

Il riparto delle competenze normative in materia di professioni

Stato, Regioni, Ordini



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114
Tel. 06.6788895, fax 06.6782783
segreteria@cni-online.it



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Il presente testo è stato redatto dal avv. Lorenzo Passeri, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau.

Sommario

Considerazioni di sintesi pag. 11

Parte prima

Le linee fondamentali della riforma del Titolo V della Costituzione

1. Le origini della riforma 23
2. I principi di sussidiarietà e differenziazione 27
3. Il riparto della potestà legislativa 31
4. Il riparto della potestà normativa regolamentare 41
5. La recessività delle fonti normative 45
6. La competenza trasversale dello Stato 49

Parte seconda

Le competenze normative in materia di professioni

1. I principi di derivazione comunitaria 55
2. Le competenze di Stato, Regioni e Ordini 59
 - 2.1. *I percorsi formativi di accesso alle professioni* 61
 - 2.2. *L'aggiornamento e la formazione continua degli iscritti agli Ordini* 62
 - 2.3. *L'attribuzione delle competenze professionali* 65
 - 2.4. *La regolamentazione dell'esame di abilitazione* 68
 - 2.5. *Le funzioni dell'Ordine* 71
 - 2.6. *I profili organizzativi dell'Ordine* 87

Considerazioni di sintesi

L'emanazione della Legge Costituzionale n.3/2001 recante *“Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione”* (pubblicata sulla G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001) a seguito del positivo esito della consultazione referendaria del 18 ottobre 2001, ha contribuito a ridisegnare in senso federalista l'assetto istituzionale della Repubblica.

Incentrata sui principi di sussidiarietà e differenziazione, la Legge Costituzionale n. 3/2001 ha determinato una inversione nei criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, con l'attribuzione al primo della competenza esclusiva in alcune limitate e ben definite materie, ed alle seconde di una competenza residuale.

In particolare il terzo comma del novellato articolo 117 della Costituzione statuisce che *“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...); istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; (...). Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”*

Il sesto comma del novellato articolo 117 della Costituzione precisa poi che *“La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno pote-*

stà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite."

Le modifiche all'art. 117 della Costituzione hanno immediatamente dato avvio ad un vasto dibattito tra studiosi e forze politiche, e soprattutto determinato un attivismo da parte delle Regioni, alcune delle quali hanno provveduto, o si stanno accingendo, a legiferare in materia di professioni (allo stato attuale solo la Regione Calabria risulta aver emanato una legge in materia, pubblicata nel B.U.R. n. 104 dell'1 dicembre 2001; altre iniziative sono allo studio in altre Regioni tra le quali Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana, Umbria).

Tale attivismo appare in parte prematuro e soprattutto non fondato su un'attenta analisi della portata delle innovazioni complessivamente introdotte nella nostra Costituzione. Lo stesso dibattito tra illustri e autorevoli esperti di diritto lascia intendere che non si sia ancora addivenuti ad una uniformità di orientamenti circa contenuti, limiti e modalità di attivazione delle competenze legislative delle Regioni in materia di professioni.

Due sono in particolare le questioni attorno alle quali si sta sviluppando il dibattito degli esperti: le Regioni possono legiferare immediatamente sulla materia? E se sì, con quali limiti?

Proprio per fornire un contributo al dibattito in corso e in qualche modo supportare l'opera del legislatore regionale, il Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha analizzato le suddette problematiche, elaborando un documento di cui in questa sede si riportano gli elementi più significativi.

Per ciò che attiene la prima questione, ossia se le Regioni siano legittimate ad intervenire nella materia delle professioni, la risposta è sicuramente positiva.

Le Regioni possono da subito esercitare le proprie potestà legislative

nelle materie soggette a legislazione “concorrente” (e dunque anche in materia di professioni). E ciò anche se manchi la determinazione dei “principi fondamentali” da parte del legislatore statale.

Per quanto attiene questi ultimi essi possono essere identificati con quelle “regole del diritto” contenenti indicazioni normative essenziali volte ad individuare l’*interesse nazionale unitario* da salvaguardare nella materia di riferimento, ove per *interesse nazionale* si fa riferimento a quel complesso di “valori” che, anche nell’ambito di un ordinamento di tipo federale, non possono essere oggetto di sperequazione e devono essere unitariamente tutelati sull’intero territorio nazionale.

La determinazione dei “principi fondamentali”, non può però essere vista come limite all’esercizio della legislazione regionale, bensì come aspetto cooperativo dell’attività di disciplina di materie soggette a fonti normative pariordinate (legge statale e regionale).

Se le Regioni sono quindi pienamente legittimate a legiferare da subito sulla materia, va evidenziato con forza che la loro potestà legislativa resta comunque ristretta entro un ambito di competenza, che non è definito esclusivamente dai principi fondamentali.

Infatti essa è altresì limitata da quella che potrebbe essere definita competenza “trasversale” dello Stato rimasta immutata rispetto al passato (in quanto sancita dalle norme contenute in altre parti della Costituzione mai modificate), ed anzi per certi versi ampliata dalla necessità di tutelare l’*interesse nazionale unitario*.

La potestà legislativa regionale sulle professioni non potrà inoltre non tener conto della legislazione e dei principi di derivazione comunitaria, quali in particolare quelli di libertà di concorrenza e libertà di stabilimento.

A valle inoltre l’attività legislativa regionale dovrà essere contemperata con le funzioni consultive, con il concreto esercizio delle funzioni

amministrative e l'autonomia (derivante dall'applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale") degli stessi Ordini professionali.

Vediamo però, sia pure in estrema sintesi, qual è il riparto delle competenze normative nella materia delle professioni che si delinea a seguito delle recenti modifiche al Titolo V della Costituzione (tav. 1).

Quattro sono i soggetti che in tale ambito detengono voce in capitolo: l'Unione Europea, il legislatore statale, il legislatore regionale e gli stessi Ordini professionali.

Per ciò che attiene gli ambiti di intervento sono state considerate le tematiche relative ai principi di libertà di stabilimento e di concorrenza, quelle relative alla formazione e all'accesso all'esercizio della professione ed infine quelle concernenti funzioni e organizzazione delle strutture ordinistiche.

Per ciò che attiene i **principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza**, essi derivano dalla normativa comunitaria e sia il legislatore statale che quello regionale, quando deliberano in materia di professioni, sono vincolati alla loro applicazione.

Lo Stato peraltro ha competenza legislativa esclusiva (art. 117, 2° comma, lettera e) della Costituzione) in materia di "tutela della concorrenza". Ciò non lo autorizza ad erodere la competenza legislativa delle Regioni in quelle materie che ad essa siano connesse, come quelle che generalmente presentano profili di carattere economico. Le Regioni sono quindi tenute a rispettare i principi fondamentali dettati dallo Stato (e derivanti anche dalla normativa europea) ed afferenti esclusivamente e specificamente la tutela della concorrenza.

Per ciò che attiene invece la **formazione e l'accesso all'esercizio della professione**, lo Stato ha *competenza normativa esclusiva* a dettare le norme generali relativamente a:

- A. la definizione dei percorsi formativi universitari, nel rispetto del-

l'autonomia degli Atenei ai sensi dell'art. 33 Costituzione, che consentono l'accesso all'esame di Stato;

- B. la regolamentazione dell'esame di Stato ai sensi dell'art. 33, 5° comma Costituzione.

Il legislatore statale ha anche, nella materia delle professioni, una potestà legislativa concorrente in forza della quale è competente a determinare i "principi fondamentali" relativi a:

1. la correlazione fra curricula formativi e attribuzione di specifiche competenze professionali;
2. l'obbligo del costante aggiornamento professionale da parte del professionista;
3. l'equipollenza territoriale delle competenze professionali.

Su queste ultime tre tematiche le Regioni hanno una *competenza normativa concorrente* (atti di natura legislativa e regolamentare). In buona sostanza esse sono chiamate ad applicare i "principi fondamentali" individuati dallo Stato, specificando e dettagliando tali disposizioni, e, per quanto attiene le competenze professionali, attribuendone eventualmente di aggiuntive rispetto a quelle individuate dal legislatore statale.

In materia di aggiornamento e formazione professionale (successiva a quella necessaria per l'accesso all'esame di abilitazione) le Regioni detengono invece una *competenza legislativa esclusiva*. Spetta quindi ad esse individuare le modalità attraverso le quali declinare l'obbligo dell'aggiornamento professionale in capo al professionista.

Anche agli stessi Ordini professionali è possibile riconoscere una funzione in materia; essa sarà di natura consultiva sia per ciò che attiene la determinazione delle competenze professionali, sia per quanto riguarda la determinazione dei contenuti delle attività di formazione e aggiornamento. È importante evidenziare che tali funzioni andranno esercitate dall'articolazione territorialmente più prossima (regionale, provinciale)

Tav. 1 - Il riparto delle competenze normative in materia di professioni

Profilo di disciplina	Unione Europea	Legislatore statale	Legislatore regionale	Ordini professionali
Libertà di stabilimento	Art. 43 del Trattato istitutivo della C.E.	Vincolato al rispetto dei principi di derivazione comunitaria ai sensi dell'art. 117, 1° comma della Costituzione	Nessuna competenza. Vincolata al rispetto dei principi di derivazione comunitaria	Nessuna competenza
Tutela della concorrenza	Art. 4 del Trattato istitutivo della C.E.	Vincolato al rispetto dei principi di derivazione comunitaria ai sensi dell'art. 117, 1° comma della Costituzione. Lo Stato ha competenza legislativa esclusiva ex art. 117, 2° co. lett. e) della Costituzione. La materia della "tutela della concorrenza" è comunque materia autonoma che non autorizza lo Stato ad erodere la competenza legislativa delle Regioni in quelle materie (economiche in generale) che alla prima siano connesse.	Le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali dettati dallo Stato ed afferenti strettamente la tutela della concorrenza.	Nessuna competenza
Formazione e accesso all'esercizio della professione		<p>Lo Stato ha competenza normativa esclusiva a dettare le norme relative a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definizione dei percorsi formativi universitari, nel rispetto dell'autonomia degli Atenei ai sensi dell'art. 33 Cost.; - la regolamentazione dell'esame di abilitazione ai sensi dell'art. 33, 5° comma Cost. <p>Allo Stato compete anche la definizione della normativa di principio relativamente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la correlazione fra curricula formativi e le specifiche competenze professionali - l'obbligo del costante aggiornamento professionale da parte del professionista; - l'equipollenza territoriale delle competenze professionali. 	<p>La Regione ha competenza normativa concorrente (dunque atti di natura legislativa e regolamentare) per la determinazione delle competenze professionali.</p> <p>Ha invece competenza legislativa esclusiva in materia di formazione e aggiornamento professionale, funzionale ad agevolare l'accesso nel mondo del lavoro ed al mantenimento delle competenze e conoscenze professionali nel tempo.</p>	<p>L'Ordine ha funzione consultiva per la determinazione delle competenze professionali e dei contenuti delle attività di aggiornamento.</p> <p>Tali funzioni andranno esercitate dall'articolazione dell'Ordine territorialmente più prossima alla collettività di riferimento nel rispetto delle direttive unitarie impartite dal Consiglio Nazionale.</p>

segue

segue **Tav. 1 - Il riparto delle competenze normative in materia di professioni**

Profilo di disciplina	Unione Europea	Legislatore statale	Legislatore regionale	Ordini professionali
Funzioni degli Ordini		Allo Stato spetta la determinazione contenutistica delle potestà esercitabili dall'Ordine professionale che siano funzionali alla soddisfazione di un interesse pubblico di rilevanza nazionale (potestà tariffaria, determinazione delle regole deontologiche).	Alla Regione spetta la determinazione delle modalità concrete per l'esercizio delle funzioni individuate dallo Stato.	All'Ordine compete il concreto esercizio delle funzioni amministrative. L'Ordine può intervenire nella determinazione di ulteriori funzioni proprie in base alla sua autonomia statutaria. In applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale" di cui all'art. 118, 4° comma, della Costituzione è prospettabile una totale autonomia dell'Ordine professionale nella gestione degli interessi che pertengono alla categoria professionale rappresentata.
Organizzazione degli Ordini		Allo Stato spetta la determinazione contenutistica della organizzazione "tipo" degli Ordini professionali quali l'articolazione territoriale e la definizione del sistema elettorale. Il legislatore statale dovrà comunque uniformarsi al principio di sussidiarietà che impone che titolari delle funzioni amministrative siano le articolazioni più vicine ai cittadini.	Rientra nella competenza regionale, sulla scorta del principio di adeguatezza: a) conformare la struttura organizzativa tipica degli ordini professionali alle esigenze del territorio; b) determinare le regole attuative dei principi fissati dal legislatore nazionale.	Alla potestà statutaria degli Ordini, ai sensi dell'art. 2061 del Codice Civile, compete la determinazione delle regole di funzionamento ed organizzazione interna dei rispettivi organi.

