpr 328/2001, sulla scorta dei nuovi percorsi universitari del

1999, mutava il percorso per l'accesso alle professioni.

In particolare, per le professioni tecniche venivano modificati i requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per le tre professioni di geometra, perito agrario e perito industriale; l'art. 55 del Dpr stabiliva infatti che a tali professioni si accedeva, oltre che con i titoli e tirocini previsti dalla normativa già vigente sino a quel momento, anche con laurea, comprensiva di tirocinio di sei mesi. Si introducevano quindi, accanto ai titoli di "geometra", "perito industriale" e "perito agrario" anche i titoli di "geometra laureato", "perito industriale laureato" e "perito agrario laureato". Il Dpr non intaccava invece le norme riguardanti attività professionali riservate o consentite e le prove previste per l'esame di Stato.

Con l'introduzione di percorsi formativi universitari più brevi rispetto a quelli tradizionali e la ripartizione degli albi delle professioni con laurea in due sezioni (A e B), da un lato, si avviava ad una sorta di anomalia rispetto ad altri paesi per cui in Italia la formazione di professioni intellettuali di primo livello era relegata all'istruzione secondaria; dall'altro, non si teneva conto dell'aspetto 'virtuoso' di una tale anomalia, che tanto aveva contribuito alla crescita industriale di un paese fondato sulla piccola e media impresa. Con le sue luci e le sue ombre¹⁵, il Dpr 328/2001 avrebbe forse dovuto contemplare un contemporaneo adeguamento di profili professionali, albi ed ordini, mentre invece finì per introdurre una

¹⁵ Secondo i critici la riforma, sebbene perseguisse la finalità di garantire un più alto livello di conoscenze da parte dei professionisti e di adeguare la disciplina italiana a quella europea, si è tradotta in un innalzamento "meccanico" dei requisiti di accesso alle professioni (sostanzialmente, per le professioni per cui si richiedeva la laurea, è invece ora richiesta la laurea specialistica e, per quelle per cui si richiedeva il diploma di scuola superiore, è richiesta la laurea triennale).

serie di percorsi paralleli, per cui i laureati tecnici con medesima formazione potevano scegliere titoli professionali diversi.

Nel novembre 2002 il sottosegretario alla Giustizia Michele Vietti annunciava la formazione di una commissione di esperti per la redazione di un ulteriore progetto di riforma delle professioni che tenesse conto di quelli già in essere in Parlamento e anche delle posizioni espresse dal Comitato unitario delle professioni (Cup), nonché delle istanze sostenute dalle associazioni di categoria, ossia dal Coordinamento delle associazioni delle professioni non regolamentate (Colap). Ma anche in questo caso, nulla di fatto.

1.2.2 *Il diritto comunitario e i tentativi di riforma delle professioni tra il 2005 e il 2009*

Se la disciplina nazionale delle professioni rimaneva, nel suo complesso, immutata (salvo la riforma dei percorsi universitari), il diritto comunitario ha continuato stabilmente a produrre i suoi effetti sull'ordinamento italiano delle professioni. In particolare, la disciplina relativa ad ordini ed albi non è mutata significativamente, mentre la materia dell'*esercizio* delle professioni è stata profondamente influenzata dal diritto comunitario, che ha implicato forti trasformazioni del diritto nazionale, confermando, ancora una volta, come in Italia spesso i cambiamenti – per aver luogo – debbano essere il portato di un "vincolo esterno".

Nella normazione comunitaria si era da tempo prefisso l'obiettivo di rendere possibile l'esercizio della libera professione in uno

Stato membro diverso da quello nel quale i professionisti hanno acquisito le loro qualifiche professionali.

A tal fine, sono state emanate, nel corso degli anni, varie direttive, che hanno introdotto il principio del riconoscimento reciproco delle condizioni di accesso alle quali gli Stati membri subordinano l'esercizio delle professioni¹⁶.

I temi oggetto di dibattito sono rimasti quasi invariati negli ultimi anni: l'applicabilità della concorrenza alle professioni e la determinazione delle tariffe da parte degli ordini professionali, il divieto di pubblicità (nel frattempo caduto per molte professioni), l'esercizio dell'attività professionale in forma societaria (anche questo attuato per vie traverse) e la possibilità di entrata di soci di solo capitale, mentre si è aggiunto, a questi temi, quello del raccordo tra riforma dei cicli universitari e professioni.

Nel 2005 veniva emanata la direttiva comunitaria sul riconoscimento delle qualifiche professionali (2005/36/CE)¹⁷, che ha completamente riformulato il sistema del riconoscimento professionale. La direttiva 2005/36/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206, sostituisce tutte le quindici diret-

¹⁶ Già con la direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, si stabiliva un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore di una durata minima di tre anni. In seguito la direttiva 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, introduceva un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, considerando anche i gradi di formazione inferiore, non previsti dal sistema generale iniziale. La direttiva 2001/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2001 (che integra la direttiva 92/51/CEE), ha previsto che un Paese membro ospitante non possa rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro l'accesso o l'esercizio di una professione se il richiedente possiede il diploma che, nello Stato membro di origine, è necessario per accedere o esercitare tale professione (*professione regolamentata*).

¹⁷ Sul sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali si veda il sito apposito dell'Unione Europea http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.welcome.

tive che dagli anni Settanta al 20 ottobre 2007 hanno disciplinato il riconoscimento delle qualifiche professionali: le direttive Sistemi generali (89/48/CEE, 92/51/CEE, 99/42/CE) e le direttive settoriali¹⁸.

Ai fini del riconoscimento e del livello comunitario delle qualifiche, le professionalità tecniche dotate di laurea triennale sono sottoposte al regime generale in quanto soggetti dotati di

"un diploma che attesta il compimento di una formazione a livello di insegnamento postsecondario di una durata minima di tre e non superiore a quattro anni o di una durata equivalente a tempo parziale, impartita presso un'università o un istituto d'insegnamento superiore o altro istituto che impartisce una formazione di livello equivalente, nonché la formazione professionale eventualmente richiesta oltre al ciclo di studi postsecondari" (art. 11, comma 1, lett. d) della direttiva 2005/36/CE)¹⁹.

In seguito veniva approvata la direttiva 2006/123/CE (cosiddetta "direttiva Bolkestein" dal nome del commissario europeo che l'ha curata), volta ad estendere ai servizi il meccanismo di mutuo riconoscimento già utilizzato per la circolazione dei beni. La direttiva

¹⁸ Si tratta delle direttive 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE riguardanti le professioni d'infermiere professionale, odontoiatra, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico.

¹⁹ L'art. 12 della direttiva, comma 2, contiene inoltre un disposizione volta a tutelare i diritti acquisiti da chi è già professionista, sebbene non dotato di laurea triennale. L'art. 12, comma 2, della direttiva recita infatti: "È altresì assimilata ad un titolo di formazione, alle stesse condizioni del primo comma, ogni qualifica professionale che, pur non rispondendo ai requisiti delle norme legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro d'origine per l'accesso a una professione o il suo esercizio, conferisce al suo titolare diritti acquisiti in virtù di tali disposizioni. Ciò si applica, in particolare, se lo Stato membro d'origine eleva il livello di formazione richiesto per l'ammissione ad una professione e per il suo esercizio, e se una persona che ha seguito una precedente formazione, che non risponde ai requisiti della nuova qualifica, beneficia dei diritti acquisiti in forza delle disposizioni nazionali legislative, regolamentari o amministrative; in tal caso, detta formazione precedente è considerata dallo Stato membro ospitante, ai fini dell'applicazione dell'articolo 13, corrispondente al livello della nuova formazione".

dovrà essere recepita entro la fine del 2009. Essa prevede, tra l'altro, l'abolizione dei divieti in materia di pubblicità professionale e impone che i codici di deontologia professionale si conformino al diritto comunitario.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, tra il 2006 e il 2008 i tentativi di riforma delle professioni si sono moltiplicati.

Il 27 giugno 2006 veniva presentata alla Camera dall'onorevole Pierluigi Mantini una proposta di legge di riforma della disciplina delle professioni intellettuali. La proposta di legge Mantini – la prima di una serie ad opera dello stesso parlamentare – muoveva dalla condivisibile affermazione che

"nel mondo del lavoro che si trasforma con ritmi straordinari l'organizzazione delle professioni e dei servizi professionali non può più essere retta da regole della prima metà del Novecento".

