



p. Prosperetti

CT 43948/2012

AVVOCATURA GENERALE dello STATO
ECC. TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Sez. I° - R.R. 9675/12 – Ud. 03.07.2013

MEMORIA

per la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (C.F. : 80188230587) ed il **Ministero della Giustizia** (CF: 80184430587), in persona del Presidente e del Ministro pro-tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F.80224030587 – FAX; 06/96514000 - PEC: ags_rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui Uffici domiciliario in Roma Via dei Portoghesi 12;

CONTRO

Consiglio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, in persona del legale rappresentante p.t. con gli Avv.ti Marco Prosperetti e Domenico Tomassetti;

E NEI CONFRONTI DI

- **C.N.A.P.P.C.** in persona del legale rappresentante p.t. con l'Avv. Marco Antonucci.

PREMESSA IN FATTO

In merito al contenzioso in oggetto, si premette ed espone quanto segue.

L'intervento normativo di riforma degli ordinamenti professionali trova fondamento nelle seguenti disposizioni di natura primaria:

- Articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", norma con la quale sono stati fissati principi ai quali devono necessariamente conformarsi tutte le professioni regolamentate;
- Articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)", che, in materia di "Riforma degli ordini professionali e società tra professionisti", ha modificato l'articolo 3, comma 5, alinea, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, introducendo lo strumento normativo attraverso il quale effettuare la riforma degli ordinamenti professionali, individuato nel regolamento di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400; è stato altresì previsto, dalla stessa disposizione, che le norme vigenti sugli ordinamenti



siano abrogate con effetto dall'entrata in vigore del regolamento governativo; l'articolo 33 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", con cui sono stati regolati (introducendo un comma 5-*bis*, di seguito al comma 5 dell'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138) i tempi di attuazione della normativa secondaria di delegificazione, stabilendo che le leggi professionali sarebbero state abrogate 'in ogni caso' dalla data del 13 agosto 2012, ovvero, solo se anteriore, dalla data di adozione del regolamento; con la stessa norma l'effetto abrogante è stato limitato alle sole disposizioni in contrasto con i principi formulati dall'articolo 3, comma 5, lettere da a) a g) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che li aveva introdotti;

- con il medesimo articolo 33 si era previsto che il Governo raccolga, entro il 31.12.2012, in un testo unico da emanare ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400, le disposizioni da considerarsi in vigore a seguito dell'avvenuta riforma (è stato così introdotto il comma 5-*ter*, di seguito al comma 5-*bis* dell'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138); l'articolo 9 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", con il quale: è stato integralmente abrogato il sistema delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico; sono stabilite le modalità di pattuizione del compenso per le prestazioni professionali e fissati obblighi informativi in favore del cliente, con la previsione di un preventivo di massima; è stata prevista in diciotto mesi la durata massima del tirocinio per l'accesso alle professioni e stabilita la possibilità che i primi sei mesi di tirocinio possano essere svolti in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea; è stato modificato l'articolo 3, comma 5, nelle parti incompatibili con le nuove disposizioni immediatamente precettive.

Considerato il quadro normativo di riferimento, come appena esposto, il decreto impugnato è destinato a riformare, nei limiti dei principi indicati dalla legge, tutte le professioni regolamentate siano quindi esse esercitate da professionisti iscritti in ordini che da quelli organizzati in collegi.



I riferimenti ai soli 'ordini professionali' contenuti nell'articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, devono considerarsi estensibili alle professioni organizzate per 'collegi professionali', trattandosi di distinzione meramente terminologica idonea solo in via tendenziale a distinguere quelle professioni per le quali è richiesto per l'iscrizione all'albo un titolo di studio non inferiore alla laurea (ordini) da quelle per le quali è sufficiente un diploma di scuola secondaria superiore (collegi).

L'intervento normativo non opera mediante la tecnica della novellazione delle attuali fonti normative vigenti sugli ordinamenti professionali, ma si realizza attraverso disposizioni di carattere generale destinate ad incidere su ogni singolo ordinamento, determinando l'abrogazione delle norme ivi contenute interpretativamente incompatibili.