Fonte: Centro Studi CNI, 2002

alla collettività di riferimento, nel rispetto delle direttive unitarie impartite dal Consiglio Nazionale.

Per quanto riguarda **le funzioni dell'Ordine** allo Stato spetta la determinazione contenutistica delle potestà che sono funzionali alla soddisfazione di un interesse pubblico di rilevanza nazionale, ossia la potestà tariffaria e la determinazione delle regole deontologiche. Alla Regione spetta invece la definizione delle modalità concrete di esercizio da parte dell'Ordine delle funzioni attribuite dallo Stato. All'Ordine infine deve essere riservato il concreto esercizio delle funzioni amministrative connesse al suo istituto. Deve essere possibile anche l'intervento dell'Ordine al fine di individuare ulteriori proprie funzioni (aggiuntive rispetto a quelle assegnate dallo Stato) in base alla sua autonomia statutaria. Si tenga presente che in applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale" di cui all'art. 118, 4° comma della Costituzione è prospettabile l'assegnazione, da parte di Stato e Regioni, di una totale autonomia dell'Ordine nella gestione degli interessi che pertengono alla categoria professionale rappresentata.

Infine per quanto riguarda **i profili organizzativi degli Ordini**, al legislatore statale deve essere attribuita la competenza relativa all'individuazione dell'organizzazione "tipo" degli Ordini; profili quindi che attengono principalmente l'articolazione territoriale degli stessi e la definizione dei rispettivi sistemi elettorali. In particolare il legislatore statale dovrà uniformarsi al principio di sussidiarietà che impone che titolari delle funzioni amministrative siano quelle articolazioni più vicine alla comunità amministrata (regionale, provinciale).

Si delinea invece una competenza regionale per ciò che concerne l'adeguamento della struttura organizzativa degli Ordini alle specifiche esigenze e caratteristiche del territorio, nel rispetto dei precedenti indirizzi statali. Rientra nella competenza regionale anche la determinazione

delle regole attuative dei principi fissati dal legislatore nazionale in materia.

Alla potestà statutaria degli Ordini infine, ai sensi dell'art. 2061 del Codice Civile, non può che competere la determinazione delle regole di funzionamento ed organizzazione interna dei rispettivi organi.

Giovanni Angotti

Parte prima

Le linee fondamentali della riforma del Titolo V della Costituzione

1. Le origini della riforma

In seguito alla positiva consultazione referendaria del 18 ottobre 2001¹, veniva pubblicata, sulla G.U. n. 248, del 24 ottobre 2001, la Legge Costituzionale n. 3 recante “*Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*”.

Tale Legge Costituzionale rappresenta il “residuato” di un programma riformista, di ben più ampio spettro, avviato fin dalla prima metà degli anni '80 con l'istituzione della prima Commissione Bicamerale presieduta dall'On. Bozzi².

1. Indetta mediante avviso pubblicato sulla G.U. n. 59, del 12 marzo 2001 in quanto il testo di legge era stato approvato dal Senato l'8.3.2001, in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, dei componenti.

2. A tale Commissione seguì una seconda Commissione bicamerale (“Commissione De Mita – Iotti” istituita con L.C. n. 1/1993) e una terza Commissione “per le riforme costituzionali” istituita con L.C. n. 1/1997. Sui lavori della “Commissione Bozzi” si veda A. Truini *Federalismo e Regionalismo in Italia ed in Europa - centro e periferie a confronto*, Padova, 2001, 314 ss.; G. Ferrara *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Diritto e società*, 1985, 729 ss.; A. Barbera *Una riforma per la Repubblica*, Roma 1991. Per quanto concerne gli esiti della seconda Commissione si veda C. Fusaro *La redistribuzione del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983 - 1998)*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, 514 ss. Infine per una disamina approfondita circa sui lavori della terza commissione bicamerale si veda C. Fusaro *op. cit.*; A. Truini, *op. cit.*, 339 ss.

Le vicissitudini che hanno contraddistinto l'operato delle diverse Commissioni bicamerali che si sono succedute negli anni, hanno fatto abbandonare l'idea di una grande riforma costituzionale, inducendo il legislatore a prediligere una politica dei "piccoli passi" che "nel nostro Paese ha sempre dato risultati migliori di quella delle grandi riforme"³. L'obiettivo "minimale" della Legge Costituzionale n. 3/2001, è infatti quello di dare una "copertura" Costituzionale alla riforma federalista amministrativa⁴ attuata con le "Leggi – Bassanini" ed i relativi decreti attuativi⁵. Il suo più grande limite è quello di non aver previsto e istituito all'interno del Parlamento, un Organo rappresentativo delle Autonomie in generale (e, si badi bene, non solo delle Regioni) che funga da nuovo elemento di sintesi della nuova "geografia" di poteri in cui si articola oggi la Repubblica Italiana.

La Legge Costituzionale n. 3/2001 ridisegna in 11 articoli l'assetto delle istituzioni di governo del Paese in una prospettiva di accentuato pluralismo politico ed amministrativo pur tenendo conto delle caratteristiche dell'ordinamento italiano che resta unitario ed indivisibile attesa la norma di cui all'art. 5 della Costituzione⁶. Si tratta di una soluzione

3. Così On. Maccanico, all'epoca Ministro delle riforme istituzionali, alla Camera dei Deputati, nella seduta n. 619, del 12.11.1999.

4. Il Ministro per le riforme istituzionali Maccanico, nella seduta della Camera dei Deputati n. 619, del 12.11.1999 testualmente affermava: "*È assolutamente necessaria una copertura a livello Costituzionale delle suddette riforme. Il trasferimento di gran parte delle funzioni amministrative alle Regioni e i lineamenti della nuova finanza regionale, già ispirata ai principi del federalismo fiscale rendono improcrastinabile la riforma costituzionale delle autonomie regionali in senso federale.*"

5. In particolare le Leggi n. 59/1997, n. 127/1997 ed il D.Lgs. n. 112/1998.

6. Tale articolo reca testualmente che: "*La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*"

diretta alla ripartizione del potere fra centro e periferia da intendersi non tanto come forma di decentramento, quanto piuttosto come esercizio pluralistico di poteri articolati fra diversi organi costituzionali e caratterizzato da un collegamento fra apparati e comunità e conseguente uso del potere in sintonia con il consenso popolare.

In sintesi sono i principi della *sussidiarietà* e della *differenziazione* a rappresentare il nucleo essenziale attorno al quale ruota l'intera riforma derivante dalla Legge Costituzionale n.3/2001. Essa presenta le seguenti caratteristiche fondamentali:

- a) l'affermazione della pari dignità costituzionale degli enti costitutivi dell'ordinamento;
- b) l'inversione del criterio di riparto della potestà legislativa Stato-Regioni con l'attribuzione al primo della competenza in alcune materie specificatamente individuate ed alle seconde di una competenza residuale;
- c) l'attribuzione della potestà regolamentare agli enti titolari della potestà legislativa; in particolare viene assegnata alle Regioni la potestà regolamentare anche nelle materie per le quali la Costituzione attribuisce a queste ultime una competenza legislativa concorrente con quella dello Stato;
- d) la previsione, sulla scorta del principio di differenziazione, di ulteriori forme di autonomia delle Regioni a statuto ordinario;
- e) l'introduzione del "federalismo fiscale" secondo i principi di autonomia della capacità impositiva, della compartecipazione delle Regioni ai tributi erariali, della corrispondenza fra risorse e competenza, fondo di solidarietà ed interventi straordinari per sanare gli eventuali squilibri;
- f) la centralità, in forza dei principi di "sussidiarietà verticale" e adeguatezza, del Comune nell'esercizio della funzione amministrativa;

- g) la soppressione dei controlli esterni di legittimità e di merito sugli atti degli enti territoriali;
- h) la soppressione del Commissario di Governo;
- i) la costituzionalizzazione della Conferenza Stato – Regioni – Città e sua articolazione territoriale.

2. I principi di sussidiarietà e differenziazione

Come detto, i principi di *sussidiarietà* e *differenziazione* rappresentano i veri cardini della riforma federalista delle istituzioni, è bene dunque soffermarsi sulla portata applicativa degli stessi, nonché sul loro significato in quanto direttamente funzionali al chiarimento dell'ambito oggettivo di applicazione della legge Costituzionale n. 3/2001.

Per quanto attiene al principio di *sussidiarietà*, bisogna anzitutto evidenziare che essa si distingue in "orizzontale" o sociale, afferente al rapporto che deve informare Stato e società e "verticale" - afferente, invece, ai rapporti fra i diversi livelli istituzionali e che esprime l'idea di un "pluralismo ordinato"⁷ in forza del quale alle esigenze del cittadino dovrà provvedere l'istituzione ad esso territorialmente più vicina, dovendosi limitare l'intervento delle formazioni sociali di dimensioni più consistenti ai soli casi in cui le prime non siano in grado di provvedere da sole.

Orbene, la Legge Costituzionale n. 3/2001, proprio in quanto diretta a modificare il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione recante norme afferenti all'ordinamento della Repubblica, ha sostanzialmente recepito il principio di sussidiarietà "verticale", sviluppando solo limita-

7. La definizione è di Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in *Studi sulla riforma Costituzionale* di A. Cervati, S. Panunzio, P. Ridola, Torino, 2001, 194.

tamente quello “orizzontale” che informa i rapporti fra pubblico e privato. Per quanto attiene quest’ultimo, il 4° comma dell’art. 118 della Costituzione statuisce: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Il principio di “sussidiarietà verticale” incide invece sul rapporto Stato - Regioni nell’esercizio della potestà legislativa invertendone i poli, ossia indicando espressamente le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle soggette alla potestà legislativa concorrente ed applicando il criterio della residualità per la definizione dell’ambito oggettivo della potestà legislativa esclusiva regionale.

Sul versante dell’esercizio delle funzioni amministrative il principio di sussidiarietà trova attuazione nell’art. 118 della Costituzione - sì come modificato dall’art. 4 della L. n. 3/2001 - che attribuisce ai Comuni l’esercizio delle funzioni amministrative, salvo diversa ed espressa statuizione da parte della legge al fine di garantire quelle esigenze di unitarietà connesse all’esercizio di determinate funzioni.