Essa si poneva come obiettivo non quello di abolire gli ordini professionali, ma quello di rinnovarli profondamente e di riconoscere le nuove professioni e le loro associazioni²⁰, conformemente alla direttiva 2005/36/CE. La proposta di legge, inoltre, prevedeva la liberalizzazione dell'accesso alle professioni senza predeterminazione numerica; la riqualificazione del praticantato, la "libera e consensuale" determinazione del corrispettivo per i servizi professionali ed, infine, l'apertura alla pubblicità di carattere informativo. Anche questo progetto di riforma, tuttavia, non troverà uno sbocco. Tra le riforme portate a compimento spicca il decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 (c.d. decreto legge Bersani) che ha introdotto

²⁰ Si tratta, tra gli altri, di: informatici, nuove professionalità della comunicazione, della pubblicità, del settore immobiliare, del fitness, del turismo.

alcune regole di liberalizzazione dei servizi professionali, recependo, sia pur parzialmente, i principi concorrenziali più volte affermati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, il decreto contiene disposizioni in tema di tariffe, di pubblicità professionale e di prestazione di servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti.

In seguito, il decreto veniva convertito in legge 4 agosto 2006 n. 248 con modifiche che, alla luce dei principi di concorrenza e liberalizzazione, hanno rappresentato un passo indietro rispetto all'originario dettato normativo che conteneva un più efficace intervento di liberalizzazione. Il decreto legge nella versione originaria, infatti, non si limitava a sancire l'abrogazione dell'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime, ma procedeva ad un'abrogazione diretta delle previsioni normative e pattizie volte alla "fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime"; inoltre, in materia di pubblicità, il decreto legge non attribuiva agli ordini alcun potere di verifica sulla trasparenza e sulla veridicità delle pubblicità professionali. In particolare, l'Agcm ha fatto notare nella *Seconda indagine conoscitiva sulle professioni* che si esaminerà più avanti come:

"L'abrogazione della sola obbligatorietà delle tariffe fisse o minime (e non già direttamente delle tariffe stesse) comporta il rischio che la disposizione in questione sia interpretata erroneamente in senso restrittivo per legittimare le tariffe come indice di riferimento per la determinazione del compenso, attenuando così significativamente la portata liberalizzatrice della riforma Bersani".

Infatti "secondo i principi antitrust, anche le tariffe meramente raccomandate ovvero consigliate (cd. tariffe di riferimento) costituiscono intese

*restrittive della concorrenza di per sé, in quanto esse costituiscono uno strumento efficace per uniformare i prezzi*²¹.

Il 7 maggio 2007 veniva presentato un disegno di legge di due articoli che intendeva sostituire la denominazione di *perito industriale* con quella di *ingegnere tecnico* (Ac 1870 "Modifica della denominazione del titolo professionale di perito industriale"). Nella relazione illustrativa al disegno di legge tale intervento legislativo si motivava con l'esigenza di mutare una denominazione "oramai obsoleta" che si considerava in grado di "costituire un ostacolo alla libera circolazione di tali professionisti in ambito comunitario ove il titolo professionale italiano di 'perito industriale' potrebbe risultare, a causa anche delle differenze linguistiche, incomprensibile". Il disegno di legge non trovava però uno sbocco.

Nello stesso anno, ed esattamente il 24 ottobre 2007, i parlamentari Mantini e Chicchi elaboravano un testo unificato delle varie proposte di riforma. Il testo conteneva una previsione di particolare interesse per le professioni tecniche. Infatti, l'art. 5 della proposta di legge disponeva l'istituzione dell'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, "nel quale sono iscritti i soggetti in possesso di titoli di studio universitario triennale di matrice tecnica, nonché i professionisti attualmente iscritti agli albi professionali dei geometri, dei periti agrari e periti agrari laureati e dei periti industriali e periti industriali laureati". L'Ordine dei tecnici laureati per l'inge-

²¹ Le citazioni sono della seconda *Indagine conoscitiva sulle professioni* svolta dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato; sulla riforma Bersani si vedano: A. Bertolotti, "Le libere professioni tra Corte di Giustizia e Decreto Bersani: luci ed ombre (o meglio più ombre che luci)", in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, vol n. 3, pp. 639-644; G. Scarselli, "Il decreto Bersani e le tariffe forensi", in *Il foro italiano*, 2007, vol CXXXII, n. 1, pp. 24-29.

gneria avrebbe accorpato quindi quattro professioni in "una figura unica, con laurea triennale, di livello europeo, molto richiesta dal mercato". La proposta raccolse aspre critiche da parte dei c.d. ingegneri juniores, ossia degli ingegneri con laurea di primo livello, e dal Consiglio nazionale degli ingegneri nel suo complesso, che invitavano i firmatari della proposta di legge alla modifica dell'art. 5 della proposta di legge, attraverso l'espunzione del termine "ingegneria" dall'espressione "tecnici laureati per l'ingegneria" per evitare l'iscrizione al relativo albo da parte dei laureati triennali in ingegneria. La caduta del Governo ha interrotto l'iter anche di questo tentativo di riforma.

Nell'attuale legislatura sono state inizialmente presentate diverse proposte di legge sul tema delle professioni intellettuali: alla Camera sono stati depositati, nell'aprile 2008, i progetti di legge dei deputati Paolo Russo (n. 230), Maria Grazia Siliquini (n. 503) e Luigi Vitali (proposta di legge delega n. 530, del 29 aprile 2008, finalizzata a delegare il Governo all'emanazione di un testo unico delle disposizioni concernenti il settore degli albi professionali, testo unico per il quale, tuttavia, non si esponevano criteri e principi direttivi).

A luglio 2008 si sono aggiunte le proposte di Vitali (n. 1590) e di Vietti (n. 1553), quest'ultima assegnata alle Commissioni riunite. Eredità della precedente legislatura, la proposta di legge di iniziativa popolare presentata dal Cup, è arrivata in Parlamento nel novembre 2007 ed è stata depositata alla Camera (n. 3) nei primissimi giorni dopo l'insediamento del Governo Berlusconi.

Al Senato è stata presentata la proposta di legge delega di

Roberto Castelli (n. 177) e la proposta di legge di riforma di Andrea Pastore (n. 359).

Nel marzo del 2009 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha concluso la seconda *Indagine conoscitiva sul settore delle professioni* avviata nel 2007, volta a verificare il recepimento da parte di 13 categorie professionali (tra le quali periti industriali e geometri²², ma non i periti agrari) dei principi concorrenziali.

Per quanto attiene specificamente ad alcune professioni tecniche, l'Agcm ha rilevato che l'Ordine dei geometri e l'Ordine dei periti industriali hanno adeguato i loro codici deontologici in materia di determinazione del compenso professionale ai principi concorrenziali. Anche in materia di pubblicità, geometri e periti industriali hanno adeguato i rispettivi codici di condotta alle osservazioni formulate dall'Antitrust nel corso dell'*Indagine*, prevedendo espressamente la facoltà di diffondere messaggi pubblicitari comparativi.

Nel complesso, tuttavia, dall'*Indagine* emerge che molti ordini professionali resistono ai principi di liberalizzazione introdotti dalla legge Bersani, in particolare considerando la persistenza delle tariffe minime per i servizi professionali, motivate, in certi casi, con il rispetto del decoro professionale. Si rileva infatti "una scarsa propensione delle categorie, sia pur con positive eccezioni, ad accogliere nei codici deontologici quelle innovazioni necessarie per aumentare la spinta competitiva all'interno dei singoli comparti.

²² L'*Indagine* (in Agcm, Bollettino n. 9/2009) riguardava i codici deontologici di architetti, avvocati, consulenti del lavoro, farmacisti, geologi, geometri, giornalisti, ingegneri, medici e odontoiatri, notai, periti industriali, psicologi, dottori commercialisti ed esperti contabili.

La liberalizzazione della pattuizione del compenso del professionista, la possibilità di fare pubblicità informativa e di costituire società multidisciplinari non sono state colte come importanti opportunità di crescita ma come un ostacolo allo svolgimento della professione²³. L'Agcm ascrive almeno in parte la non corrispondenza di molti codici ai principi concorrenziali alla normativa vigente: infatti

"il decreto legge Bersani del 2006 come modificato dalla legge di conversione (legge 4 agosto 2006, n. 248), a differenza dell'originaria versione, si limita, infatti, a prevedere la non obbligatorietà delle tariffe minime e fisse, lasciando intendere che esse potrebbero essere considerate come riferimento, raccomandazione o orientamento di prezzi per i professionisti, attenuando così significativamente la portata liberalizzatrice della riforma. Anche il potere di verifica sulla pubblicità attribuito agli ordini (ugualmente non previsto nel testo dell'originario decreto legge) può essere utilizzato per limitare l'uso della leva concorrenziale della pubblicità da parte dei professionisti".

Per questi motivi l'Agcm conclude l'*Indagine* auspicando un intervento legislativo volto a istituire corsi universitari che consentano di conseguire direttamente l'abilitazione all'esercizio della professione e organi di governo degli ordini che non siano più "espressione esclusiva degli appartenenti ma siano composti anche da soggetti estranei agli ordini stessi"²⁴.