In ordine alle censure relative agli articoli 6, 7, e 8 dell'articolato, il ricorrente, al riguardo, chiede l'annullamento, *in parte qua*, previa sospensiva, dei suddetti articoli, lamentando la violazione dei limiti e dei principi della legge delega, l'irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà e disparità di trattamento.

Al riguardo, a parere di questa Difesa, le doglianze sono infondate, in ragione delle seguenti considerazioni.

DIRITTO

In particolare, l'articolo 6 disciplina la materia del tirocinio per l'accesso alla professione di cui all'articolo 3, comma 5, lettera c), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138. La materia è stata in parte rilegificata da un duplice intervento: l'articolo 33, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 che ha ridotto da tre anni a diciotto mesi la durata massima del tirocinio; l'articolo 9, comma 6, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, che ha ribadito, con norma immediatamente precettiva, la durata massima del tirocinio per l'accesso alle professioni; ha stabilito la possibilità che, per i primi sei mesi, il tirocinio possa essere svolto in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea, sulla base di convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; ha escluso la pregressa previsione di un compenso per il tirocinante.

Il residuo ambito di delegificazione riguarda pertanto l'aspetto relativo all'effettivo svolgimento dell'attività formativa del tirocinante e l'adeguamento costante della stessa, in funzione della garanzia di serietà e adeguatezza del servizio professionale da prestare.



Nel rispetto di questi limiti, l'articolo 6: ribadisce l'obbligatorietà del tirocinio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali e la sua durata massima di diciotto mesi; la previsione della obbligatorietà del tirocinio per i soli ordinamenti professionali che lo prevedano e la precisazione della durata massima del periodo come stabilito dalla norma primaria costituiscono integrazioni del testo operate sulla scorta delle indicazioni del Consiglio di Stato.

Il parere reso dallo stesso organo indica la necessità di introdurre una norma transitoria sulla applicabilità del periodo di 18 mesi anche ai tirocini in corso. Non si ritiene, tuttavia, di dover integrare la normativa regolamentare giacché, con circolare del Ministro della Giustizia del 4 luglio 2012 – prot. n. 93833, è stata data interpretazione, nel senso indicato dal Consiglio di Stato, all'art. 9 del decreto legge n. 1 del 2012, come convertito, normativa primaria non suscettibile di essere incisa, neppure in chiave interpretativa, dal regolamento di delegificazione.

Le Commissioni parlamentari hanno rilevato, sulla durata del tirocinio, che la previsione di 18 mesi, anche per le professioni che prevedevano un periodo inferiore, potrebbe limitare l'autonomia delle università e dei consigli nazionali nella definizione di specifiche intese volte ad anticipare il tirocinio, come previsto dalla lettera c) del richiamato articolo 3, comma 5, del decreto legge n.138 del 2011, come convertito, e dal comma 6 dell'art. 9 del decreto legge n. 1 del 2012. Il rilievo è tuttavia superato dal fatto che nulla vieta agli ordini o collegi convenzioni con l'università.

Quanto in particolare alla possibilità che il tirocinio si svolga anticipatamente, in concomitanza con il corso di laurea, il presente decreto, riprendendo la successiva rilegificazione di cui all'art. 9 del decreto legge n. 1 del 2012, permette l'opzione: il profilo è quindi stato nuovamente normato in via primaria, senza possibilità di modifiche in questa sede.

Sempre in relazione all'articolo 6, si rappresenta, altresì, che il medesimo: definisce il tirocinio come addestramento a contenuto teorico-pratico finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio della professione e la gestione organizzativa dello studio professionale; pone l'iscrizione nel registro dei praticanti (tenuto presso l'ordine o il collegio) territoriale quale condizione per lo svolgimento del tirocinio; stabilisce, al fine di rendere effettiva ed adeguata la formazione, il requisito di cinque anni di anzianità per il professionista



affidatario ed il tetto di tre praticanti contemporaneamente; viene fatta salva la possibilità di deroga per autorizzazione del consiglio dell'ordine o collegio competente, cui è rimessa (come suggerito dal Consiglio di Stato), la potestà regolamentare di stabilire i criteri concernenti l'attività professionale del richiedente e l'organizzazione della stessa che consentano di derogare al tetto di tre praticanti come stabilito in via ordinaria; la potestà regolamentare dei consigli nazionali è bilanciata dall'intervento nel procedimento del ministro vigilante, chiamato a esprimere un parere vincolante sulla selezione dei predetti criteri.