Meno complessa è, invece, l’individuazione dei tratti essenziali dell’altro principio che supporta la riforma Costituzionale ossia il principio di differenziazione. La riorganizzazione in senso federale dell’ordinamento ha introdotto l’idea di un “federalismo a più voci”⁸ nel quale è accentuato il ruolo e la presenza delle Autonomie locali chiamate a partecipare all’esercizio dei poteri di governo. Da qui l’esigenza di una “differenziazione” in quanto, gli ordinamenti locali (Regioni, Comuni) si differenziano per profili particolarmente rilevanti quali: capacità di go-

8. Così l’On. Cerulli Irelli, resoconto stenografico seduta Camera Dei Deputati n. 619, del 12.11.1999, pag. 20.

verno, tradizioni storiche, condizioni socio-economiche, e la stessa “voglia” di autonomia.

L’art. 116, 3° comma della Costituzione, così come modificata dall’art. 2 della Legge Costituzionale n. 3/2001, recependo tali istanze, ha previsto che: *“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’art. 119. La legge è approvata dalla Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”*

La norma non intacca la differenza fra Regioni a Statuto ordinario e speciale, ma consente alle Regioni ordinarie, che siano più avanzate nel proprio processo autonomistico, di negoziare con il “potere centrale” forme differenziate di autonomia che siano più confacenti alle proprie esigenze.

3. Il riparto della potestà legislativa

Problema sicuramente centrale, certamente non nuovo, ma acuito dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione è quello dei nuovi confini della rispettiva potestà legislativa di Stato e Regioni. Il novellato art. 117, 2° comma, infatti rimette alla potestà legislativa "esclusiva" dello Stato, le seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

- i) cittadinanza, Stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono, invece, demandate alla potestà legislativa "concorrente" Stato

- Regioni le ulteriori seguenti materie:

- 1) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- 2) commercio con l'estero;
- 3) tutela e sicurezza del lavoro;
- 4) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- 5) **professioni**⁹;
- 6) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- 7) tutela della salute;

9. Grassetto nostro.

- 8) alimentazione;
- 9) ordinamento sportivo;
- 10) protezione civile;
- 11) governo del territorio;
- 12) porti e aeroporti civili;
- 13) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- 14) ordinamento della comunicazione;
- 15) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- 16) previdenza complementare e integrativa;
- 17) armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- 18) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- 19) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- 20) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In tali materie di legislazione concorrente, precisa sempre il 3° comma dell'art. 117, *“spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*.

Infine il 4° comma, del summenzionato art. 117 precisa: *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*.

È necessario approfondire particolarmente le problematiche connesse all'esercizio della potestà legislativa concorrente nella quale rientra la materia delle professioni.

Il sistema previgente, nel delimitare i confini del riparto di competenze Stato - Regioni, partiva dal presupposto che l'esercizio della potestà legislativa era esclusivamente di competenza statale ad eccezione dei casi nei quali quest'ultima veniva delegata alle Regioni le quali rimane-

vano vincolate al rispetto dei “principi fondamentali” stabiliti da leggi dello Stato, nonché nel rispetto dell’interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

Si era altresì stabilito che in mancanza delle “leggi cornice”, recanti i predetti principi fondamentali, questi ultimi potevano essere desunti dal complessivo quadro della normativa statale¹⁰ in tal modo consentendosi alle Regioni di legiferare ugualmente nelle materie “concorrenti”¹¹. Si riteneva, anche che la legge statale potesse estendere il proprio ambito di intervento fino alla definizione di norme di dettaglio che avrebbero disciplinato la materia di riferimento fino a quando non fosse intervenuta la legge regionale¹².

Pur permanendo nel nuovo dettato Costituzionale il riferimento ai “principi fondamentali” sembra chiaro come agli stessi debba essere data una valenza diversa da quella attribuita prima delle modifiche al Titolo V della Costituzione.

Il dibattito in dottrina sulla portata del 3° comma dell’art. 117 della Costituzione si è mostrato subito particolarmente acceso¹³.

10. Stabiliva l’art. 9 della Legge 10.2.1953, n. 62 (cd. “Legge Scelba”), sì come modificata dall’art. 17, 4° comma, della Legge n. 281/1970, che: *“L’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall’art. 117 Cost. si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente le stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti”*.

11. In tal senso Corte Costituzionale, sent. 19.09.1984, n. 290.

12. In questo senso Corte Costituzionale, sent. 23.01.1974, n. 13.

13. Per quanto attiene il dibattito sul 3° comma del novellato art. 117 della Costituzione si vedano le audizioni di L. Elia (seduta 23.10.2001), S. Panunzio (seduta 20.11.2001), A. Baldassarre, (seduta 25.10.2001), V. Caianiello Audizione del 24.10.2001; R. De Roberto (seduta 31.10.2001) e M. Luciani *“Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici delle L. cost. n. 3 del 2001”*. Relazione al Convegno tenutosi a Roma il 19.12.2001 sul tema *“Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle Autonomie”*.

Ferma restando l'autorevolezza delle opinioni espresse finora, riteniamo si possa dare alla questione concernente l'esercizio della potestà legislativa "concorrente" da parte delle Regioni, una soluzione in parte diversa rispetto a quelle attualmente prospettate, con la doverosa premessa che in un reticolo così fitto di problematiche, sarebbe quanto meno inopportuno parlare di "certezze".

L'art. 117 della Costituzione ha – come più volte detto – modificato il previgente sistema di riparto della competenza legislativa basato sulla centralità dello Stato e vi ha sostituito un sistema nel quale, rispetto a quest'ultimo, le Regioni ne escono ampiamente rinforzate in quanto titolari di una potestà legislativa, esercitabile residualmente in via esclusiva, nonché in via concorrente nelle materia elencate dal 3° comma. Per prima cosa occorre prendere atto di tale mutamento, e prenderne atto sta a significare accettare l'idea che oggi della funzione legislativa sono paritariamente titolari sia lo Stato che le Regioni e che, pertanto, al primo non è più concesso in alcun modo di limitare le seconde nell'esercizio di una funzione costituzionalmente loro conferita.

Dispone testualmente il 3° comma dell'art. 117 Cost. che nelle materie ivi indicate "spetta¹⁴ alle Regioni la potestà legislativa" di modo che non si vede, francamente, come possa essere negata alle Regioni la facoltà di esercitare *immediatamente* la propria potestà legislativa. Questo tanto più ove si tenga presente l'insegnamento storico datoci dalla pregressa esperienza costituzionale ove, pur in un sistema nel quale la "posizione regionale" era istituzionalmente più debole rispetto a quella attuale, si è ritenuto di non limitarne le potenzialità consentendo, appunto, di trarre, in assenza delle leggi "cornice", i principi fondamentali dalla normativa statale vigente.

14. Corsivo nostro.

Il problema vero sorge nel momento in cui si devono determinare i limiti posti dalla Costituzione all'azione del legislatore regionale e, quindi, per quanto concerne la potestà legislativa concorrente, il discorso si sposta nuovamente e necessariamente sui "principi fondamentali".

Il sistema previgente consentiva la desumibilità dei principi fondamentali della materia dalla normativa statale vigente; tale desumibilità - giova fin d'ora precisarlo - non potrebbe, oggi, più porsi in essere. Nel momento in cui si riconosce un rovesciamento del sistema di riparto delle competenze legislative e conseguentemente si ritiene che alle Regioni "spetti" la titolarità di una "funzione legislativa", non si può ritenere che l'esercizio di quest'ultima sia vincolato al rispetto di principi desumibili da una normativa statutale che, di fatto, non rispecchia più l'assetto attuale della titolarità delle competenze legislative.

Né può essere dimenticato che l'elenco delle materie recato dall'attuale art. 117 della Costituzione è notevolmente diverso da quello delineato dalla precedente formulazione di tale articolo; inoltre anche a voler riconoscere la desumibilità dei principi fondamentali dalla normativa statale pregressa - ipotesi comunque a nostro avviso non condivisibile - essi comunque non potrebbero mai essere identificati con quelli individuati dalla giurisprudenza Costituzionale venutasi a proporre sino a questo momento.

Pur considerando i principi fondamentali quali *regulae iuris* idonee a guidare l'esercizio della funzione legislativa, nell'ottica di una riforma in senso federale dello Stato, essi invece acquistano la diversa valenza di principi volti a salvaguardare profili di unitarietà ed omogeneità di disciplina funzionali alla soddisfazione di un prevalente interesse nazionale.

In sintesi la situazione davanti alla quale ci si trova è quella di una Regione potenzialmente libera di legiferare in una determinata materia "concorrente" il cui intervento si scontra, però, con un "nucleo" di valori,

che nella stessa materia deve essere ritagliato dal legislatore statale, in grado di concretare quell'interesse nazionale per il quale si ritiene sia essenziale salvaguardare l'unitarietà della disciplina.

Nel delimitare i principi fondamentali il legislatore statale dovrà infatti individuare quali siano i profili di disciplina di una determinata materia indissolubilmente funzionali alla soddisfazione dei valori sanciti dalla Parte I della Costituzione e che devono essere, pertanto, sottoposti ad una omogenea regolamentazione al fine di garantirne una paritaria fruizione su tutto il territorio nazionale.

Di siffatta impostazione vi sono tracce nel dibattito parlamentare ove si consideri che il Senato proprio relativamente alla portata dell'art. 117, 3° comma, Cost. ebbe a rilevare: *che la determinazione dei principi fondamentali avvenga mediante indicazioni normative essenziali, che individuino in ciascuna materia l'interesse nazionale unitario da salvaguardare*¹⁵.

Stando così le cose può essere affermato che la riforma costituzionale in esame ha di fatto determinato per lo Stato l'urgente onere di porre in essere la legislazione per la determinazione dei nuovi principi fondamentali nelle varie materie ora rette dalla potestà legislativa "concorrente". Le Regioni nel frattempo sono pienamente legittimate ad intervenire nelle materie a "legislazione concorrente" in quanto l'inerzia del Parlamento nazionale, protratta nel tempo paleserebbe incuria (le cui conseguenze non possono essere fatte ricadere sulle Regioni) ovvero l'inesistenza (o comunque la mancata individuazione) di un interesse nazionale unitario nella materia dando di conseguenza, piena libertà di esplicitarsi all'esercizio della potestà legislativa della quale le Regioni sono già titolari.

15. V. "Ordine del giorno" n. 9.4809.2 (Cabras, Manzella, Villone, Elia, ed altri) approvato dal Senato nella seduta n. 957 del 15.11.2000.

Un'indagine del tipo di quella che si sta conducendo non può far distogliere del tutto lo sguardo dalla realtà concreta che la circonda. In questo senso è doveroso riconoscere, al di fuori delle problematiche giuridiche, che l'intervento delle Regioni in assenza di una regola che fissi l'interesse unitario da salvaguardare per ciascuna materia soggetta a legislazione concorrente creerebbe disagi enormi sotto il profilo istituzionale. Innanzitutto perché anche in settori relevantissimi rischieremmo di ritrovarci venti discipline diversificate, più o meno in linea con quei valori fondamentali dei quali si è sopra detto, fino al punto da far ritenere alle imprese, ai cittadini, ai professionisti, più conveniente il risiedere nell'una o nell'altra Regione. In secondo luogo perché l'immediato intervento legislativo regionale potrebbe dare impulso in futuro ad un copioso contenzioso davanti alla Corte Costituzionale, qualora il Parlamento nazionale emani leggi "cornice" che dettino principi che non concordino con i precetti normativi delle leggi regionali nel contempo promulgate.