²³ Così recita il testo del comunicato stampa del 21 marzo sulla conclusione dell'*Indagine*.

²⁴ In estrema sintesi l'Antitrust auspica un intervento del legislatore volto ad emendare la legge Bersani, prevedendo:

1. l'abolizione delle tariffe minime o fisse;
2. l'abrogazione del potere di verifica della trasparenza e veridicità della pubblicità esercitabile dagli ordini;
3. l'istituzione di lauree abilitanti;
4. lo svolgimento del tirocinio durante il corso di studio;
5. la presenza di soggetti "terzi" negli organi di governo degli ordini.

Un intervento legislativo complessivo è però, come si è visto, molto difficile da portare a termine.

I tentativi di intraprendere un riordino complessivo sono – per ora – falliti, talvolta per la mancanza di consenso nelle sedi istituzionali, talvolta per l'opposizione degli stessi ordini e collegi professionali. È forse muovendo anche da queste considerazioni che, nel settembre 2008, il nuovo ministro della Giustizia Angelino Alfano ha annunciato di voler procedere ad una riforma per settori (o riforma "a blocchi"), che poi consiste, in fin dei conti, in una sorta di autoriforma. Lo "spezzettamento" della riforma, infatti, crea il rischio che prevalgano le istanze corporative dei singoli ordini; d'altro canto, come si è fatto notare "oggi governare è sinonimo di accompagnare, non di decidere e regolare dall'esterno, processi in crescita quantitativa e qualitativa"²⁵. Si è iniziato dalle professioni giuridico-economiche (avvocati, notai e dottori commercialisti) per poi passare alle altre professioni. L'autoriforma degli avvocati è stata presentata nel febbraio del 2009²⁶ ed ha subito destato notevoli critiche per la portata restrittiva e corporativa di alcune sue disposizioni. Particolarmente negativa è stata giudicata²⁷ l'estensione della riserva di attività in favore degli avvocati a numerosi ambiti, tra cui la "consulenza legale in ogni campo del diritto; gli ostacoli al passaggio dall'attività di giurista di impresa alla libera professione che risulterebbero dal limite temporale di

²⁵ Come notato dal sociologo G. De Rita su *Il Sole-24 Ore* del 27 marzo 2009.

²⁶ L'autoriforma degli avvocati riprende in larga parte uno dei disegni di legge già presentato al Senato (As 1198).

²⁷ Assonime, *Progetti di riforma delle disciplina della professione forense: restrizioni ingiustificate e costi per le imprese*, nota n. 3/2009 del 17 aprile 2009.

cinque anni dal superamento dell'esame di Stato per l'iscrizione o la reinscrizione all'Albo; la reintroduzione delle tariffe minime; i limiti alle modalità organizzative più efficienti per l'esercizio della professione forense". Per il resto maggiori aperture riguardano la possibilità per gli avvocati di farsi pubblicità nei limiti della dignità e decoro e di svolgere la professione in forma societaria, anche interprofessionale (vietando le società di capitali).

L'autoriforma degli avvocati sembra, sotto più di un profilo, in aperto contrasto con i costanti richiami da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad esigenze di stretta necessità e proporzionalità nell'attribuzione di riserve di attività in campo professionale e, comunque, in contrasto con i principi comunitari di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi. Attribuire immotivatamente diritti speciali o esclusivi può essere considerato contrario alle regole di concorrenza.

2. La disciplina delle professioni tecniche

Questa seconda parte dello studio affronterà il tema più specifico delle professioni tecniche e della loro disciplina nei diversi paesi europei e in Italia. Va sin d'ora chiarito che, nelle pagine che seguono, si utilizzerà il termine "professioni tecniche" solo per indicare le professioni di geometra, perito agrario e perito industriale²⁸.

Nel primo capitolo di questa parte (2.1) si darà conto della disciplina delle professioni tecniche nei principali paesi europei, pur con tutti i limiti della comparazione tra figure omologhe ma che hanno ruoli e pesi ben diversi a seconda del contesto storico in cui si sono evolute.

Il capitolo 2.2 affronterà il tema delle origini delle professioni tecniche in Italia, muovendo dalla loro prima regolamentazione nel 1929 e descrivendo, sia pur sinteticamente, i mutamenti successivi.

Infine, il capitolo 2.3, illustrerà le motivazioni che spingono per una riforma delle professioni tecniche. Vi si menzioneranno i recenti provvedimenti che riguardano la revisione dei percorsi formativi – a livello di scuola secondaria – dell'istruzione tecnica e che costituiscono un fenomeno di ulteriore accelerazione verso una fusione tra ordini professionali contigui.

²⁸ Laureati e non.

2.1 Le professioni tecniche nei principali paesi europei

Per comparare un istituto giuridico di un ordinamento ad uno presente in un altro ordinamento, occorre essere certi che via sia una corrispondenza lessicale e concettuale tra quello che si intende comparare. La comparazione è tanto più complessa quando il singolo fenomeno o istituto è oggetto di analisi è frutto di una evoluzione storica complessa e indissolubilmente legate ai caratteri tipici di un paese, alla sua evoluzione storica ed economica, come accade per l'evoluzione di talune professioni intellettuali che hanno avuto destini diversi nei vari paesi (si pensi, ad esempio, al ruolo di giuristi e avvocati nella politica italiana, dall'Unità ad oggi). Alcuni tratti distintivi della regolazione si possono, tuttavia, individuare. Come accade per altri fenomeni regolati dal diritto, anche per le professioni in Europa si possono individuare due modelli: quello di *common law* (ossia quello inglese) e quello di *civil law* (modello francese, italiano, tedesco e spagnolo).

Uno dei caratteri dei paesi di *common law* è, come noto, una minore incidenza della regolamentazione pubblica delle attività economiche. Questa ha anche importanti implicazioni per quanto riguarda la disciplina delle professioni ed, in particolare, lo status degli ordini professionali. In Inghilterra gli ordini non sono soggetti pubblici ma, semmai, soggetti privati che svolgono funzioni di interesse pubblico: in altre parole, non esiste il concetto di ordine professionale "entificato". La denominazione degli ordini è la più varia: vi sono, infatti, *institutes*, *associations*, *boards*, *councils*,

societies, regulatory bodies o chartered institutes.

Nell'ambito della distinzione dicotomica tra sistemi di *common law* e sistemi di *civil law*, ciascuna professione ha subito un'evoluzione differente a seconda del paese.

A queste differenze si aggiungono, nei vari ordinamenti giuridici, ulteriori profili di diversità, riguardanti – ma questo è più naturale – la fonte che disciplina la professione (legge o regolamento); la disciplina dell'organizzazione professionale (natura giuridica e funzioni dell'ordine professionale); i criteri di accesso alla professione (titolo di studio, tirocinio, esame di Stato); la denominazione della professione.

2.1.1 La professione di geometra nei principali paesi europei

La professione di geometra esiste negli altri paesi, sia pur variamente definita (*chartered surveyor, géomètre-expert*²⁹, *Vermessungsingenieure, ingenieros técnicos en topografía*)³⁰ anche se i contenuti della professione, ossia le attività esercitate dai diversi professionisti, sono variabili³¹.

²⁹ Sulla professione di geometra in Francia si veda Mémento Pratique - Francis Lefebvre, *Professions libérales 1988-1999*, Editions Francis Lefebvre, Levallois, 1998; L. Vagogne, *Les professions libérales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1984; M. Lascombe, "Les ordres professionnels", in *L'actualité juridique - Droit administratif*, 20 décembre 1994, pp. 855-862.

³⁰ Già sul piano della semantica, la presenza di denominazioni che provengono da radici diverse dà conto della difficoltà di una configurazione unitaria anche delle attività esercitate. In inglese, il termine *surveyor* è di per sé ambiguo in quanto, senza un aggettivo (ad es. *land surveyor*), è privo di un vero significato (anche se, convenzionalmente, il titolo di *chartered surveyor* basta ormai a definire il geometra, almeno con riferimento al Regno Unito, in quanto negli Stati Uniti ha un significato più restrittivo). Questo senza dar conto della differenza, nelle varie lingue, della denominazione di ingegnere, che nel nostro Paese è un vero e proprio titolo mentre in inglese viene genericamente utilizzato per definire chiunque si occupi di cose meccaniche.

³¹ Sulla professione di geometra si segnala A. L. Allan, *The Education and Practice of the Geodetic*

Alle funzioni tradizionali (legate alle rilevazioni topografiche e catastali, laddove esistenti) hanno finito per accompagnarsi quelle relative ad aspetti di carattere tecnico-legale nella gestione di progetti pubblici e privati, quelle inerenti alle attività paragiudiziali di stima e perizia, nonché (come accade in Italia, ma non in Francia) quelle direttamente legate alla progettazione edile. Ad ognuna di queste espansioni ha corrisposto, tendenzialmente, una maggiore sovrapposizione ad altre categorie professionali affini³².