OOOSSSSSSSSSSSSSSOO

1.- Al riguardo, con specifico riferimento ai vizi di legittimità lamentati dal ricorrente, preme sottolineare che la norma costituisce attuazione del principio di effettività e serietà dell'attività di formazione teorico-pratica ed è pertanto il frutto di un legittimo esercizio della discrezionalità (latamente) legislativa, conforme alla delega, come peraltro confermato dal parere del Consiglio di Stato che nulla rileva in proposito; introduce la possibilità che il tirocinio possa essere svolto, per un periodo non superiore a sei mesi, presso enti o professionisti di altri Paesi e ribadisce la possibilità che, per i primi sei mesi, il tirocinio possa essere svolto in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea, sulla base di convenzioni tra i consigli nazionali competenti ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché, per lo svolgimento del tirocinio presso pubbliche amministrazioni, di convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini o collegi e il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (come da successiva rilegificazione ex art. 9 comma 6 del decreto legge n. 1 del 2012 come convertito); stabilisce che, in funzione dell'effettività e serietà del tirocinio, esso possa essere svolto anche in costanza di rapporto di pubblico impiego o di rapporto di lavoro subordinato privato, purché risulti compatibile con le modalità di articolazione dell'orario di lavoro previste dalle disposizioni vigenti per tali rapporti, disposizioni che integrano discipline non modificabili dal presente regolamento. Seguendo le osservazioni del Consiglio di Stato, è stata eliminata l'incompatibilità della pratica del tirocinio con il solo rapporto di pubblico impiego ed è stata completamente equiparata la disciplina in questione con il rapporto di lavoro subordinato privato; la disposizione esclude, altresì, la configurabilità dell'attività di tirocinio come rapporto di lavoro subordinato, salva la corresponsione di un equo indennizzo previsto dall'articolo 9, comma 4, ultimo periodo, del



decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1; ancora in funzione della serietà della preparazione, prevede che l'interruzione del tirocinio per oltre tre mesi, senza giustificato motivo, determini l'inefficacia del periodo già svolto ai fini dell'adempimento dell'obbligo formativo; di contro, una interruzione giustificata è consentita per una durata massima di nove mesi, salva la necessità per il tirocinante di completare l'intero periodo previsto; impone la soggezione dei praticanti alle norme deontologiche dei professionisti abilitati ed al medesimo regime disciplinare; individua, quali modalità di tirocinio, la pratica svolta presso lo studio professionale e la frequenza con profitto, facoltativa ed alternativa, di specifici corsi di formazione professionale organizzati dagli ordini o dai collegi, nonché da associazioni o enti autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi con intervento ministro vigilante, nel procedimento deliberativo consiliare, volto a vincolare gli ordini o collegi anche nel senso dell'accoglimento dell'autorizzazione che si intenda negare.

E' quindi specificamente previsto, con evidente finalità di tutela verso comportamenti anticoncorrenziali da parte degli organi dotati di potere autorizzatorio, che i consigli nazionali trasmettano motivata proposta di delibera, anche di diniego dell'autorizzazione, al ministro vigilante al fine di assumere un parere vincolante sul punto e, quindi, eventualmente inducendo al rilascio di una autorizzazione che si intende negare. Sul punto resta ferma la possibilità che i corsi di formazione siano organizzati da soggetti diversi anche dalle associazioni professionali; va rilevato che la legge di delegificazione non solo consente, ma, in chiave di liberalizzazione, impone che i corsi possano essere organizzati da soggetti estranei agli ordini e collegi ovvero alle associazioni dei relativi iscritti); correlativamente, i consigli nazionali degli ordini o collegi, previo parere favorevole del ministro vigilante, emanano un regolamento attuativo concernente: a) le modalità e le condizioni per l'istituzione dei corsi di formazione (con l'obiettivo espresso di garantire libertà e pluralismo dell'offerta formativa); b) i contenuti formativi essenziali; c) la durata minima dei corsi con carico didattico minimo non inferiore a duecento ore; d) le modalità e le condizioni per la frequenza dei corsi di formazione, nonché per la verifica intermedia e finale del profitto, affidate ad una commissione di professionisti o docenti universitari in modo da garantire omogeneità di giudizio sull'intero territorio nazionale.