Ciò che più manca a questa riforma – carenza che si fa particolarmente sentire proprio nella determinazione dei principi fondamentali - è un organo istituzionale di raccordo nel quale la pluralità istituzionale sia sintetizzata in unità; organo del quale tutti gli apparati federali – ai quali il legislatore costituzionale ha dichiarato di volersi ispirare - sono dotati e che segna la più grave carenza della nostra odierna organizzazione statale. L'istituzione di una Camera delle Regioni ovvero una integrazione regionalista dell'attuale Senato¹⁶ avrebbe consentito di contemperare, al livello istituzionale più alto, l'inevitabile conflittualità Stato-Regioni e, con specifico riguardo alle materie soggette alla legislazione concorrente, avrebbe risolto *in nuce* il problema della individuazio-

16. Si ritiene preferibile il Senato in quanto i suoi componenti sono già eletti su base regionale.

ne dei principi fondamentali. Mancando tale organo istituzionale ed in attesa dell'integrazione della Conferenza unificata Stato – Regioni, può essere utile, almeno per il momento, quella che è stata definita la “Cabina di regia”.

4. Il riparto della potestà normativa regolamentare

Non meno problematica è la questione relativa al riparto delle competenze tra Stato e Regioni per quanto concerne l'esercizio della potestà normativa regolamentare. In particolare il novellato art. 117, 6° comma, della Costituzione prevede: *“La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”*

In sostanza l'attuale riparto di competenza nell'esercizio della potestà regolamentare è il seguente:

- a) allo Stato nelle materie soggette a potestà legislativa esclusiva dello Stato;
- b) alle Regioni nelle materie soggette a potestà legislativa concorrente Stato – Regioni;
- c) alle Regioni nelle materie soggette alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni;
- d) alle Regioni, in caso di delega, nelle materie soggette alla potestà legislativa dello Stato.

Sulla *ratio* che supporta la traslazione alle Regioni della predetta potestà regolamentare si è già detto sopra; la norma è chiaramente volta

ad evitare che l'intervento normativo statale regolamentare di delegificazione della materia - fenomeno questo particolarmente ricorrente nel nostro ordinamento giuridico - vanifichi di fatto l'intervento legislativo regionale.

Nelle materie rimesse alla potestà legislativa concorrente, così come in quelle rimesse alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, e diversamente da quanto avviene per le materie soggette alla legislazione statale esclusiva, la potestà regolamentare compete dunque esclusivamente a queste ultime¹⁷.

In merito è bene ricordare, però, che nel nostro ordinamento è in corso una vasta opera di delegificazione - avviata dall'art. 20 della Legge n. 59/97 - volta principalmente a semplificare e snellire i diversi *iter* procedurali. Tale attività rischia seriamente di essere compromessa dal fatto che non può riconoscersi allo Stato di intervenire in funzione di delegificazione in materie disciplinate dalla Legge regionale. Ciò che maggiormente lascia perplessi è constatare come la Legge Costituzionale n. 3/2001, pur orientata a dare "copertura costituzionale" alla "riforma Bassanini", di fatto non si è premurata di creare gli opportuni raccordi con quanto già era stato compiuto attraverso tale riforma.

L'art. 20 della Legge n. 59/97 oggi non potrebbe più operare nel senso di disporre una generale delegificazione demandando ai regolamenti governativi la disciplina delle diverse materie. Questi ultimi non possono più intervenire su materie di competenza legislativa regionale; peraltro tali materie sono state notevolmente ampliate dalla riforma del Titolo V della Costituzione determinando il fondato dubbio circa la legittimità costituzionale anche di alcuni recenti Testi Unici (Edilizia ed Espropriazioni) e dello stesso D.P.R. 328/2001 che ha recentemente mo-

17. Art. 117, 6° co., Cost.

dificato la disciplina dell'esame di Stato e la disciplina di diversi ordinamenti professionali.

Trattandosi di materie soggette alla legislazione regionale, non è peraltro possibile circoscrivere la potestà normativa delle Regioni alla sola emanazione di regolamenti come pure è stato ventilato¹⁸; una Regione che intendesse disciplinare la materia con legge sarebbe pienamente legittimata a farlo, caducando immediatamente la legge statale che nel caso di specie sarebbe palesemente illegittima. Preferibile appare, dunque, ricondurre le fonti al loro ambito di competenza e, pertanto, circoscrivere l'intervento del legislatore statale alla sola fissazione dei principi fondamentali, fra i quali a ragione potrebbe essere annoverata la delegificazione e semplificazione procedimentale, rimettendo poi alla legge regionale l'attuazione di questi principi mediante intervento regolamentare.

La norma non descrive quali siano i regolamenti esperibili dalle Regioni, ma non vi sono ragioni ostative per ritenere che queste ultime possano adottare le medesime tipologie previste dalla Legge n. 400/1988, ferma restando la necessità di una specifica previsione in tal senso nello Statuto regionale.

Per quanto concerne la competenza è da ritenersi che già con la Legge Costituzionale n. 1/1999, di modifica dell'art. 121 della Costituzione, la potestà regolamentare veniva attribuita alla Giunta regionale e questo proprio al fine di evitare la concentrazione delle competenze normative in unico organo (Consiglio regionale).

Nell'ambito della riforma in esame, è preferibile seguire le orme della legge summenzionata, imputando alla Giunta la potestà regolamentare; va, però, anche precisato che il principio di legalità formale che infor-

18. Così F. Bassanini, Resoconto Stenografico seduta Commissione Affari Costituzionali del Senato del 20.11.2001.

ma la nostra Costituzione e che impone il supporto legislativo a qualsivoglia intervento normativo, renderebbe *in nuce* illegittimo qualsiasi tentativo posto in essere dalla Regione di esercitare immediatamente la potestà regolamentare, “saltando” quella legislativa.

5. La recessività delle fonti normative

Come si è visto non è ragionevolmente possibile mettere in discussione, se non contraddicendo i principi generali del diritto, che la Legge Costituzionale n. 3/2001 produca immediatamente i propri effetti. Non può, dunque, dubitarsi della facoltà delle Regioni di esercitare immediatamente, anche nelle materie di nuova attribuzione, la funzione legislativa loro conferita dall'art. 117 della Costituzione, nel rispetto dei limiti da quest'ultima norma sanciti; limiti che, per quanto concerne la potestà legislativa concorrente, si concretano nei "principi fondamentali" stabiliti dal legislatore statale sul contenuto dei quali si è sopra detto.

Si ritiene anzi che proprio l'esercizio da parte delle Regioni della potestà legislativa nelle materie rimesse alla propria competenza rappresenta, allo stato attuale, l'unico rimedio per consentire al sistema di avviarsi concretamente; l'intervento legislativo regionale nelle materie di nuova competenza legittimerebbe infatti l'intervento della Corte Costituzionale, attivabile direttamente dall'Ente ovvero da Governo, al fine di chiarire l'effettiva consistenza della competenza sulla materia¹⁹.

Consequenziale a quanto sopra detto è, poi, stabilire cosa avvenga a quei provvedimenti normativi statali che già disciplinavano le materie le

19. Così Villone, Resoconto Stenografico seduta Commissione Affari Costituzionali del Senato del 30.01.2002.

quali, in seguito all'avvento della Legge n. 3/2001, sono poi divenute di competenza (concorrente ovvero esclusiva) regionale; potrà per essi prospettarsi o meno una tacita abrogazione essendo almeno *in pectore* divenuti "incompatibili" con il nuovo dettato normativo costituzionale?

Non è possibile affermare che la nuova Legge Costituzionale possa avere una diretta efficacia abrogativa della legislazione statale interveniente in materie "regionalizzate" in quanto la illegittimità costituzionale di una legge ordinaria può essere fatta valere solamente davanti al Giudice preposto (Corte Costituzionale) ed in ossequio ad una particolare procedura stabilita da norme di rango costituzionale. In tali casi non potrà parlarsi di norma inefficace, ma di norma invalida destinata a produrre effetti fino a quando il vizio di illegittimità non sia fatto valere davanti alla Corte Costituzionale²⁰.

Ammettendo l'immediata abrogazione delle fonti pregresse ad opera dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001, si aprirebbe infatti il varco al rischio di una vera e propria assenza di disciplina in diversi settori, assenza che è ritenuta inaccettabile²¹ per il nostro ordinamento giuridico²².

20. Ad esempio, dopo l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 le leggi fasciste continuarono ad avere efficacia pur divenendo, evidentemente, incostituzionali ed essendo solo successivamente gradatamente demolite.

21. Ossia quel fenomeno definito generalmente come *horror vacui*.

22. Particolare è l'impostazione che al problema in esame ha dato A. Baldassarre in Resoconto Stenografico seduta Commissione Affari Costituzionali del Senato del 25.10.2001. In particolare egli nella scelta fra abrogazione o no della normativa pregressa, aderisce ad una tesi mista affermando: "...laddove c'è un immediato ed evidente contrasto abrogazione anche se si tratta di fonti diverse; laddove c'è incertezza, preferirei un intervento della Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale, esclusivamente ai fini della certezza...". Tale impostazione pur avendo il pregio di tentare un contemperamento fra le contrapposte opinioni

La concreta attuazione del nuovo sistema introdotto dalla Costituzione responsabilizza dunque le Regioni e richiede una loro azione concreta al fine di coprire i nuovi spazi di intervento evitando che si creino “vuoti” nell’ordinamento giuridico. Proprio a tale aspetto è legata la problematica circa l’ammissibilità nel nostro ordinamento della “recessività delle fonti normative” ossia del caso in cui, stante la necessità di una regola giuridica, si ritiene legittimo anche l’intervento di una fonte normativa incompetente a disciplinare quel determinato settore in attesa dell’intervento della Autorità legittimata²³.

L’istituto della recessività (detta anche *pre - emptio*²⁴) è ritenuto del tutto fisiologico, e non patologico, ai sistemi federali o parafederali qualora esista una esigenza di regola giuridica che non potrebbe essere nascosta dal riparto di competenze costituzionalmente determinato. Proprio nel senso della recessività è orientato lo sforzo del Governo che ha chiesto alle Regioni il consenso a che lo Stato, qualora fosse pronto ad adottare una determinata regolamentazione di alcune materie, intervenga direttamente per poi recedere qualora esse esercitino la propria potestà normativa.

segue nota 22.

finisce inevitabilmente per presentare i difetti di entrambe, da un lato non ponendosi il problema dell’*horror vacui* dell’ordinamento consequenziale all’immediata abrogazione delle fonti vigenti senza alcuna sostituzione, dall’altro incentrandosi su di una differenziazione fra immediatezza o meno del contrasto normativo difficilmente applicabile, senza ampi margini di incertezza, al caso concreto.

23. Il problema della recessività si è in particolare posto per le fonti normative di natura regolamentare.

24. In sostanza si indica con tale termine la questione “del chi arriva prima”; così Villone in Resoconto Stenografico seduta Commissione Affari Costituzionali del Senato del 30.01.2002.

Ora, che la recessività sia fenomeno fisiologico dei sistemi federali *nulla quaestio*, ma che addirittura essa debba essere utilizzata quale strumento per l'attuazione della disciplina normativa nelle nuove materie di competenza regionale non sembra possa essere concesso; si rivelerebbe infatti una sorta di deroga illegittima anche se concordata, alle competenze costituzionalmente definite.

Giova, inoltre sottolineare che la recessività non vale solamente per lo Stato, bensì, ovviamente, anche per le Regioni, che potrebbero occupare spazi di intervento rimessi al legislatore statale; non vi è chi non veda come incentrare sulla "celerità" dell'intervento normativo la disciplina di una determinata materia anche in spregio ai criteri di riparto costituzionalmente individuati farebbe correre il serio rischio di definire un sistema illegittimo e confusionario.

6. La competenza trasversale dello Stato

La modifica del 1° comma dell'articolo 117 della Costituzione ha eliso il riferimento all'inciso "interesse nazionale" recato, invece, nella precedente versione del testo²⁵.