Per quanto riguarda la professione di geometra, in Francia l'accesso alla professione è molto selettivo: una volta conseguito il baccalaureato o "bac" (il diploma di scuola superiore) è richiesto un diploma di "ingegnere topografo" di durata triennale³³ (ma gli anni di studio diventano cinque se si aggiungono i due di tirocinio, che spesso viene svolto nell'ambito del corso). In tutti i paesi è previsto un periodo di training o praticantato. In Francia, i corsi normalmente includono il periodo di tirocinio (o invece esso può seguire la formazione universitaria, ed in tal caso dura due anni). L'esame di Stato varia da paese a paese. Quello francese implica la presentazione di una tesi su un progetto e la sua discussione davanti ad una commissione, cui si accompagna una prova pratica su cinque

Surveyor in Western Europe, Comité De Liaison Des Géomètres Européens / The European Council Of Geodetic Surveyors, Brussels, 1995. Altri studi comparati affrontano più in generale il complesso delle libere professioni, si veda, in particolare, S. Cassese (a cura di), *Professioni ed ordini professionali in Italia, Francia e Inghilterra*, cit.; B. Cahen, *L'exercice des professions libérales dans les pays anglo-américains*, in J. Daigre, *Exercice en groupe des professions libérales*, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Paris, Gln Joly éditions, 1995, p. 27.

³² Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, *Libro bianco sulle professioni in Europa*, Roma, 1993, p. 149.

³³ Diplômé par le Gouvernement (Dplg), o essere ingegneri laureati alla Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes (Esgt) o alla Ecole Nationale des Arts et Industries de Strasbourg (Ensaïs).

progetti che il candidato ha effettuato nel corso del tirocinio; tali progetti vengono certificati da parte del professionista presso il quale il tirocinio si è svolto e monitorati dall'Ordre des géomètres-experts.

Quanto alle attività che può esercitare, in Francia, il *géomètre-expert* ha il compito di delimitare la proprietà. Si tratta di un ambito di attività riservato. Più precisamente, è riservata al *géomètre-expert* iscritto all'albo sia l'attività di realizzazione dei lavori topografici rivolti alla fissazione dei confini dei beni fondiari, sia la realizzazione di studi e documenti topografici nel quadro di una generale attività volta alla gestione del territorio³⁴. Dal 1994 gli iscritti possono, come attività collaterale, svolgere transazioni immobiliari. La somma dei compensi derivante da questa attività non può, tuttavia, superare la metà del fatturato. Per poter esercitare nel settore immobiliare, il professionista deve ottenere dall'ordine un'autorizzazione, che è subordinata al conseguimento di un diploma universitario che riconosca studi di durata almeno biennale in materie giuridiche ed economiche.

In Francia, pertanto, l'ambito di attività professionale del geometra è del tutto distinto da quello delle altre professioni tecniche (architetti, ingegneri) e non vi sono problemi di sovrapposizione o di incursioni in settori di attività di altri professionisti. Ai geometri, infatti, non è consentito svolgere attività di progettazione e costruzione, fatta eccezione per le strade minori e per le opere del genio civile (piccoli muri, confini). L'unico caso di sovrapposizione di

³⁴ Si veda la legge n. 46-942 del 7 maggio 1946, art. 1.

competenze esiste in rapporto a quei topografi che hanno una formazione equivalente al "bac+2" (ossia, che sono in possesso del diploma di scuola superiore, seguito da un *brevet technicien supérieure*).

L'organizzazione professionale francese è l'Ordre des géomètres-experts (istituito con legge 46-942 del 7 marzo 1946 e successive modificazioni³⁵). La legge istitutiva dell'ordine dei geometri prevede che questo sia amministrato da consigli regionali e da un consiglio superiore. I consigli regionali sono istituiti in ciascuna delle 18 circoscrizioni territoriali e sono composti di sei o nove membri eletti dall'assemblea generale degli iscritti all'albo. Il rinnovo dei consigli avviene ogni due anni. Il consiglio superiore è composto dai presidenti dei consigli regionali e da quattro membri eletti dai consigli regionali al di fuori dei rispettivi presidenti. Tutti i membri devono essere professionisti iscritti all'albo.

Per quanto riguarda la professione di geometra in Germania, l'accesso alla professione prevede il superamento dell'*Abitur* (esame di Stato delle scuole superiori, la c.d. "maturità") per poi seguire due diversi percorsi formativi: un programma triennale (*Fachhochschule*, ossia un istituto parauniversitario di qualificazione professionale), o un programma più scientifico di quattro anni (*Technische Hochschule*, ossia il politecnico).

Anche in Germania, al termine degli studi e in aggiunta al tirocinio (di uno o due anni a seconda dei vari *Land*) vi è un esame di

³⁵ Legge n. 46-942 del 7 maggio 1946, modificata dalla legge n. 85-704 del 12 luglio 1985, dalla legge n. 87-998 del 15 dicembre 1987, dalla legge n. 94-529 del 28 giugno 1994 e dall'ordinanza n. 98-774 del 2 settembre 1998.

Stato, superato il quale viene attribuito il diritto di effettuare misurazioni catastali e di fregiarsi del titolo professionale di *Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur*.

Per ciò che attiene ai confini dell'attività, in Germania una parte dell'attività del geometra è riservata: così le misurazioni catastali, le perizie per i tribunali e le misurazioni effettuate per conto di autorità pubbliche. La misurazione dei terreni o delle proprietà per fini diversi da quelli catastali e l'attività di consulenza sono libere. Il titolo professionale di *Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur* è protetto. Le norme sul catasto e sui geometri fanno parte della cosiddetta "legislazione concorrente" nel senso che si tratta di norme emanate in parte dello Stato federale ed, in parte, dagli Stati federati. Le norme dei sedici diversi Stati sono tuttavia abbastanza simili; la più antica risale al 1765.

La regolazione è inoltre formata da un misto di norme di carattere secondario e di norme statali (*Berufsordnung für Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure*). L'ordine professionale è il Bund der öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (Bdvi) che conta circa 1200 membri³⁶. Oltre al Bdvi, altre due istituzioni regolano i geometri tedeschi: i governi federati e gli organismi camerali d'ingegneria che appartengono al novero delle *self-regulating institutions*. Inoltre, ciascun governo federato tiene un elenco dei professionisti, in aggiunta all'albo professionale tenuto dal Bdvi.

In Inghilterra alla professione di *chartered surveyor* si accede dopo un corso di studi (postsecondario) della durata di tre anni,

³⁶ Si veda il sito internet dell'ordine: www.bdvi.de.

seguiti, eventualmente, da un ulteriore anno di specializzazione³⁷. Anche nel Regno Unito alcuni corsi ricomprendono il periodo di tirocinio, che dura solitamente due anni. Nel sistema inglese, è lo stesso ordine professionale, il Royal institution of chartered surveyors (Rics³⁸), ad organizzare il *test of professional competence*. I *chartered surveyors* svolgono attività diverse a seconda di diverse specializzazioni (rilevamento nelle costruzioni, pratica generale, gestione in agricoltura, rilevamento fondiario, rilevamento idrografico, rilevamento minerario, pianificazione e sviluppo, computo metrico)³⁹. Non tutti gli aderenti al Rics esercitano la libera professione: molti *chartered surveyors* svolgono la propria attività come dipendenti di enti pubblici o privati.

In Spagna per l'accesso alla professione di geometra, dopo il *titulo de bachiller* occorre frequentare un corso di studi di "ingegneria tecnica topografica" della durata di tre anni. Un quarto anno è dedicato ad una specializzazione su un progetto pratico⁴⁰. I geometri (*ingenieros técnicos en topografía*) svolgono attività relative alla topografia; le attività relative alla progettazione e alle costruzioni vengono invece svolte dall'*arquitecto técnico*.

L'ordine professionale è il Colegio oficial de ingenieros técnicos en topografía. Esso è una "corporazione di diritto pubblico", con struttura nazionale e circa duemila iscritti. Costituito con decreto del 13 maggio 1965, n. 1290, ha adottato il suo statuto a norma

³⁷ A. L. Allan, *The Education and Practice of the Geodetic Surveyor in Western Europe*, cit.

³⁸ Si veda il sito web <http://www.rics.org/>.

³⁹ Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, *Libro bianco...*, cit., p. 153.