Giova evidenziare che anche per tale regolamento si è ritenuto, in coerenza, di mantenere un intervento del ministro vigilante nell'*iter* di adozione del regolamento con evidente finalità di tutela della libera concorrenza; ancora al ministro vigilante è rimessa, verificata l' idoneità dei corsi di formazione e la dichiarazione della data a decorrere dalla quale il corso di formazione diviene operativo ai fini del tirocinio con al finalità di rendere omogenea l'applicazione della disciplina sul punto. In risposta a una sollecitazione dei pareri parlamentari va osservato che in sede di regolamenti consiliari attuativi, partecipati dal ministro vigilante, potrà prevedersi la separazione soggettiva tra organizzatori dei corsi e soggetti destinati a valutarne l'esito per i partecipanti. La disposizione, infine, attribuisce al consiglio dell'ordine o del collegio i poteri di certificazione sullo svolgimento del tirocinio e stabilisce, l'inefficacia del periodo di formazione svolto nel caso in cui l'esame di Stato non venga superato nei cinque anni successivi alla chiusura del periodo; si chiarisce anche che le disposizioni in parola si applicano ai tirocini iniziati dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo quanto previsto, in particolare sulla durata, dall'art.9, c. 6, del d.l.n. 1 del 2012.

2.- Con riferimento al censurato articolo 7, giova ricordare che la disposizione impugnata regola la formazione continua permanente, con la finalità di garantire qualità ed efficienza della prestazione professionale e sviluppo della professione, anche a tutela degli interessi degli utenti e della collettività cui è rivolto il servizio professionale. E' quindi sancito, per il singolo professionista, l'obbligo di formazione mediante un continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale. La violazione dell'obbligo è previsto che abbia rilievo disciplinare. I corsi di formazione possono essere organizzati dagli ordini o dai collegi, nonché da associazioni o enti autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi con intervento ministro vigilante, nel procedimento deliberativo consiliare, volto a vincolare gli ordini o collegi anche nel senso dell'accoglimento dell'autorizzazione che si intenda negare. E' quindi specificamente previsto, con evidente finalità di tutela verso comportamenti anticoncorrenziali da parte degli organi dotati di potere autorizzatorio, che i consigli nazionali trasmettano motivata proposta di delibera, anche di diniego dell'autorizzazione, al ministro vigilante al fine di assumere un parere vincolante sul punto e, quindi, eventualmente inducendo al rilascio di una autorizzazione che si intende negare.



Ad un regolamento, emanato dai consigli nazionali degli ordini o collegi, previo parere favorevole del ministro vigilante, è rimessa: a) la determinazione delle modalità e condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti; b) la individuazione dei requisiti minimi dei corsi di aggiornamento; c) la fissazione del valore del credito formativo professionale, quale unità di misura della formazione continua (anche per tale regolamento, parallelamente a quanto previsto per i corsi di formazione nel tirocinio, si è ritenuto di mantenere un intervento del ministro vigilante nell'*iter* di adozione del regolamento, con evidente finalità di tutela della libera concorrenza).