L'"interesse nazionale" è stato utilizzato in passato dalla Corte Costituzionale per giustificare la sottrazione alla sfera di competenza legislativa regionale di rilevanti ambiti di intervento²⁶; tramite tale "strumentalizzazione" si è, di fatto, legittimata, una ingerenza dello Stato sulle materie di competenza legislativa regionale²⁷, nonché un penetrante controllo, tramite la funzione di indirizzo e coordinamento del Governo²⁸, sulle funzioni amministrative trasferite alle Regioni.

25. In particolare la precedente versione dell'art. 117, 1° co, Cost. recava: *"La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni"*.

26. In tal senso S. Bartole, *Le Regioni*, Bologna, 1997, pag. 216 ha parlato di "una sorta di conversione del limite di merito delle leggi regionali in limite di legittimità" in quanto, appunto, è storicamente risaputo che il Parlamento non ha mai esercitato quel sindacato di merito che la Costituzione gli riconosceva, lasciando libero spazio all'intervento della Corte Costituzionale che era però limitato alla verifica di legittimità delle leggi regionali.

27. In tal senso Corte Costituzionale, sentt. nn. 177/1988 e 373/1995.

28. Funzione che rappresenta una estrinsecazione dell'interesse nazionale.

Nonostante l'intervenuta modifica legislativa, la dottrina è pressoché uniformemente orientata nel senso di ritenere ancora vigente nel nostro ordinamento la figura dell'"interesse nazionale", che assume però contenuti diversi rispetto al passato²⁹. La diversità dei filoni dottrinari attesta la difficoltà ad addivenire a "certezze" sull'argomento.

A nostro parere non sembra possa essere messa in discussione l'attuale vigenza nel nostro ordinamento di un "interesse nazionale unitario". Nella Costituzione riformata la sussistenza di tale interesse trova un valido riscontro testuale nell'art. 5, che fa espresso riferimento alla "Repubblica una ed indivisibile".

Inoltre è lo stesso nuovo Titolo V della Costituzione ad offrire spunti idonei a riscontrare la capacità di ingerenza dello Stato in ambiti rimessi alla competenza regionale in funzione di una tutela dell'interesse nazionale. In particolare:

- a) *la determinazione con legge statale dei principi generali di cui al 3° comma, dell'art. 117 della Costituzione.* Sono quei principi, volti a limitare l'intervento legislativo concorrente delle Regioni; essi devono estrinsecare - come statuito dal Parlamento³⁰ - "l'interes-

29. Per una panoramica dei diversi orientamenti dottrinari si vedano: A. Barbera, *Scompare l'interesse nazionale?*, 2001 in Forum di Quaderni Costituzionali in www.quadernicostituzionali.it; R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, 2001 in Forum di Quaderni Costituzionali in www.quadernicostituzionali.it; C Pinelli, *I limiti generali della potestà legislativa cit.*; P. Cavalieri, *La nuova autonomia delle Regioni cit.*; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, 2001 in Forum di Quaderni Costituzionali in www.quadernicostituzionali.it.

30. Nell'Ordine del Giorno n. 9.4809/2, approvato dal Senato il 15.11.2000, pur se con riferimento alla problematica - comunque connessa a quella in esame - del "principi fondamentali", si ritiene che questi ultimi debbano essere diretti ad individuare per ciascuna materia "l'interesse nazionale unitario" da salvaguardare.

- se nazionale da salvaguardare” relativamente a ciascuna materia rimessa alla potestà legislativa concorrente;
- b) *la potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, 1° co., lett. m) relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si tratta di una vera e propria “clausola aperta” la cui determinazione contenutistica sarebbe del tutto inutile attesa la genericità del dettato normativo; deve comunque constatarsi come il riferimento all’intero territorio nazionale inevitabilmente conduce ad un collegamento con quella concezione, qui recepita, dell’interesse nazionale quale estremo baluardo di interessi unitari preminenti rispetto al particolarismo regionale;*
 - c) *la potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, 1° co., lett. p) relativa alla determinazione delle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane”. L’incidenza dell’intervento statale sulla determinazione delle funzioni amministrative fondamentali dei Comuni inevitabilmente reca una incidenza sulla potestà legislativa regionale afferente le materie delle funzioni così determinate;*
 - d) *la potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, 1° co., lett. e) sulla “tutela della concorrenza”³¹, nonché sulla “perequazione delle risorse finanziarie”;*
 - e) *la potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, 1° co., lett. n) relativa alle “norme generali sull’istruzione”;*
 - f) *la potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, 1° co., lett. r) relativa al “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”;*
 - g) *la potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, 1° co., lett. s) relativa alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali;*

31. Sulla quale ci si soffermerà in seguito.

- h) la previsione di cui all'art. 117, 9° comma ove consente alle Regioni di concludere accordi e intese con enti di altri Stati nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato;
- i) la previsione normativa di cui all'art. 120, 2° co, che testualmente reca: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

La tutela dell'interesse nazionale, nel nuovo ordinamento, è lasciata, pur se nell'ambito di una rinnovata concezione dei rapporti istituzionali con le Regioni, allo Stato. Si tratta in sostanza di quella che attenta dottrina³² ha definito come *supremacy clause* (clausola di supremazia) propria degli Stati federali in forza della quale è possibile ritenere lecito un intervento statale che muti "la linea delle competenze" ove legittimato dall'esigenza di tutela un interesse unitario nazionale.

Se allo Stato è dunque affidata la rappresentanza degli interessi unitari della Repubblica, a quest'ultimo sarà concesso nel nuovo ordinamento anche modificare il riparto di competenze normative costituzionalmente determinato. Deve inoltre farsi presente che definire il contenuto di "interesse nazionale" è opera sostanzialmente vana; tale "interesse" è infatti oggettivamente sottoposto al mutare delle condizioni storiche, economiche e sociali di contesto, tale per cui la sua determinazione non può mai considerarsi esaustiva e costante.

32. Baldassarre rel. cit.

Parte seconda

Le competenze normative in materia di professioni

1. I principi di derivazione comunitaria

Come già detto il diritto comunitario ed in genere internazionale, in considerazione della riforma Costituzionale determinata dalla L.C. n.3/2001, si pone in maniera più incisiva, rispetto al passato, quale fonte di rango primario gerarchicamente sovraordinata, ove conforme alla Costituzione, alla normativa nazionale (statale e regionale)³³.

È, pertanto, necessario, al fine di definire quale possa essere l'estensione della potestà legislativa regionale in materia di "professioni", inquadrare i principi di derivazione comunitaria che ne governano l'esercizio. Tali principi dovranno essere recepiti sia dalla normativa statale che da quella regionale. Essi sono dunque vincolanti per ogni intervento in materia di professioni.

Libertà di stabilimento. Tale libertà è disciplinata dall'art. 43 del Trattato costitutivo della Comunità³⁴ e si concreta nell'obbligo dello "Stato membro" di eliminare gradatamente gli ostacoli frapposti alla possibilità del cittadino di altro Stato membro di "stabilirsi"³⁵ sul proprio territo-

33. L'art. 117, 1° co, della Costituzione nel quale è testualmente disposto che: *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*.

34. Prima delle modifiche apportate dal recente Trattato di Amsterdam, l'articolo era il 52.

35. Dunque di entrare e soggiornare.

rio al fine di esercitare una “prestazione di servizi”³⁶. La norma comunitaria pone, dunque, a carico di uno Stato membro un obbligo di condotta che si concreta nella necessità di eliminare qualsivoglia discriminazione³⁷, diretta ed indiretta³⁸, fondata sulla cittadinanza dell’individuo; statuizione, quest’ultima, che concreta nel nostro caso la libertà di accesso all’esercizio della professione, da parte dello straniero alle medesime condizioni del cittadino.

Libertà di prestazione dei servizi³⁹. Tale libertà è strettamente collegata a quella di stabilimento pur differenziandosene relativamente al profilo della temporaneità che, nel caso in esame, contraddistingue la prestazione professionale. Al prestatore di servizi devono applicarsi le medesime garanzie previste per la libertà di stabilimento, ma non potranno, invece, essere applicate tutte le norme ad essa afferenti in quanto eccessivamente restrittive.

Il problema specifico che emerge dalla disamina dei principi di derivazione comunitaria di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, si concreta principalmente nella necessità di individuare forme

36. Per tale intendendosi attività non salariate, nonché tutte quelle attività svolte in modo continuativo ovvero non svolte in modo sistematico. Nella nozione rientrano chiaramente le attività professionali.

37. Fatte salve le eccezioni espressamente statuite dallo stesso legislatore comunitario e relative rispettivamente a motivi: di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

38. Lì dove per limitazione *diretta* dovrà intendersi quella scaturente da tutte quelle misure adottate dal legislatore nazionale, limitative della libertà in oggetto e riferibili esclusivamente allo straniero; mentre per limitazione *indiretta* dovrà intendersi l’adozione da parte del legislatore nazionale di tutte quelle misure limitative della libertà di stabilimento applicate sia ai cittadini che agli stranieri, ma che di fatto incidono esclusivamente su questi ultimi.

39. Tale libertà è espressamente prevista dall’art. 49 del Trattato costitutivo della CEE sì come modificato dal Trattato di Amsterdam (*ex art. 59* dello stesso).

di riconoscimento dei titoli di accesso all'esercizio delle libere professioni; ed in tal senso si è orientata la disciplina comunitaria che, con le Direttive n. 48/98, del 21.12.1998 e n. 92/51, del 18.6.1992, ha introdotto un sistema generale di riconoscimento dei diplomi, pur lasciando impregiudicate le norme relative a professioni specifiche⁴⁰.

Libertà di concorrenza. Tale libertà rappresenta il canone fondamentale al quale deve necessariamente relazionarsi l'intervento della Unione Europea e dei singoli Stati membri così come disposto dall'art. 4 del Trattato Ce⁴¹ che testualmente dispone: *“Ai fini enunciati dall'art. 2, l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione degli obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”*.

Un primo problema di ordine generale, relativamente all'estensione degli effetti di tale libertà nella materia delle professioni, è collegato alla competenza legislativa “esclusiva” dello Stato nella materia della “tutela della concorrenza”⁴².

La genericità dell'inciso “concorrenza” (che permette di ricondurvi una molteplicità di attività e settori) ha legittimamente aperto la questione se la competenza legislativa statale in tale materia possa estendersi trasversalmente anche a materie rimesse alla potestà legislativa esclusiva

40. Direttiva C.E.E., 10.6.1985, 85/384/CEE, afferente gli architetti.

41. Ex art. 3 A prima delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 1997.

42. V. art. 117, 2° co., lett. e) della Costituzione che inserisce la tutela della concorrenza fra le altre materie a contenuto più strettamente economico quali: moneta, tutela del risparmio, mercati finanziari, sistema valutario, sistema tributario e contabile dello Stato, perequazione delle risorse finanziarie.

o concorrente regionale⁴³; in caso affermativo le Regioni vedrebbero erosa ulteriormente la propria competenza legislativa.

In verità ritenere che la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza possa rappresentare una “clausola aperta” in grado di legittimare l'intervento legislativo statale in qualsiasi settore anche rimesso alla competenza legislativa regionale, vorrebbe significare svilire il riparto delle competenze posto in essere dalla Costituzione e negare l'esistenza stessa delle legislazioni regionali, cosa questa assolutamente non proponibile.

In realtà pare necessario distinguere fra la disciplina normativa che è espressamente volta a tutelare la concorrenza, da quella attinente diversi ambiti economici e sociali.