⁴⁰ A. L. Allan, *The Education and Practice of the Geodetic Surveyor in Western Europe*, cit.

delle leggi 13 febbraio 1974, n. 2 e 26 dicembre 1978, n. 74. Rappresenta la professione all'interno dello Stato e all'estero e vi aderiscono tutti i periti topografi e gli ingegneri tecnici in topografia. Le funzioni principali del Collegio sono la regolamentazione dell'esercizio della professione e la difesa degli interessi di categoria. Come risulta evidente dalla comparazione, al di là delle diverse denominazioni e dello status degli ordini professionali, le caratteristiche dell'attività professionale dei profili corrispondenti a quello di geometra sono rimaste quelle originarie di rilevatore e misuratore.

In Italia, viceversa, l'aspetto del misurare (topografia, catasto) costituisce, ormai, solo una parte delle competenze della professione di geometra, cui si affiancano aspetti che, muovendo dal misurare, finiscono per implicare il valutare e il progettare. Le materie oggetto dell'attività del geometra sono, dunque, non solo la topografia e l'estimo ma, anche, l'edilizia. Sotto quest'ultimo profilo anche i geometri (oltre a periti, ingegneri ed architetti) hanno contribuito, in forma determinante, alla ricostruzione del Paese dopo la seconda guerra mondiale.

2.1.2 La professione di perito industriale nei principali paesi europei

Perito industriale è termine generico e, pertanto, corrisponde a varie figure. Negli altri paesi europei esistono figure esercenti attività professionali di tipo ingegneristico, analoghe a quella del perito industriale.

In Francia il professionista tecnico in area ingegneristica con formazione universitaria o parificata di almeno tre anni, viene denominato *ingenieur-diplomè* o *ingenieur reconnu*, in Germania *Diplom-Ingenieur*, in Gran Bretagna *engineering technician*, in Spagna *ingeniero técnico*. Da quanto appena detto, traspare in maniera evidente come tali titoli professionali, pur in presenza di differenze linguistiche locali, sono tanto simili tra loro quanto estremamente differenti dalla denominazione di perito industriale, avente la medesima formazione regolamentata e qualificazione professionale. Infatti, in generale, negli altri paesi prevale una denominazione che richiama la formazione ingegneristica, unita all'indicazione di un orientamento prettamente "operativo" dell'attività: si tratta della denominazione, con alcune variazioni tra i vari paesi e culture, di "ingegnere tecnico".

In Francia il professionista tecnico in area ingegneristica con formazione universitaria o parificata di almeno tre anni, viene denominato *ingenieur-diplomè* (corrispondenti ai laureati con laurea specialistica), vi sono, inoltre gli *ingenieurs reconnus* che corrispondono in Italia ai nostri tecnici superiori.

In Germania, il titolo di studio di *Diplom-Ingenieur* viene rilasciato dalle *Hochschulen*, mentre il *Diplom-Ingenieur Fh* è rilasciato dalle *Fachhochschulen (Universities of applied sciences)*, dopo un primo ciclo universitario della durata dai tre ai quattro anni di studi.

In Gran Bretagna il titolo di *incorporated engineer* è riferito ad una qualifica professionale che viene rilasciata a persone dotate di laurea dall'Engineering Council, l'autorità di registrazione profes-

sionale degli ingegneri nel Regno Unito. Vi sono poi gli *engineering technician* che corrispondono in Italia ai diplomati degli istituti professionali.

In Spagna il titolo di studio di *ingeniero técnico* viene rilasciato da una Escuela universitaria de ingenieros técnicos dopo aver frequentato un primo ciclo universitario di tre anni di studi. Esiste anche il titolo di *ingeniero* rilasciato da una Escuela técnica superior de ingenieros dopo un secondo ciclo universitario di cinque anni di studi.

2.1.3 La professione di perito agrario nei principali paesi europei

Così come "perito industriale" anche la definizione di "perito agrario" è definizione ormai datata e dunque il perito agrario non trova corrispondenza, in quanto tale, in altri paesi.

Occorrerà dunque far riferimento più in generale alle professioni connesse all'agricoltura ed, in particolare, a denominazioni che richiamano la nozione di "tecnico dell'agricoltura" o "ingegnere dell'agricoltura".

In Francia alle professioni dell'agricoltura si accede con le scuole postsecondarie che rilasciano il brevetto di tecnico superiore agricolo o con il diploma in ingegneria agricola che dura minimo tre anni. Tuttavia, si noti che gli sbocchi dei tecnici agricoli sul mercato della libera professione sono quasi inesistenti. Le sole figure in campo tecnico agricolo a svolgere la libera professione sono quelle degli esperti agricoli e forestali e degli ingegneri agricoli. I tecni-

ci agricoli, invece, finiscono, normalmente, per fare i dipendenti in qualche impresa agricola.

In Inghilterra la formazione agricola è basata su tre diversi tipi di percorsi: lo *higher national diploma* che, conseguiti gli *A levels* (ossia l'*advanced level of general certificate of education*, esame di Stato o di maturità), dura quattro anni, distribuiti tra studi e tirocinio pratico. Il *national diploma*, che dura anch'esso quattro anni con due anni di studi e due di esperienza pratica, si differenzia dall'*higher national diploma* in quanto diretto agli studenti che hanno assolto all'obbligo di istruzione solo sino ai 16 anni di età (e cioè hanno ottenuto il *general certificate of secondary education* e non gli *A levels*). I tecnici dell'agricoltura non sempre si dedicano alla libera professione; a volte sono dipendenti di aziende agricole, possiedono e gestiscono una loro azienda o fanno i rappresentanti commerciali di prodotti legati all'agricoltura.

In Germania il titolo di perito agrario non è una qualifica professionale legalmente riconosciuta; esistono quindi più percorsi formativi destinati a coloro che intendono lavorare nel settore agricolo.

2.2 Le professioni tecniche in Italia: origini e sviluppi

In Italia il fenomeno delle libere professioni o professioni intellettuali si sviluppa, nella sua forma moderna, nel corso del secolo XIX, attraverso l'individuazione di alcuni tratti distintivi, quali l'individualità, la personalità e l'autonomia nello svolgimento dell'attività⁴¹. Il libero professionista svolge una attività che l'ordinamento giuridico distingue dall'attività di impresa e riconnette a beni primari della persona, come i diritti e il patrimonio (per avvocati, notai, commercialisti e ragionieri), la salute (per i medici e le altre professioni sanitarie), l'abitazione e l'habitat in generale (per ingegneri, architetti e geometri). Questo ultimo gruppo di beni protetti, sta alla base – come si vedrà – della disciplina di buona parte delle professioni "tecniche". La disciplina dei geometri viene progettata, in un primo momento, insieme a quella di ingegneri ed architetti; tuttavia, al termine di un complesso processo legislativo che avrà luogo a cavallo del primo conflitto mondiale, le professioni di architetto e di ingegnere saranno regolamentate dalla stessa norma e daranno il via alla disciplina delle altre professioni tecniche (geometri, periti industriali e periti agrari) i cui destini finiranno per convergere. D'altronde in epoche come quelle tra le due guerre, prima, e della ricostruzione postbellica, poi, il Paese aveva necessità di avvalersi delle capacità progettuali di quadri tecnici di livello intermedio che potessero celermente entrare nel mondo

⁴¹ M. Malatesta, *Professionisti e gentiluomini. Storia delle professioni nell'Europa contemporanea*, Torino, Einaudi, 2006.

produttivo per dare impulso e rilancio all'economia e sostenere l'industrializzazione del Paese.

Nei primi anni del '900 vennero quindi presentati vari disegni di legge relativi all'istituzione dell'albo per ingegneri, architetti e geometri, per via di una riconosciuta affinità o contiguità relativa alla formazione professionale. Si trattava dei disegni di legge presentati dall'onorevole De Seta nella seduta del 9 giugno 1904, dall'onorevole Fani nella seduta del 5 luglio 1910 e dall'onorevole Finocchiaro nella seduta dell'8 aprile 1914. Si riteneva, infatti che ingegneri, architetti e geometri fossero accomunati da "affinità degli studi e degli scopi professionali" anche se si prevedeva di arrivare, in un secondo momento e con altre norme "... alla regolamentazione di altre pur benemerite classi professionali affini (periti, tecnici, meccanici, minerari, chimici ecc.)"⁴².

Tuttavia, la guerra impedì a Governo e Parlamento di occuparsi di tali argomenti. Terminato il primo conflitto mondiale, il disegno di legge n. 1591 del 1922 presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 31 maggio dal ministro della Giustizia Luigi Rossi, di concerto con altri ministri, muoveva da una prospettiva radicalmente nuova. Da un lato, vi si introduceva il principio della tutela del titolo professionale, cosa nuova rispetto ai precedenti disegni di legge. Infatti: "mentre quelli precedenti, di iniziativa governativa, avevano per oggetto l'ordinamento dell'albo giudiziario (...) lasciando fuori dalle proprie disposizioni la tutela del titolo professionale, che, invece, è fondamentale e che costituiva la

⁴² M. Battista, *La professione dell'ingegnere e dell'architetto. Tutela giuridica*, Roma, Sindacato nazionale fascista ingegneri, Anonima romana editoriale, 1926, p. 60.

maggior aspirazione delle classi interessate, il nuovo progetto, avuto riguardo alle attuali condizioni dell'insegnamento superiore, tale tutela ritenne possibile e giustificata (...)»⁴³.