In sede di parere parlamentare, si è rilevata l'opportunità di integrare la disposizione del comma 3, sulla possibilità di stipulare convenzioni tra consigli nazionali degli ordini e università, prevedendo che l'attività di gestione e organizzazione dell'aggiornamento professionale possa avvenire anche a cura degli ordini o collegi territoriali e dei sindacati di categoria delle professioni regolamentate, anche in cooperazione o convenzione con altri soggetti. Invero, la norma richiamata del comma 3 non esclude la possibilità che i corsi per la formazione continua siano organizzati anche a cura degli ordini o collegi territoriali, e dei sindacati di categoria delle professioni regolamentate, cosicché non si rinvergono ragioni per una modificazione del testo sul punto.

Ad apposite convenzioni tra consigli nazionali competenti e università è rimessa la determinazione delle regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi (professionali ed universitari). Parimenti è regolato il riconoscimento reciproco tra diversi ordini o collegi professionali (crediti interprofessionali). E' riconosciuta la competenza regionale per la disciplina dell'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale. Al riguardo, con specifico riferimento alle doglianze lamentate dal ricorrente, preme evidenziare che la norma si limita a ribadire che le Regioni, che hanno potestà concorrente in materia di professioni, possono prevedere l'attribuzione di fondi per i corsi di formazione.

3.- In relazione al censurato articolo 8, la disposizione si occupa della riforma del sistema disciplinare delle professioni, la cui attuazione incontra: i limiti costituzionali (la natura riservata in via assoluta alla legge delle norme relative ad ogni magistratura, secondo l'art. 108



della Cost., non abilita il Governo a regolamentare anche le funzioni giurisdizionali dei consigli nazionali, dovendosi ritenere che il regolamento sia sprovvisto, a riguardo, di ogni potestà d'intervento, limitato ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa); i limiti derivanti dalla legge di delegificazione, che non prevede in alcun modo la possibilità di riformare il sistema elettorale dei consigli, non consente di modificare la competenza territoriale degli stessi (eventualmente ampliandola per le funzioni disciplinari), non prevede di modellare la composizione dei collegi di disciplina attraverso la nomina di componenti esterni, attesa la mancata possibilità di modifica del sistema rappresentativo vigente per la composizione degli attuali organi di disciplina; le limitazioni insite nella formulazione dell'articolo 3, comma 5, lettera f), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che individua, quale criterio di delegificazione in materia disciplinare, l'incompatibilità della carica di consigliere dell'ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei costituenti consigli di disciplina nazionali e territoriali; l'aggettivazione (*nazionali e territoriali*) data ai consigli di disciplina impone una lettura della norma nel senso della individuazione di una incompatibilità 'interna' e non allargata a qualsivoglia carica di consigliere dell'ordine anche ad altro livello territoriale; se la norma avesse voluto estendere l'incompatibilità alla carica di consigliere del collegio di disciplina avrebbe dovuto esplicitarlo, ovvero avrebbe dovuto essere diversamente formulata con l'esclusione della predetta aggettivazione.

4.- Con specifico riferimento alle censure mosse dal Consiglio nazionale degli agrotecnici, giova sottolineare che la disposizione tiene nel debito conto i limiti entro cui può operare la delegificazione. In particolare va evidenziato il succitato limite della riserva assoluta di legge di cui all'art. 108, primo comma, della Costituzione, per gli organi di disciplina aventi natura giurisdizionale. E' opportuno sottolineare ulteriormente che alcuna norma secondaria può incidere, anche indirettamente, sugli organi con funzioni giurisdizionali, quali quelli disciplinari nazionali di alcuni ordini (come il CNF).

Deve infine richiamarsi il tenore letterale della norma primaria che parla di *organi* di disciplina differenti e di incompatibilità della *carica*, e non solo, come indicato dal Consiglio di Stato, di *funzioni* differenziate e, appunto, di distinzione tra funzioni. Appare dunque scelta congrua e



più aderente al dettato costituzionale quella di escludere del tutto dalla disciplina regolamentare gli organi di disciplina aventi natura giurisdizionale.