La competenza legislativa esclusiva che l'art. 117 della Costituzione, attribuisce allo Stato è oggettivamente circoscritta alla tutela della concorrenza quale materia distinta, anche se indiscutibilmente connessa alle altre materie di contenuto economico per le quali il legislatore costituzionale ha però predisposto un diverso riparto delle competenze. La tutela della concorrenza deve dunque essere considerata materia a sé stante.

La competenza legislativa dello Stato in materia di tutela della concorrenza non legittima quest'ultimo, proprio in quanto circoscritta alla sola tutela della concorrenza, quest'ultimo ad erodere la competenza legislativa delle Regioni in quelle materie che alla prima siano connesse; impone, però, alle Regioni di rispettare la disciplina che *in subiecta materia* è stata dettata dallo Stato⁴⁴.

43. Nella prima ad esempio vi potrebbe essere ricondotta la materia dei ll.pp. fatte salve le eccezioni disposte dall'art. 117, 3° co, Cost; nella seconda le professioni.

44. In pratica tutto quello che già avviene nei confronti della Legge n. 287/1990.

2. Le competenze di Stato, Regioni e Ordini

Una volta delineato il quadro dei principi di derivazione comunitaria vincolanti per il legislatore statale e regionale, si procederà ad individuare i differenti ambiti di competenza per ciò che attiene gli aspetti più rilevanti del governo delle professioni. In particolare si evidenzieranno quali devono essere gli spazi di intervento di Stato, Regioni e Ordini per ciò che attiene: i percorsi formativi di accesso alle professioni; la regolamentazione dell'esame di abilitazione; l'attribuzione delle competenze professionali; l'aggiornamento e la formazione continua degli iscritti agli Ordini; l'individuazione delle funzioni e delle potestà in capo agli Ordini; i profili organizzativi delle strutture ordinistiche.

A tal fine la riflessione deve prendere le mosse dall'individuazione delle ragioni che, a prescindere dalle vicende storiche che ne hanno determinato il sorgere, di fatto hanno supportato la disciplina normativa statale intervenuta in materia di professioni.

A questo proposito va evidenziato che è stata l'incidenza delle attività professionali sui beni di rango costituzionale (quali, tra gli altri, il diritto alla salute, il diritto alla difesa e, per ciò che attiene gli ingegneri, il diritto alla sicurezza⁴⁵) a legittimare l'intervento statale volto a tutelare i

45. Si veda a tal proposito il volume *Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza*, Centro studi CNI, numero 10/2000.

destinatari delle prestazioni professionali⁴⁶ garantendo la competenza e la preparazione di ogni singolo professionista. Strettamente collegato a tale profilo è, poi, l'ulteriore aspetto che il gruppo professionale è "portatore" di conoscenze e tecniche che rischierebbero di andare perdute ove non adeguatamente preservate⁴⁷; lo stesso art. 5 della Costituzione impone infine la tutela di tutte le formazioni sociali che promuovono lo sviluppo individuale e collettivo, tra le quali non possono non essere comprese quelle professionali.

Se queste sono le ragioni che hanno mosso l'intervento normativo statale in passato, è chiaro che l'attuale quadro legislativo andrà rivisitato alla luce della "novella costituzionale" che ha annoverato le professioni fra le materie soggette a legislazione concorrente. Tale innovazione determina infatti l'attribuzione in capo al legislatore statale della sola competenza alla definizione dei "principi fondamentali" in tale materia.

Per quanto ardua sia la sua definizione, il **"principio fondamentale"** potrebbe identificarsi nel nuovo sistema con quella **"regola del diritto" contenente indicazioni normative essenziali volte ad individuare l'interesse nazionale unitario da salvaguardare nella materia di riferimento, ove per interesse nazionale si deve intendere quel complesso di "valori" che, anche nell'ambito di un ordinamento di tipo federale, non può essere oggetto di sperequazione e deve essere unitariamente tutelato sul territorio nazionale.**

Sulla base di tale assunto si procederà a definire quali siano allo stato attuale le competenze di Stato, Regioni e Ordini in materia di professioni.

46. Quello che la dottrina ha definito: "l'affidamento del pubblico"; v. G. Della Cananea, *op. cit.*, 818.; F Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970

47. In tal senso S. Cassese, *"Professioni e ordini professionali in Europa"*, 11.

2.1. I percorsi formativi di accesso alle professioni

Va subito detto come quella della “formazione” del professionista sia uno dei settori di maggiore complessità per quanto concerne il profilo del riparto della competenza normativa tra Stato e Regioni. È, difatti, indiscutibile che la “formazione” del professionista sia aspetto di fondamentale importanza per la soddisfazione dell’interesse alla “qualità della prestazione” che sicuramente rientra tra quegli “interessi unitari nazionali” dei quali deve farsi promotore lo Stato.

Per quanto concerne la formazione, bisogna distinguere fra due profili di fondamentale importanza: l’“istruzione” ossia la formazione che determina l’accesso alla professione e l’“aggiornamento” ossia le attività di formazione che consentono al professionista di mantenere nel tempo un adeguato livello di conoscenze e competenze.

In merito al primo profilo il quadro normativo, sì come ridisegnato dalla Legge Costituzionale di riforma, sembra in verità svilire piuttosto che rinforzare il ruolo delle Regioni; difatti l’art. 117, 2° co., lett. n) demanda alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle “norme generali sull’istruzione”, lì dove, invece, al 3° comma, il medesimo articolo rimette alla legislazione concorrente Stato-Regioni la “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”.

In sostanza, proprio nella materia dell’istruzione, l’intervento statale è duplice: la determinazione delle norme generali in legislazione esclusiva⁴⁸ e la determinazione dei principi fondamentali per quanto concerne quella “parte” della materia demandata alla legislazione concorrente.

48. Relativamente alla quale lo Stato è altresì titolare della potestà regolamentare.

La delimitazione dei margini di intervento regionale in materia di “istruzione” è quindi di formazione iniziale del professionista non è di poco conto; a tale materia infatti sono strettamente correlate sia l’individuazione dei requisiti di accesso all’esame di abilitazione che l’attribuzione delle rispettive competenze professionali. Aspetti questi che analizzeremo in seguito.

Per quanto attiene quindi i *curricula* dei percorsi formativi universitari, l’intervento “esclusivo” statale è funzionale alla soddisfazione degli interessi unitari nazionali che in materia ne richiedono l’azione quali la salvaguardia della qualità delle prestazioni professionali e la tutela del patrimonio culturale delle attività libero professionali.

2.2. L’aggiornamento e la formazione continua degli iscritti agli Ordini

Mentre nel previgente sistema, la competenza legislativa in materia di “formazione professionale ed artigiana” era pacificamente demandata alle Regioni, con la “novella” costituzionale si pone il problema di stabilire a quale soggetto essa sia istituzionalmente demandata, atteso il significato dell’inciso riportato sopra che espressamente la esclude dall’ambito della potestà legislativa concorrente. Occorre peraltro ribadire che nel nostro nuovo ordinamento di stampo federale, la competenza legislativa che non sia espressamente demandata allo Stato e non sia indicata nelle materie soggette a legislazione concorrente, pertiene esclusivamente alle Regioni. Stante tale assunto, la “formazione professionale” di cui al novellato art. 117 Cost., è quindi materia che rientra nell’ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Giova, fin d’ora, precisare che tale impostazione non può essere ostacolata dal dettato di cui all’art.

35, 2° comma della Costituzione che demanda alla Repubblica la formazione e l'elevazione professionale in quanto, come pure si è avuto modo di precisare, la Repubblica non coincide più con lo Stato ma con i "Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato"⁴⁹.

È però opportuno, preliminarmente, soffermarsi sulla nozione di "formazione professionale". Un primo riferimento normativo può essere desunto dall'art. 141 del D.lgs n. 112/1998 che per "formazione professionale" intende: *"il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità (...) la formazione continua, permanente e ricorrente (...)"*. Pur non potendosi pedissequamente aderire alla nozione formale di "formazione professionale" data dalla norma citata, è sostanzialmente possibile applicare anche alle attività professionali il concetto sostanziale che la supporta; in sostanza la "formazione professionale" non attiene il conseguimento del titolo di studio necessario all'accesso alla professione, ma è piuttosto volta ad agevolare l'accesso nel mondo del lavoro, nonché a garantire l'aggiornamento del lavoratore e del professionista.

Gli interventi connessi alla "formazione professionale" sono, pertanto, inerenti al mondo del lavoro. Tale attività è funzionale all'attuazione dell'obbligo, gravante sullo Stato, di curare la "formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori"⁵⁰ ed ha, pertanto, una valenza economica piuttosto che etico - sociale come l'istruzione⁵¹.

49. Art. 114, 1° comma, Costituzione.

50. In questi termini l'art. 35, 2° co, Cost.

51. In tal senso si tenga presente che l'art. 35 è inserito espressamente nel Titolo III della Costituzione relativo a: "Rapporti economici", lì dove, invece, gli artt. 33 - 34, relativi all'istruzione sono inseriti nel Titolo II, relativo ai "Rapporti

Constatato come la “formazione professionale” sia rimessa alla competenza legislativa regionale, va evidenziato che essa assume enorme rilevanza ai fini della disciplina della materia delle professioni. L’evoluzione delle discipline professionali infatti è talmente rapida che una “adeguata preparazione” non può più essere garantita esclusivamente dalla formazione iniziale (“istruzione”) del professionista. Il percorso formativo del libero professionista, non può più arrestarsi al corso universitario, ma richiede inevitabilmente l’integrazione e l’aggiornamento delle competenze e delle conoscenze maturate, attraverso misure volte alla “formazione professionale” sì come sopra evidenziata. L’assegnazione alle Regioni, da parte della Costituzione, della potestà legislativa esclusiva in materia di formazione professionale, non può quindi non estendersi ai “liberi professionisti”, nei termini anzidetti dell’aggiornamento, qualificazione e specializzazione degli stessi.

È vero peraltro che è sicuramente interesse unitario a carattere nazionale avere professionisti in grado di fronteggiare la rapidità dell’evoluzione delle scienze. Lo Stato, al fine di tutelare l’interesse unitario alla “qualità” della prestazione professionale, è quindi legittimato a sancire il “principio fondamentale” dell’obbligo in capo al professionista di un costante aggiornamento professionale.

Le modalità attraverso le quali predisporre tale obbligo - pur nell’ambito di un “nucleo essenziale” di misure individuate dal legislatore statale - non può però che rientrare nell’ambito di appartenenza di quella “formazione professionale” rimessa all’esclusiva competenza legislativa regionale.

segue nota 51.

etico-sociali”. In dottrina sul punto si veda S. Faro – C. Maviglia, *Formazione professionale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. Chiti e G. Greco, Milano, 1997, 722.

L'argomento è connesso ad una ulteriore problematica: il ruolo degli Ordini professionali in tale materia. Si è fatto cenno alla circostanza che in forza dell'art. 118, 4° comma, della Costituzione: "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". La norma Costituzionale testé citata apre un margine di intervento, nel nostro sistema, alla sussidiarietà "orizzontale" pur temperandola alla luce delle problematiche di coordinamento che esso presenta con la prima parte della Costituzione.

"Aprire" alla sussidiarietà orizzontale, nel settore delle professioni, vuol dire "aprire" al professionista e, dunque, alla struttura che lo rappresenta, ossia l'Ordine professionale. È dunque necessario garantire l'intervento degli Ordini nella determinazione delle modalità di aggiornamento del professionista, potendosi, poi, tale garanzia, estendere fino al punto da consentire agli stessi di predisporre autonomamente corsi o iniziative di aggiornamento.