Dall'altro – tuttavia – il nuovo progetto aveva ad oggetto solo le professioni di ingegnere e di architetto; era dunque più limitato l'ambito soggettivo ma più ampio quello oggettivo. Proprio l'ampliamento dell'ambito oggettivo anche alla regolamentazione del titolo professionale costituì la causa dell'ambito soggettivo più circoscritto; infatti, nelle parole del relatore: "questo più ampio contenuto delle disposizioni proposte ha reso peraltro necessario circoscriverne l'applicazione solo agli ingegneri e agli architetti, mentre gli anteriori disegni di legge riguardavano anche i periti agrimensori (geometri)".

L'eliminazione dei geometri dal disegno di legge aveva, inoltre, una seconda motivazione: la necessità di tener conto di altre "nuove" figure professionali che si erano andate affiancando alle precedenti, tanto da poter affermare che: "... in realtà, se si volesse provvedere anche per i periti tecnici, non sarebbe oggi possibile tener presenti solo i periti agrimensori".

In altre parole, già all'epoca, lo sviluppo tecnologico e la varietà degli indirizzi di studio andavano generando figure professionali molteplici, che aumentavano con il passare degli anni. Si tratterà di un fenomeno che accompagnerà sempre lo sviluppo delle libere professioni, in particolare di quelle tecniche, che, più di altre, sono influenzate dall'evoluzione tecnologica (delle tecniche di

⁴³ M. Battista, cit., pp. 61-62.

costruzione, degli strumenti di misurazione e così via). Il relatore affermava infatti che

"lo sviluppo sempre maggiore della tecnica, i suoi perfezionamenti e le speciali ragioni numerose hanno create molteplici categorie nuove di periti 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 categorie di ingegneri e di architetti".

La norma presentata nel 1922, poi divenuta legge 24 giugno 1923, n. 1395, disciplina, dunque, solo ingegneri e architetti. Essa riveste tuttavia una particolare importanza anche per altre professioni tecniche perché, nella discussione in commissione⁴⁴, si presentò una rielaborazione del testo iniziale del disegno di legge. In particolare, un più ampio art. 7 conteneva una disposizione volta a "dare sanzione legislativa alle legittime richieste delle varie categorie di tecnici: periti agrimensori e geometri, periti industriali, minerari, navali, meccanici ecc.". La relazione sottolineava proprio quanto già detto e cioè che i periti agrimensori (geometri) dovevano essere inizialmente ricompresi nell'ambito della disciplina del disegno di legge e che, a causa del "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".

⁴⁴ Come si evince dalla *Relazione della commissione Legislazione di diritto privato, Affari di giustizia e culto, Autorizzazioni a procedere*.

L'art. 7, secondo capoverso, della legge 1359 del 1923 prevedeva dunque la formazione, in ogni provincia, di albi speciali per altre categorie di diplomati disponendo che, con apposito regolamento, dovessero disciplinarsi la costituzione, il funzionamento e le attribuzioni dei relativi collegi⁴⁵.

In seguito, il DL 24 gennaio 1924, n. 103, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, stabilì che tutte le classi professionali non regolate da precedenti disposizioni legislative fossero costituite in ordini oppure in collegi, a seconda che per l'esercizio della professione occorressero la laurea o il diploma⁴⁶.

Si giunge così agli interventi legislativi del 1929. Nel 1929 vennero infatti disciplinate – in ordine cronologico – la professione di geometra e quella di perito industriale, rispettivamente con i regi decreti 11 febbraio n. 274 e n. 275 e, il 25 novembre dello stesso anno, quella di perito agrario (regio decreto n. 2365).

⁴⁵ "Articolo 7. Le norme relative alla determinazione dell'oggetto e dei limiti delle due professioni, alla composizione e funzionamento del Consiglio dell'Ordine, alla formazione e annuale revisione dell'albo e per le impugnative contro provvedimenti disciplinari, nonché quelle di coordinamento con le disposizioni vigenti nelle nuove province, e tutte le altre per l'attuazione della presente legge e di coordinamento, saranno emanate con regolamento, sulla proposta dei Ministri della giustizia, dell'interno, dell'istruzione e dei lavori pubblici, udito il parere di una Commissione di nove componenti, da nominare con decreto Reale, su proposta del Ministro della giustizia, d'accordo con gli altri ministri interessati. Cinque di tali componenti saranno scelti tra coloro che posseggono i requisiti per l'iscrizione nell'albo. Saranno pure formati in ogni provincia dalle autorità indicate all'art. 11, albi speciali per i periti agrimensori (geometri) e per le altre categorie dei periti tecnici. Potranno essere iscritti in tali albi coloro ai quali spetti il relativo titolo professionale rilasciato dalle scuole Regie pareggiate o parificate. Con apposito regolamento, sulla proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, dell'istruzione e dei lavori pubblici, udito il parere della stessa Commissione di cui alla prima parte del presente articolo, alla quale saranno aggiunti due rappresentanti della categoria interessata, saranno emanate le norme per la formazione degli albi speciali, la costituzione, il funzionamento e le attribuzioni dei relativi collegi, la determinazione dell'oggetto e dei limiti dell'esercizio professionale e le disposizioni transitorie, di coordinamento e di attuazione". Sul tema si veda anche G. Lampis, "Gli ordinamenti professionali e la legislazione sindacale", in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1928, serie II, Anno XX, p. 467 e ss.

⁴⁶ P. Jannelli, *Ordinamenti professionali*, in *Nuovo Digesto Italiano* 1939, p. 187

La frammentarietà della disciplina delle tre professioni, oggi avvertita e che prelude alla fusione dei tre ordini professionali, non era assolutamente percepita nell'Italia degli anni Trenta, sia per il contesto professionale (erano ancora sufficientemente delimitate le attività tipiche di ciascuna professione⁴⁷ e l'iter formativo di ciascuna), sia per il contesto economico (il fenomeno professionale si inscriveva in una società ancora prevalentemente contadina e con una economia certo non ancora fiorente: basti pensare che nei primi anni Trenta più del 25% dei diplomati degli istituti tecnici era disoccupato⁴⁸).

Per quanto riguarda la disciplina di ciascuna delle tre professioni, quella di geometra si sviluppa a partire dall'esercizio delle attività connesse alla rilevazione ed elaborazione dei dati relativi alla misurazione dei terreni agricoli, nota come attività di "agrimensura". Come si è accennato, il regio decreto 11 febbraio 1929 n. 274 ne disciplinava l'albo e, in seguito, la legge 15 giugno 1931, n. 889, di riordino dell'istruzione media tecnica, attribuì alla sezione del corso di agrimensura dell'istituto tecnico la denominazione di "sezione per geometri".

Le funzioni del geometra sono in parte quelle stabilite dall'articolo 16 del regio decreto 11 febbraio 1929, n. 274, cui si sono

⁴⁷ Con qualche eccezione, in particolare tra geometri e periti edili: "La storia della professione di perito industriale è percorsa dalle tensioni e dall'antagonismo con le altre professioni affini (ingegneri, geometri, chimici laureati) che vertono sulla mancata assegnazione di competenze esclusive e dal conflitto con gli abusivi, ossia coloro che esercitano la professione senza averne i requisiti". Infatti il raffronto tra le due norme del 1929 evidenzia che ai periti edili e ai geometri erano state attribuite le medesime mansioni. A. Cantagalli, *I periti industriali. Storia di una professione 1859-1996*, Roma, Consiglio nazionale dei periti industriali, 2000, p. 237.

⁴⁸ A. Cantagalli, *cit.*, p. 221.

aggiunte altre competenze derivanti dall'evoluzione tecnologica e poi sancite da norme successive, in tema di sicurezza, di efficienza energetica degli edifici, di prevenzione degli incendi, di inquinamento acustico e di tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda l'accesso all'albo, dopo la parziale riforma della scuola secondaria del 1969, il diploma di geometra perse la sua caratteristica "professionalizzante" e, per alcuni anni, l'accesso alla professione fu condizionato dal superamento di un esame orale. In seguito, la legge 7 marzo 1985, n. 75, recante "Modifiche all'ordinamento professionale dei geometri" introdusse varie novità circa l'accesso alla professione e, segnatamente, in merito al tirocinio, con la finalità di rendere più completa la formazione del geometra.