Inoltre, con sostanziale adesione alle indicazioni del Consiglio di Stato, nei consigli di disciplina nazionale che decidono in via amministrativa viene prevista la formazione di autonomi organi, con conseguente divaricazione delle competenze disciplinari e amministrative, lasciando la concreta disciplina attuativa della gestione delle dette, distinte, competenze, ai poteri autorganizzatori dei consigli nazionali. Il profilo della terzietà (riflesso della incompatibilità di funzioni e di cariche voluto dalla norma) viene garantito mediante la *designazione* dei componenti del collegio di disciplina –che avviene attingendo da una rosa di candidati proposta dal consiglio dell'ordine o collegio-, designazione assegnata al presidente del tribunale, figura idonea ad escludere che la designazione da parte del consiglio locale possa subire condizionamenti per effetto della prossimità agli iscritti, profilo questo che consente di differenziare la disciplina a livello nazionale. Ai consigli nazionali è attribuito il compito di emanare un regolamento, partecipato dal ministro vigilante, per l'individuazione dei criteri in base ai quali viene effettuata la scelta della rosa dei candidati proposta al presidente del tribunale per la nomina.

*****^ ^ ^ ^ ^*****

5.- In attuazione della legge di delegificazione e secondo i criteri di scelta sopra illustrati, sono istituiti, per tutte le professioni diverse da quella sanitaria, i *consigli di disciplina territoriali* presso i consigli dell'ordine o collegio territoriale. Ciò consente di mantenere ferma e far coincidere la competenza territoriale (sugli iscritti) dei due organi, amministrativo e disciplinare, sdoppiati per effetto della riforma. I consigli di disciplina sono costituiti da un numero di consiglieri pari a quello oggi previsto dai singoli ordinamenti professionali per lo svolgimento delle medesime funzioni. Nei consigli di disciplina territoriali con più di tre componenti si formano, per l'istruttoria e la decisione, collegi composti da tre membri, di cui quello con maggiore anzianità d'iscrizione all'albo svolge la funzione di presidente, svolta invece dal componente con maggiore anzianità anagrafica qualora vi siano componenti non iscritti.

La composizione dei consigli di disciplina territoriali, tenuto conto dei limiti imposti dalla legge di delegificazione e sopra esposti, è effettuata mediante nomina del presidente del



tribunale nel cui circondario hanno sede i medesimi consigli, attingendo da una rosa di nominativi predisposta e proposta dal locale consiglio dell'ordine. L'elenco predetto è composto da un numero di nominabili pari al doppio del numero di consiglieri che devono essere nominati. Con regolamento adottato dai consigli nazionali degli ordini o collegi, previo parere vincolante del ministro vigilante, sono individuati i criteri in base ai quali i consigli avanzano la proposta e il presidente del tribunale effettua la scelta.

Sono stabilite regole minime di funzionamento dei consigli di disciplina ove il presidente di detto organo è individuato nel componente con maggiore anzianità di iscrizione all'albo, ovvero dal componente con maggiore anzianità anagrafica qualora vi siano componenti non iscritti, mentre il più giovane è chiamato a svolgere le funzioni di segretario; la durata dei consigli di disciplina è la stessa dei consigli dell'ordine o collegio.

I commi da 7 a 11 regolano la costituzione, composizione e competenza dei *consigli di disciplina nazionali*. La costituzione di tali organi è prevista, come rilevato sopra, per le sole professioni dove i consigli nazionali degli ordini o collegi decidono le questioni disciplinari *in via amministrativa*. Le competenze in materia disciplinare dei nuovi organi sono le stesse precedentemente assegnate ai consigli nazionali. E' affermata la regola della separazione delle competenze disciplinari da quelle amministrative, che devono essere svolte da consiglieri diversi, secondo una articolazione del consiglio nazionale dell'ordine o collegio che rifletta detta separazione e da stabilirsi mediante regolamento interno, adottato su parere vincolante del ministro che ha la vigilanza sull'ordine o collegio. Sul piano del funzionamento dell'organo disciplinare, viene previsto che le funzioni di presidente siano svolte dal componente con maggiore anzianità d'iscrizione all'albo, mentre l'iscritto più giovane svolge le funzioni di segretario. Il ministro vigilante procede, secondo i principi generali, al commissariamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali per gravi e ripetuti atti di violazione di legge, ovvero nel caso in cui non siano in condizioni di funzionare regolarmente. Il nuovo sistema disciplinare, che prevede che restino comunque ferme le disposizioni in materia di procedimento come regolate dai singoli ordinamenti, diviene operativo con l'insediamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali neocostituiti.