Al legislatore (statale e regionale nei rispettivi ambiti) spetterà quindi il compito di adottare le misure più idonee per garantire l'aggiornamento e la formazione continua del professionista, con il contributo del rispettivo Ordine professionale in quanto espressione di quella "timida" ma pur presente sussidiarietà orizzontale prevista dall'art. 118 della Costituzione.

2.3. L'attribuzione delle competenze professionali

Per ciò che concerne l'attribuzione delle competenze professionali è chiaro che essa non possa essere disgiunta dalle caratteristiche e dai contenuti dei *curricula* formativi che consentono l'accesso alle professioni,

sui quali lo Stato ha a nostro parere, competenza normativa esclusiva. D'altra parte non può essere negato che le competenze professionali rientrano nell'ambito della materia delle "professioni" relativamente alla quale incide la potestà legislativa concorrente delle Regioni⁵² che, pertanto, non possono essere escluse dalla determinazione delle stesse.

In sintesi, cercando di tracciare i confini dell'intervento legislativo concorrente nella materia della correlazione fra curricula formativi e attribuzione delle specifiche competenze professionali, va sicuramente evidenziato che tale correlazione è direttamente funzionale alla soddisfazione di esigenze chiaramente espressione di un interesse nazionale quali possono essere la "qualità" del servizio prestato dal professionista e la tutela del destinatario di tale servizio.

Premesso che l'indicazione dei principi fondamentali deve, come detto, limitarsi ad indicazioni normative essenziali volte a salvaguardare l'interesse nazionale unitario, si ritiene che lo Stato abbia l'onere di dettare, ai sensi dell'art. 33, 2° comma della Costituzione, oltre alla determinazione dei percorsi formativi universitari necessari per l'accesso all'esame di Stato delle diverse professioni (nel rispetto delle autonomie degli ordinamenti universitari) anche il "principio generale" della **corrispondenza oggettiva delle competenze professionali ai curricula formativi**, determinando un nucleo minimo essenziale di tali competenze, ma lasciando libere le Regioni di scendere nel dettaglio della concreta individuazione di ulteriori competenze.

Né valga a confutare tale primo riparto di potestà normative la considerazione che così facendo si potrebbe addivenire ad una oggettiva "disomogeneità regionale" dell'attribuzione delle competenze, in quanto i professionisti potrebbero avere competenze diverse, a seconda del

52. È, pertanto, anche quella normativa regolamentare.

contesto territoriale di intervento⁵³. A tale considerazione può essere, infatti, facilmente obiettato che il principio statale di corrispondenza “percorsi formativi – competenze professionali” preclude *in nuce* tale disomogeneità in quanto i percorsi formativi sono “unitariamente stabiliti” dal legislatore statale e valgono per l’intero territorio nazionale, sì da fungere da vero e proprio elemento di unitarietà del sistema.

La determinazione delle competenze professionali esercitabili dal professionista sulla base della propria formazione professionale, è inoltre operazione contraddistinta da una chiara discrezionalità di natura tecnica il cui esercizio non può che richiedere l’intervento e l’ausilio anche degli Ordini professionali. È fra l’altro chiaro che l’azione di questi ultimi, pur limitata all’ambito territoriale regionale di riferimento andrà raccordata unitariamente alle direttive che l’organo ordinistico nazionale intenderà impartire in proposito.

In buona sostanza le preoccupazione di una frammentazione del sistema professionale su base regionale può essere, a nostro avviso smentito sulla base delle seguenti considerazioni:

- A) il raccordo delle competenze professionale esercitabili dal professionista ai *curricula* formativi dello stesso, sì come stabilito dal legislatore statale;
- B) l’intervento degli ordini professionali, a livello regionale, per la determinazione delle competenze; intervento fondato principalmente sulla scorta del principio di sussidiarietà orizzontale di cui sopra si è detto;
- C) l’intervento professionale di coordinamento dell’Organo rappresentativo a livello nazionale.

53. Tale preoccupazione è emersa nell’ambito del dibattito in Senato sul d.d. l. n. 4809 A.S.. In particolare si veda la discussione sull’emendamento 3.816, proposto dal Senatore Pastore nella Seduta n. 957, del 15.11.2000.

Ovviamente tutto ciò non dovrà rappresentare un ostacolo alla “libera circolazione” del professionista sul territorio nazionale; un professionista che abbia il medesimo *curriculum* formativo di un altro professionista dovrà e potrà esercitare le medesime competenze professionali una volta che l’adeguatezza della sua preparazione sia stata accertata. Sotto tale profilo principio fondamentale è che **in presenza di una preparazione equipollente le competenze che il professionista avrà la possibilità di esercitare dovranno essere corrispondenti a quelle del professionista che ha la sua medesima preparazione a prescindere dalla dislocazione territoriale delle stesse**. Funzionali alla soddisfazione di tale esigenza sono principalmente l’esame di abilitazione all’esercizio della professione, nonché l’iscrizione all’albo professionale.

2.4. La regolamentazione dell’esame di abilitazione

Relativamente all’esame di abilitazione l’art. 33, 5° comma, della Costituzione reca che: “È prescritto un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l’abilitazione dell’esercizio professionale”. L’esame di abilitazione⁵⁴ è diretto ad accertare che il professionista possieda i requisiti tecnici necessari ad un corretto esercizio dell’attività professionale ed è sostanzialmente funzionale a garantire la presenza, in capo al candidato idoneo, di quei requisiti minimi indispensabili per l’esercizio della professione.

54. L’esame di abilitazione per la professione di ingegnere ed architetto è regolamentata attualmente dal D.P.R. n. 328/2001 che ha sostituito la previgente disciplina prevista dalla Legge 8.12.1956, n. 1387 e dal D.M. 9.9.1957 recante “Approvazione del regolamento sugli esami di Stato di abilitazione all’esercizio delle professioni”.

Con la regolamentazione dell'esame di abilitazione lo Stato persegue la finalità pubblica di garantire la qualità del servizio professionale e tutelare l'affidamento dei cittadini destinatari di tale servizio. Esso dovrà, quindi, essere condotto secondo criteri uniformi su tutto il territorio nazionale ed essere diretto ad accertare *"l'effettiva competenza dei candidati secondo un riconoscimento paritario di capacità occorrenti per l'esercizio della medesima professione"*⁵⁵. In buona sostanza la disciplina dell'esame di accesso all'esercizio dell'attività professionale, pur connessa alla materia delle "professioni" di cui all'art. 117 Costituzione, non rientra nell'ambito di operatività di quest'ultimo bensì in quello delineato dall'art. 33, 5° comma, Costituzione ed è conseguentemente rimesso alla potestà legislativa esclusiva statale.

Quanto detto circa l'esame di abilitazione ha una diretta incidenza anche per quanto concerne l'ulteriore requisito richiesto al fine dell'esercizio libero delle "professioni protette", ossia l'iscrizione all'Albo professionale, rendendo, a nostro avviso "sterili" le questioni circa la possibilità o meno di istituire sezioni regionali dell'albo professionale. Si deve in proposito rammentare che l'accertamento dei requisiti atti a garantire la qualità nell'esercizio dell'attività libero professionale, è demandata all'esame di abilitazione di cui sopra e non certo all'iscrizione del professionista nell'albo professionale la quale ultima assolve, invece, ad una funzione di certezza pubblica, attestando il possesso, in capo all'iscrivendo, del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività professionale. "L'iscrizione all'albo professionale viene a costituire un'autorizzazione ricognitiva da cui si fa derivare direttamente dalla legge la legittimazione a svolgere l'attività professionale"⁵⁶.

55. In questi termini l'Autorità Garante per la libera concorrenza e del mercato nell'indagine conoscitiva del 1997 su "Ordini e collegi professionali".

56. In questi termini M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 645.

In merito la dottrina è pressoché unanime nel riconoscere che i due adempimenti di cui sopra (esame abilitazione ed iscrizione all'albo) concretino un vero e proprio procedimento complesso nel quale l'esame abilitazione rappresenta un indefettibile presupposto per l'iscrizione all'albo, che sorge come diritto in capo al soggetto abilitato; tanto è vero che gli enti professionali non hanno una discrezionalità piena nel determinare i soggetti abilitati che possono essere iscritti all'albo trattandosi di vera e propria attività vincolata eccezione fatta per quei requisiti riassunti nella contestatissima formula della "condotta specchiatissima ed illibata"⁵⁷.

L'iscrizione all'albo professionale, come si avrà modo di verificare, rileva principalmente per il successivo controllo sull'esercizio dell'attività professionale, ma per quanto concerne propriamente l'accesso - argomento più attinente in questa sede - ragioni di coerenza impongono di ritenere che, così come la determinazione dei requisiti di accesso, le modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione spettino in via esclusiva allo Stato ai sensi del 5° comma, dell'art. 33 della Costituzione.

Allo stesso modo la disciplina afferente le modalità di iscrizione all'albo professionale - che, come detto è autorizzazione ricognitiva dell'abilitazione - non potranno che spettare in via esclusiva allo Stato, attese le finalità che supportano l'art. 33 della Costituzione, nonché lo stretto collegamento funzionale fra esame ed iscrizione all'Albo.

57. In dottrina *ex multis*: Predieri, *Annotazioni sull'esame di Stato e sull'esercizio dell'attività professionale*, in G.C., 1963, 507; Saitta, *Esame di Stato*, in E.D.D., XV, Milano, 347 ss.

2.5. Le funzioni dell'Ordine

Struttura cardine nell'ordinamento delle professioni "protette" è l'Ordine professionale⁵⁸. Esso rappresenta il massimo riconoscimento giuridico attribuito dallo Stato a determinate attività⁵⁹. Gli enti professionali hanno una struttura territoriale a carattere federativo tendenzialmente organizzata su base provinciale⁶⁰ e presentano nella propria articolazione organizzativa, generalmente, quali organi fondamentali rispettivamente: il Consiglio nazionale, il Consiglio e l'Ordine. Quest'ultimo, in sintesi, è ente esponenziale dell'intera collettività dei professionisti appartenenti alla categoria rappresentata; è dotato di personalità giuridica, nonché caratterizzato da una struttura interna nella quale è comunque presente l'organo collegiale dell'assemblea degli iscritti convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio dell'Ordine. Il Consiglio è, invece, l'organo rappresentativo di ciascun Ordine afferente la categoria professionale di riferimento, ed ha i poteri di gestione dello stesso; è composto dai membri eletti dai professionisti fra gli iscritti all'Ordine. Il Consiglio Nazionale, infine, è invece l'organo rappresentativo di tutti gli Ordini ed è composto dai rappresentanti degli stessi.

58. Per le professioni "non protette", struttura organizzativa fondamentale è il "collegio professionale".

59. In questi termini Teresi, *op. cit.*, e C. Gessa, *Ordini e collegi professionali*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1990.

60. La regola soffre di eccezioni come nel caso dell'Ordine forense che prevede strutture federate per ogni circoscrizione di Tribunale non sempre coincidente con le Province, ovvero nel caso in cui il numero dei professionisti residenti in una Provincia sia esiguo si può prevedere che l'ordine abbia un'articolazione territoriale afferente a due o più province, ovvero può essere previsto - come avviene per i biologi - un'articolazione a carattere regionale.

Premesse queste brevi notazioni è necessario verificare se sia o meno configurabile, e - in caso affermativo fino - a quale punto possa estendersi, l'intervento legislativo statale relativamente alla determinazione delle caratteristiche fondamentali dell'ordinamento professionale. Per rispondere a tale quesito è preliminarmente necessario vagliare i poteri degli enti professionali specificando se essi siano o meno funzionali alla soddisfazione di una finalità pubblica, a sua volta espressione di un interesse nazionale unitario; in questo caso, infatti, ricorrerebbe la legittimazione dell'intervento statale a dettare i principi fondamentali della materia.