Come già più volte accennato, in seguito, il Dpr 328 del 2001 introdusse, anche per i geometri, la bipartizione tra il titolo (e, dunque, tra i relativi iter formativi) di "geometra" *tout court* e di "geometra laureato".

Per quanto riguarda i periti industriali, il regio decreto 11 febbraio 1929 n. 275 (recante "Regolamento per la professione di perito industriale") attribuì i poteri riguardanti la tenuta dell'albo, la disciplina e il rispetto del codice deontologico da parte degli iscritti ai comitati che erano nominati dal ministro di Giustizia e degli Affari di Culto, sulla base di un elenco di professionisti designati dall'associazione sindacale dei periti industriali. I comitati erano sottoposti alla vigilanza del ministro di Giustizia e degli Affari di Culto. Il regio decreto 275/1929 indicò i requisiti scolastici, morali e politici che erano necessari per ottenere l'iscrizione all'albo. Il

titolo professionale di perito industriale spettava a coloro che erano in possesso del diploma di perito industriale, conseguito presso un istituto industriale (regio o riconosciuto) o presso la sezione industriale dell'istituto tecnico. Le competenze professionali che spettavano ai periti industriali furono definite dall'art. 16, che stabiliva che essi potevano esercitare le funzioni direttive ed esecutive per i lavori riguardanti le singole specializzazioni ("spettano ai periti industriali, per ciascuno nei limiti delle rispettive specialità di meccanico, elettricista, edile, tessile, chimico, minerario, navale ed altre analoghe, le funzioni esecutive per i lavori alle medesime inerenti"), riconoscendo loro la competenza alla progettazione, esecuzione e direzione nei limiti delle rispettive competenze e, in generale, "mansioni direttive nel funzionamento industriale delle aziende pertinenti alle specialità stesse". In particolare, i periti edili potevano progettare e dirigere "modeste costruzioni civili", ai periti navali era affidata la progettazione e la direzione delle costruzioni navali ed, infine, i periti meccanici ed elettrici potevano effettuare la progettazione, la direzione e l'estimo della costruzione di macchine elettriche o meccaniche per le quali non era richiesta la conoscenza del calcolo infinitesimale.

L'iscrizione all'albo dei periti industriali, ai sensi della legge n. 17 del 1990, è subordinata al possesso del diploma e al conseguimento dell'abilitazione professionale che presuppone il superamento di un esame di Stato (disciplinato dalle norme della legge 8 dicembre 1956, n. 1378 e successive modificazioni).

I criteri di accesso sono però stati profondamente mutati dalla riforma degli ordinamenti universitari, ed, in particolare, dal più

volte menzionato Dpr 328 del 2001. Quest'ultimo è intervenuto sulla professione di perito industriale, disponendo, all'articolo 55, comma 1, che agli esami di Stato, oltre che con i titoli e tirocini previsti dalla normativa vigente e dall'attuazione della legge n. 30 del 2000, si acceda con la laurea triennale comprensiva di un tirocinio di sei mesi (comma 1). In base al successivo comma 3, inoltre, possono partecipare agli esami di Stato coloro i quali, in possesso dello specifico diploma richiesto dalla normativa per l'iscrizione nei rispettivi albi, abbiano frequentato con esito positivo, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (a norma del Dm 31 ottobre 2000, n. 436 del ministro della Pubblica Istruzione) della durata di quattro semestri, comprensivi di tirocini non inferiori a sei mesi coerenti con le attività libero professionali previste dall'albo cui si chiede di accedere (comma 3). Agli iscritti con il titolo di laurea spetta il titolo professionale di *perito industriale laureato* (comma 4).

Nonostante gli interventi descritti, relativi alle modalità di accesso alla libera professione, restano ferme le attività professionali riservate o consentite a ciascuna professione stabilite dalla normativa vigente (art. 1, comma 2, e art. 55, comma 1).

Quanto ai periti agrari, come si è visto, anch'essi furono disciplinati nel 1929. Quella del perito agrario – tecnico dell'agricoltura – è forse la figura più antica: l'interesse per la conoscenza dell'agricoltura e delle tecniche relative è infatti riscontrabile nella storia dell'umanità. I corsi scolastici di indirizzo agrario erano stati pianificati dallo Stato italiano a partire dalla seconda metà del 1800. Oggi il perito agrario condivide alcune conoscenze e competenze

con i dottori agronomi e gli agrotecnici. L'ordinamento della professione è disciplinato dalla legge 28 marzo 1968, n. 434 e dalla legge 21 febbraio 1991, n. 54.

Al perito agrario spettano varie attività, tra le quali quelle di: direzione, amministrazione e gestione di aziende agrarie e zootecniche; progettazione, direzione e collaudo di opere di miglioramento fondiario; stima di fondi rustici o di costruzioni ed aziende agrarie e zootecniche; lavori catastali, topografici, cartografici inerenti a piccole e medie aziende; stima delle colture erbacee ed arboree e valutazione degli interventi fitosanitari; valutazione dei danni alle colture; direzione e manutenzione di parchi e progettazione, direzione e manutenzione di giardini.

Anche questa professione, come le altre cui si accedeva con diploma, ha subito i cambiamenti determinati dalla riforma dei percorsi universitari, dando quindi luogo alla bipartizione tra periti agrari e periti agrari laureati.

Una considerazione che unisce periti industriali e periti agrari è quella della necessità di superare l'attuale denominazione. Infatti, il termine "perito", non avendo omologhi a livello comunitario, risulta poco comprensibile in altri paesi e non favorisce l'esercizio delle relative attività in ambito comunitario. Occorre comunque ricordare che il termine "ingegnere" in Europa e nel mondo non indica necessariamente un laureato ma un tecnico.

2.3 Per una riforma delle professioni tecniche

Il riordino della disciplina delle professioni tecniche è particolarmente importante, in specie considerando che si tratta di funzioni molto richieste dal mercato. Come è emerso nel corso di un convegno organizzato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel)⁴⁹, in Italia si formano 170 mila tecnici all'anno, mentre il mercato – stando alle richieste che pervengono dalle aziende – ne potrebbe assorbire 335 mila⁵⁰.

Il Consiglio dei ministri del 28 maggio 2009 ha approvato due regolamenti predisposti dal ministro dell'Istruzione Maria Stella Gelmini che ridisegnano il percorso dell'istruzione tecnica. La riforma tocca i programmi e gli indirizzi degli istituti tecnici e degli istituti professionali e verrà attuata a partire dall'anno scolastico 2010-2011. Attualmente in Italia gli istituti tecnici sono 1800 suddivisi in 10 settori e 39 indirizzi. Le classi dei tecnici sono 40.307

⁴⁹ Convegno organizzato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, *Più tecnici, più sicurezza, più sviluppo - La formazione tecnica come vettore di sostegno alla competitività italiana*, Roma 3 marzo 2009, in occasione della presentazione del V Rapporto annuale sulla sicurezza in Italia, redatto dal Censis e dal Consiglio nazionale dei periti industriali e dei periti industriali laureati.

⁵⁰ "A fronte di questa accresciuta domanda di tecnici, l'offerta non ha tenuto il passo, sia per quantità che per qualità. Tra il 1991 e il 2007 la quota degli iscritti negli istituti tecnici sul totale degli alunni della secondaria superiore è scesa dal 45,5% al 33,4%, nonostante tutti i costosi sforzi compiuti per aumentare l'attrattività dell'offerta formativa ampliando notevolmente il numero degli indirizzi (...). L'attuale fase recessiva sarà forse lunga; finita la crisi, la ripresa della crescita dipenderà dalla produttività, e questa, per aumentare, richiede anche e soprattutto l'investimento in capitale umano. Il miglioramento delle competenze e delle conoscenze si può perseguire anche attraverso la riforma dell'intera filiera dell'istruzione tecnica. È necessario arrestare il suo declino e restituire ad essa quel ruolo di motore della crescita dell'industria del nostro Paese cui ha brillantemente assolto per molti anni. L'augurio è che essa costituisca uno dei punti di forza su cui costruire il nostro futuro": così A. M. Tarantola, vice direttore generale della Banca d'Italia, nel suo paper su *La formazione tecnica per lo sviluppo sociale e la competitività del Paese* nell'ambito del convegno organizzato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, sul tema *Più tecnici, più sviluppo, più sicurezza*.

frequentate da 873.522 alunni. I nuovi istituti tecnici, invece, saranno caratterizzati soltanto da due settori (economico e tecnologico) e undici indirizzi.

L'obiettivo che il Governo afferma di voler perseguire è quello di restituire un'identità forte all'istruzione tecnica, come quella che ha avuto in passato, quando dagli istituti tecnici sono usciti i quadri intermedi e gli imprenditori che hanno fatto grande e competitiva l'industria manifatturiera italiana.

In realtà il progetto ha suscitato pareri contrastanti.