La disposizione si chiude con l'espressa previsione che, per le professioni sanitarie e per quella di notaio continua ad applicarsi la disciplina vigente.



Infine, con riferimento alla asserita violazione dell'articolo 117, comma 3. Cost. la censura è infondata, alla luce di quanto suesposto e delle seguenti osservazioni.

La compatibilità con il sistema costituzionale delle fonti dello strumento attuativo dei principi di delegificazione sopra esposti deve essere valutato tenendo conto, da un lato, della materia trattata (*professioni*) e, dall'altro, dei limiti che la legge assegna ai regolamenti di delegificazione (*materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione*).

Sotto il primo profilo, va rilevato che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione individua, tra le materie di *legislazione concorrente*, le *professioni*, cosicché si pone in astratto il problema della competenza ad emanare regolamenti (anche di delegificazione), considerato che *la potestà regolamentare spetta alle Regioni* in materie diverse da quelle di legislazione esclusiva (articolo 117, comma 6, Cost.).

Il problema della legittimità dell'attività normativa di delegificazione, in materia di professioni, va valutato avuto riguardo al più ampio contesto sistematico in cui si colloca la normativa che ha introdotto i principi di liberalizzazione enunciati. Le norme del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, sono ispirate dall'esigenza di incentivare lo sviluppo economico, da attuarsi mediante la piena tutela della concorrenza tra imprese. A tal fine viene dettata una normativa, che, complessivamente ispirata al principio della libertà d'impresa, realizza l'abrogazione delle indirette restrizioni all'accesso ed all'esercizio delle professioni e delle attività economiche.

La materia della professioni viene dunque presa in esame, nel più ampio quadro delle attività che costituiscono esplicazione dell'autonomia economica privata, quale settore, la cui liberalizzazione mira indirettamente alla *tutela della concorrenza*, espressamente rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato dalla lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. La lettura della normativa in questione, in chiave di garanzia della libera concorrenza e del mercato aperto, è favorita dalla pacifica qualificazione delle *attività delle libere professioni* quali *servizi* (articolo 57, par. 2, lett. d), TFUE), la cui prestazione non può essere soggetta a restrizione alcuna (articolo 56 TFUE).



6.- Va da ultimo osservato sul punto che la disciplina sulle professioni ha, per taluni aspetti, un suo carattere *necessariamente unitario*. In tal caso, la competenza concorrente delle Regioni è destinata a lasciare il passo al solo intervento statale (il principio è stato affermato dalla Corte costituzionale in relazione alla *individuazione di nuove figure professionali*, che non può essere rimessa alla normativa regionale: v. C. cost. n. 153/2006 e n. 57/2007). La medesima esigenza di unitarietà della disciplina può essere senz'altro avvertita per le materie (accesso, tirocinio, formazione continua, assicurazione dai rischi professionali, disciplinare, pubblicità commerciale) rimesse alla delegificazione, trattandosi con evidenza di profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale (da cui la Corte costituzionale fa derivare la natura concorrente) e che impongono piuttosto una uniforme regolamentazione sul piano nazionale.

Il secondo profilo di compatibilità costituzionale dei regolamenti di delegificazione attiene al previsto limite della riserva assoluta di legge. L'alinea del comma 5 dell'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, premette espressamente, prima di dare mandato al Governo per la riforma degli ordinamenti, secondo i principi enunciati, la salvezza dell'esame di Stato di cui all'articolo 33, quinto comma, della Costituzione per l'accesso alle professioni. Ne deriva pertanto che i regolamenti di delegificazione non investono la riforma dell'accesso sotto il profilo della eliminazione o modificazione dell'esame di Stato.

Altro aspetto, non suscettibile di costituire oggetto di delegificazione, deve essere considerato quello relativo alla istituzione degli organi di disciplina nei limiti così specificati.