Da un lato, infatti, è stato visto da più parti con favore il superamento della eccessiva frammentazione di indirizzi e specializzazioni. Dall'altro, la riforma viene accusata di perseguire principalmente la strada di un taglio indiscriminato (riduzione del 30% delle attività laboratoriali, che costituiscono elemento centrale di un apprendimento tecnico e scientifico basato sull'esperienza; abolizione del diritto e dell'economia negli ultimi tre anni dell'istruzione tecnica; applicazione dei tagli all'orario anche per le classi terza e quarta, con l'effetto di un vero e proprio cambiamento *in itinere*).

Nell'ambito del dibattito circa i cambiamenti da apportare all'istruzione tecnica si colloca anche il progetto di fusione degli ordini tecnici (geometri, periti industriali, periti agrari, per un totale di 180 mila professionisti), che, confluendo in un unico ordine professionale (sia pur salvaguardando le singole figure professionali al suo interno), supererebbero non solo i problemi legati all'applicazione del Dpr 328 del 2001, ma anche quelli che, inevitabilmente, creerebbe la riforma dell'istruzione tecnica stessa, che, nell'accor-

pare i percorsi di studio, di fatto modifica la formazione dei professionisti tecnici non laureati.

Dopo ottant'anni di evoluzione, incalzati da modifiche che toccano sia la formazione universitaria che quella superiore, è tempo che i geometri, i periti industriali, i periti agrari ripensino globalmente la loro collocazione sul mercato.

Le motivazioni per la riforma vanno anche cercate nelle esigenze della società e del mercato. Il mercato richiede operatori sì specializzati, ma anche quella interdisciplinarietà che consente, ad esempio, di costruire edifici tenendo conto delle norme in materia di sicurezza o dei vincoli paesaggistici, così come di costruire veicoli tenendo conto delle conseguenze in tema di impatto ambientale. Il mercato richiede, in altre parole, la specializzazione nel "saper fare" e la completezza del "sapere".

Nel paragrafo 1.2.2 si è affermato che, in una riforma per settori professionali o per singole professioni, il rischio è che ciascuna professione persegua il suo interesse, perdendo di vista l'interesse collettivo. Ciò è vero in generale; paradossalmente, tuttavia, la riforma auspicata e cercata dalle professioni tecniche è caratterizzata dalla felice combinazione dell'interesse delle tre professioni con l'interesse generale. Unificando tali professioni, infatti, si ottiene una semplificazione: una riduzione di ordini professionali e una attenuazione della sovrapposizione tra figure professionali difficili da distinguere da parte della clientela (quali, ad esempio, ingegneri juniores e periti industriali). Quella dell'unificazione è, del resto, una strada già tracciata dai commercialisti e dai ragionieri.

Come si è avuto modo di affermare, molteplici sono state già

sino ad ora le proposte di unificazione dei tre ordini in questione. Sono ancora in discussione – mentre si scrive – due proposte di legge, presentate, rispettivamente, dal parlamentare Mantini e dal parlamentare Vitali.

La proposta Mantini n. 2239, la terza del parlamentare in questione, è stata presentata nel febbraio 2009 e riprende il testo del 2007. L'art. 5 risulta però modificato in quanto è prevista l'unificazione nell'ordine dei tecnici *tout court* anche se vi vengono iscritti "i soggetti in possesso di titoli di studio universitario triennale in materia tecniche, nonché i professionisti iscritti, alla data di entrata in vigore della presente legge, agli albi professionali dei geometri, dei periti agrari e dei periti agrari laureati nonché dei periti industriali e dei periti industriali laureati".

La proposta Vitali (n. 1590) presentata nel luglio 2008 riprende in larga parte il testo Mantini-Chicchi del 2007, ridisciplinando gli ordini professionali, i tirocini, il regime tariffario le società tra professionisti, la pubblicità. Si tratta di un provvedimento che tiene conto dei vari progetti presentati nel corso della legislatura 2001-2006, riproponendo il progetto di una riforma complessiva delle professioni che proceda in modo organico e non per settori. In particolare, l'art. 5 prevede l'unificazione delle categorie professionali dei geometri e dei geometri laureati, dei periti agrari e dei periti agrari laureati e dei periti industriali e periti industriali laureati nell'Ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria, benché stabilisca che, all'interno di questo nuovo ordine professionale, alcune attività resteranno di pertinenza delle lauree specialistiche e altre accessibili ai laureati triennali, per non sovrapporre le diverse competenze.

Bibliografia

1. Per un inquadramento delle professioni tecniche e delle professioni in generale in Italia

Cantagalli, A., *I periti industriali. Storia di una professione 1859-1996*, Roma, Consiglio nazionale dei periti industriali, 2000;

Della Cananea, G., *L'ordinamento delle professioni*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, t. 2, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1139 e ss.;

Malatesta, M., *Professioni e professionisti*, in *Storia d'Italia. Annali, I professionisti*, Torino, Einaudi, 1996;

Mari, A., "Professioni e ordini professionali in Italia", in *Professioni e ordini professionali in Europa*, a cura di S. Cassese, Milano, Il Sole-24 Ore, 1999;

Prandstraller, G. P., *Sociologia delle professioni*, Città nuova, Milano, 1980;

Prandstraller, G. P., a cura di, *Le nuove professioni del terziario. Ricerca sul professionalismo degli anni '80*, Angeli, Milano, 1989;

Toussjin, W., *Le libere professioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1987.

2. Sulla nozione di libera professione, professionista e sui singoli aspetti dell'ordinamento professionale italiano

Assanti, C., *Professioni intellettuali e contratto d'opera*, in P. Rescigno (a cura di) *Trattato di diritto privato*, Torino, 1986, vol. 21, p. 1428;

Bertani, A., "I poteri normativi degli ordini professionali: un esempio di competenza 'riservata'", in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2009, p. 91;

Cafaggi, F., *La responsabilità del professionista*, Utet, Torino, 1998;

De Cesare, P., voce *Professioni intellettuali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano 1977;

Gessa, C., *Ordini e collegi professionali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991;

Giannini, M. S., *Albo (premessa generale e rinvii)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958;

Lega, C., *Ordinamenti professionali*, in *Nov. Dig. It.*, vol. XII, p. 6;

Ibba, C. (a cura di), *Le professioni intellettuali*, Utet, Torino, 1987;

Piscione, P., *Professioni (disciplina delle)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, p. 1065;

Tacchi, P., *Professioni, arti e mestieri. Diritto Amministrativo*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIV;

Teresi, F., *Ordini e collegi professionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1995;

Teresi, F., *Professioni*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, Torino, 1997.

3. Per una prospettiva comparata

Abel, R., *The Legal Profession in England and Wales*, Oxford, Oxford University Press, 1988;

Allaker, J., Shapland, J., *Organising UK Professions: Continuity and Change*, The Law Society and the Institute for the Study of the Legal Profession, University of Sheffield, 1994;

Astarita, M., *L'avvocato in Europa. L'esercizio della professione forense nell'Unione Europea*, Catanzaro, Rubettino, 2001;

Cassese S. (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa*, Milano, Il Sole-24 Ore, 1999;

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, *Libro bianco sulle professioni in Europa*, Roma, 1993;

Hafferty, F. W., McKinlay, J. B., eds., *The Changing Medical Profession. An International Perspectives*, Oxford University Press, New York, 1994;

Hanlon, G., *The Commercialization of Accountancy: Flexible Accumulation and the Transformation of the Service Class*, St. Martin's Press, New York, 1994;

Schiano Di Pepe, G., "Un'indagine comparatistica sulle principali linee guida in materia di disciplina delle professioni", *Contratto e impresa*, 1997;

Vagogne, J., *Les professions libérales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1984.

4. Sul rapporto tra professioni e concorrenza

Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva nel settore degli ordini e collegi professionali*, Supplemento al bollettino settimanale n. 40/1997;

Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva sul settore delle professioni 2009*, in Bollettino n. 9/2009;

Bortolotti, B., *La competizione regolata nel mercato dei servizi professionali*, in S. Zamagni, a cura di, *Le professioni intellettuali tra liberalizzazione e nuova regolazione*, Milano, Egea, 1999;

Della Cananea, G. (a cura di), "Professioni e concorrenza", *Quaderni del Giornale di Diritto amministrativo*, n. 8, 2003;

Galgano, F., "Le professioni intellettuali e il concetto comunitario di impresa", in *Contratto e impresa - Europa*, 1997, n. 1, p. 16;

Oppo, G., "Antitrust e professioni intellettuali", in *Rivista di diritto civile*, n. 2, 1999, p. 123;

Preto, A., *Le libere professioni in Europa. Regole e concorrenza per il mercato globale*, Milano, Egea, 2001.

appunti

appunti

appunti