La lettera f) dell'articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, muovendo dal presupposto di rimuovere un ostacolo ad un adeguato accesso alle professioni, stabilisce l'istituzione di organi locali e nazionali "diversi da quelli aventi funzioni amministrative", ai quali affidare "l'istruzione e la decisione" delle questioni disciplinari", e prevede una ragione di incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine e quella di membro dei costituenti consigli di disciplina. La previsione richiamata si rivolge, in effetti, in modo del tutto indifferenziato, ad ogni consiglio locale e nazionale di ciascuna professione considerata, escludendo le sole professioni sanitarie.

La norma primaria detta dunque un criterio di delegificazione che non sembra tener conto della natura della *competenza disciplinare* di quegli ordini professionali per i quali le funzioni in



materia disciplinare sono previste dal legislatore alla stregua di una vera e propria *competenza giurisdizionale* (è il caso, a titolo di esempio, degli architetti, degli avvocati, dei chimici, dei geometri, degli ingegneri, dei periti industriali). E' noto che le funzioni giudiziarie dei consigli nazionali sono ritenute compatibili con la Costituzione per la conservazione delle giurisdizioni speciali esistenti al 1° gennaio 1948 (VI disp. trans. e fin Cost.: il termine previsto per la revisione delle giurisdizioni speciali non è considerato perentorio da Corte cost. n. 284/1986).

La costituzione prevede che la materia della giurisdizione non possa venir disciplinata se non ad opera della legge ordinaria (l'articolo 108 della Carta dispone: "Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge"). Si tratta di una tipica ipotesi di riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, con la conseguenza che non può ritenersi che la previsione di legge abbia abilitato il Governo a regolamentare anche le funzioni giurisdizionali dei Consigli dell'ordine nazionali, dovendosi concludere che il regolamento sia sprovvisto, a riguardo, di ogni potestà d'intervento. Corollario di tale assunto è che la lettera f) dell'articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, può riferirsi in effetti ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa (come nel caso dei commercialisti ed esperti contabili: cfr. in motivazione, Cass. n. 30785 del 2011).

Individuata nei regolamenti di delegificazione la modalità normativa attraverso cui provvedere alla voluta *liberalizzazione* delle professioni, in un più ampio contesto di norme finalizzate all'eliminazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, i principi cui conformare l'attività normativa secondaria, a seguito delle modificazioni nel tempo succedutesi e per effetto della rilegificazione di alcune materie, sono i seguenti: l'*accesso alla professione* deve essere libero e fondato sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista; il numero chiuso, su base territoriale, è consentito solo per particolari ragioni di interesse pubblico (come ad esempio la tutela della salute umana), ma alcuna limitazione può fondarsi su discriminazioni dirette o indirette basate sulla nazionalità, ovvero sulla ubicazione della sede della società professionale; il *tirocinio per l'accesso* deve avere (per disposizione di norma primaria) durata non superiore ai diciotto mesi e deve garantire l'effettivo svolgimento dell'attività formativa ed il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione; la *formazione continua permanente* è



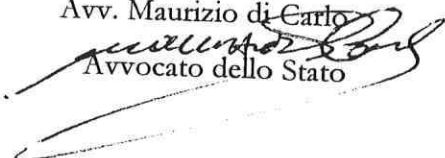
obbligatoria ed è sanzionata disciplinarmente la violazione di tale obbligo; l'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale è obbligatoria e di essa deve essere data notizia al cliente; la pubblicità informativa deve essere consentita con ogni mezzo e può anche avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati; la funzione disciplinare deve essere affidata ad organi diversi da quelli aventi funzioni amministrative; allo scopo è prevista l'incompatibilità della carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei consigli di disciplina territoriali e nazionali.

Per tutto quanto fin qui esposto e argomentato l'Amministrazione come sopra rappresentata e difesa

CHIEDE

che l'Ecc.mo TAR del Lazio voglia rigettare l'avverso ricorso perché infondato. Spese vinte.

Roma, 30 maggio 2013

Avv. Maurizio di Carlo

Avvocato dello Stato