Va rilevato inizialmente come l'azione degli Enti professionali sia volta a preservare non solamente gli interessi dei consociati, bensì anche quelli della comunità intera, principalmente sotto il profilo del corretto esercizio dell'attività professionale da parte degli iscritti. Proprio la circostanza che l'Ordine sia volto a soddisfare rilevanti interessi pubblici giustifica l'attribuzione allo stesso di poteri che ne connotano peculiarmente la posizione ricoperta nell'ambito dell'organizzazione statale. Ciò vale in particolare per la tenuta degli Albi professionali⁶¹. Esplicativo sul punto è quanto affermato da autorevole dottrina⁶² che, nel distinguere fra attività svolte dagli enti professionali a tutela della collettività e quelle condotte, invece, a tutela della categoria rappresentata, ha sottolineato come "la tenuta degli albi e dei poteri disciplinari appartengono sicuramente al primo ordine di compiti, siccome diretti a tutelare l'interesse

61. Si ricorda che, relativamente all'accesso all'esercizio dell'attività professionale, l'intervento statale trovava la propria *ratio* giustificatrice nell'esigenza di garantire la preparazione del professionista in quanto, come detto sopra, l'iscrizione all'albo rileva come "certificazione" del superamento dell'esame di abilitazione attribuendo al soggetto lo *status* di professionista.

62. F. Galgano, G. Schiano di Pepe, *Parere per l'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato intorno alle libere professioni intellettuali*, 1996.

dell'intera collettività a che la professione intellettuale sia esercitata da soggetti dotati della necessaria abilitazione ed in possesso dei requisiti richiesti”.

Deve essere quindi riconosciuto che le funzioni svolte dagli Ordini sono connesse alla soddisfazione di una finalità pubblica che sottende un interesse nazionale unitario, elemento che legittima l'interesse del legislatore statale per la determinazione dei principi fondamentali della materia.

Al fine di chiarire in quale misura, possa estendersi l'incidenza della potestà normativa statale sulla determinazione delle funzioni afferenti gli Ordini professionali, si passeranno in rassegna le funzioni tipiche che pertengono agli stessi. Va comunque anticipato che sulla materia residua un margine veramente ristretto di intervento in capo alle Regioni, attesa anche l'autonomia degli Ordini nella “gestione” dell'ordinamento professionale con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative.

Tale autonomia è infatti “funzionale” alla tutela dell'interesse collettivo di cui l'Ordine è esponenzialmente espressione e trova un riconoscimento e conferma nella Carta Costituzionale ed in particolare: nell'art. 2 della Costituzione⁶³, nonché – in seguito alla novella costituzionale – nell'art. 118 della stessa che al 4° comma testualmente dispone: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

63. Dispone l'art. citato che: *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

A nostro avviso tale ultima previsione ha effetti “dirompenti” sull’attuale assetto organizzativo degli Ordini professionali. Qualora infatti esigenze di unitarietà siano salvaguardate dall’intervento statale con l’organizzazione e la determinazione contenutistica delle funzioni degli Ordini, si verrebbe a creare una implicita conflittualità fra il principio di rango costituzionale che rimette al legislatore regionale la competenza a dettare una normativa di dettaglio in materia di professioni e gli effetti del principio di sussidiarietà che impone alle istituzioni di “favorire” l’*autonoma* iniziativa dei cittadini – si badi bene: singola ovvero associata – per la tutela di interessi generali.

Una volta che lo Stato abbia determinato i profili contenutistici delle funzioni spettanti agli Ordini, alle Regioni residuerebbe in sostanza un margine di intervento circoscritto alla determinazione delle sole modalità concrete afferenti l’esercizio di tali funzioni; esse non potrebbero certamente intervenire né sulla “organizzazione”, né, tanto meno, sul concreto esercizio di tali funzioni; aspetti questi ultimi di spettanza dell’Ordine professionale la cui competenza sul punto è stata ulteriormente rinforzata dalle citate disposizioni costituzionali.

Va, peraltro ricordato che il principio di sussidiarietà attiene all’esercizio delle funzioni amministrative ed in alcun modo esso potrà mai incidere sul riparto delle competenze normative fra Stato e Regioni; la novella costituzionale ha superato quel parallelismo fra funzioni legislative e amministrative aderendo ad una sostanziale visione dicotomica circa l’individuazione degli enti titolari delle stesse. La titolarità delle funzioni legislative non comporta più titolarità delle funzioni amministrative.

Sono infatti i Comuni (e le altre Autonomie locali a carattere territoriale) gli enti che, ai sensi del nuovo articolo 118 della Costituzione, hanno la titolarità delle funzioni amministrative; ciò peraltro non può far escludere che anche per le altre autonomie funzionali, prive di tale carat-

tere territoriale, non vi sia spazio per l'esercizio delle stesse. In quest'ultimo senso depone proprio il citato art. 118, 4° comma, della Costituzione che detta la regola sulla sussidiarietà orizzontale, imponendo che gli interessi che pertengono ad una determinata categoria ovvero ad un determinato settore, siano tutelati proprio da quelle autonomie espressione della parte di società civile cui è diretta la propria azione.

Come rilevato dalla dottrina più attenta tali autonomie (fra le quali evidentemente sono collocati gli Ordini professionali) "sono in condizione di assicurare un'efficienza dei servizi dai medesimi resi ed un grado di aderenza degli stessi alle domande che sono chiamati a soddisfare certamente maggiori di quanto non possano assicurare strutture più lontane come quelle legate al circuito della mediazione partitica"⁶⁴.

È bene esaminare le diverse combinazioni che potrebbero presentarsi relativamente al riparto delle competenze normative aventi ad oggetto l'individuazione e la determinazione contenutistica delle funzioni amministrative degli Ordini professionali, individuando come quest'ultima problematica vada temperata con quella dell'esercizio delle funzioni rimesse agli Ordini professionali.

Una prima ipotesi potrebbe vedere l'intervento statale limitato all'individuazione ed alla determinazione contenutistica, mediante l'elaborazione dei principi fondamentali, delle funzioni da attribuire agli enti professionali. Alle Regioni spetterebbe invece, nell'ambito della loro potestà normativa (legislativa e regolamentare) la determinazione delle modalità concrete per l'esercizio di tali funzioni, mentre agli Ordini professionali resterebbe il concreto esercizio di tali funzioni. In materia di professioni, relativamente al solo profilo afferente l'individuazione e la

64. In questi termini A. D'Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it.

determinazione contenutistica delle funzioni esercitabili dagli enti professionali, la gerarchia delle fonti sarebbe dunque articolata nei seguenti livelli: fonte legislativa statale per la determinazione contenutistica delle funzioni esercitabili; fonte normativa regionale per la determinazione delle modalità concrete per l'esercizio di tali funzioni; Ordini professionali preposti all'esercizio delle funzioni assegnate.

L'impostazione di cui sopra, in verità, svilisce i margini di intervento degli enti professionali sotto il profilo amministrativo, alla luce degli effetti del principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale evocato dalla Costituzione. L'Ordine professionale costituisce la cellula organizzativa fondamentale della categoria professionale rappresentata; ad essa deve quindi poter essere applicata il principio di sussidiarietà, nei limiti in cui non vadano salvaguardate esigenze unitarie di competenza di enti territorialmente sovraordinati. Per quanto gli effetti della sussidiarietà si propaghino relativamente al solo esercizio delle funzioni amministrative e non siano estesi al diverso ambito delle funzioni normative, sembra ragionevole doversi evitare che la particolare estensione di queste ultime vanifichi in concreto le competenze degli Ordini professionali su quelle amministrative.

Si potrebbe quindi prospettare, ed è questa la seconda ipotesi, una articolazione delle competenze che veda lo Stato competente per la determinazione dei principi fondamentali afferenti l'individuazione e la determinazione delle funzioni esercitabili dagli enti professionali; le Regioni titolari di un intervento normativo (legislativo e regolamentare) avente una valenza meramente attuativa delle prescrizioni statali incentrato sulla concreta determinazione delle modalità di esercizio delle funzioni con connotazioni di "unitarietà"; gli Ordini professionali preposti non solo all'esercizio delle relative funzioni amministrative, bensì anche all'individuazione delle concrete modalità di attuazione delle funzioni

che non ricadano per esigenze di unitarietà, nell'ambito di determinazione del legislatore regionale.

Un impatto maggiore sul sistema potrebbe avere poi una operatività ancora più ampia del principio di sussidiarietà "orizzontale". Nel nostro ordinamento è infatti possibile prevedere la costituzione di un sistema alternativo a quello vigente per la tutela degli interessi generali sottesi alla materia delle professioni. La norma recata dal 4° comma, dell'art. 118 della Costituzione infatti, (utilizzando l'inciso "favoriscono"), impone ai soggetti istituzionali di attivarsi al fine di lasciare spazi di intervento per la tutela dell'autonoma iniziativa dei cittadini diretta allo svolgimento di attività di interesse generale. La "autonoma iniziativa" di cui sopra non è sostitutiva, bensì aggiuntiva, rispetto all'intervento pubblico e concreta, seppur larvamente⁶⁵, quella sussidiarietà "orizzontale" della quale si è detto. Portando alla estreme conseguenze l'operatività di tale principio esso potrebbe dar vita ad un nuovo soggetto preposto alla tutela degli interessi della collettività; i professionisti potrebbero così dare vita ad una "associazione" volta a tutelare le esigenze della collettività professionale di riferimento, non certo sostituendosi, bensì affiancandosi all'intervento statale.

Prendere posizione sulle ipotesi prospettate è compito assai arduo, attesa anche l'elasticità che, allo stato attuale, caratterizza le correnti interpretative nella materia. In questa sede è possibile solo affermare che l'ipotesi che suscita meno problemi applicativi è la prima, in quanto, una

65. L'inciso "favoriscono" denota la volontà del legislatore di dare valore all'intervento privato, ma non già quella di riconoscere allo stesso una diretta rilevanza costituzionale sostitutiva dell'intervento statale; tanto è vero che viene demandato allo Stato, alle Regioni ovvero alle altre Autonomie Locali il compito di preservare margini di intervento all'autonoma iniziativa privata, ma non certo in sostituzione della loro attività istituzionale.

volta definito nei termini di cui sopra il margine di intervento delle diverse istituzioni coinvolte la disciplina predisposta può pienamente ed immediatamente entrare "a regime".

In ogni caso, interventi legislativi del tipo di quelli posti in essere recentemente dalla Regione Calabria con la L.r. pubblicata sul B.U.R. n. 104, del 1.12.2001 che demandano alla competenza regionale indistintamente tutte le funzioni amministrative - ivi comprese addirittura quelle afferenti la deontologia professionale - degli Ordini professionali palesano indubbiamente una chiara illegittimità costituzionale, sia sotto il profilo del mancato rispetto del principio di sussidiarietà nella titolarità delle funzioni amministrative (l'art. 118 della Costituzione), sia sotto quello della mancata giustificazione in termini di adeguatezza e differenziazione del trasferimento di tali funzioni.

Sembra infatti chiaro che il sistema definito dalla Riforma Costituzionale vede da una parte gli Ordini professionali che nell'esercizio della loro azione sono obbligati ad agire in conformità della regolamentazione normativa dettata dall'intervento combinato Stato - Regioni, dall'altra questi ultimi devono rispettare l'autonomia che promana agli Ordini dall'applicazione del principio di sussidiarietà e che affida a questi ultimi la titolarità delle funzioni "lato sensu" amministrative afferenti il settore tutelato.

I principi fondamentali dettati dallo Stato dovranno limitarsi dunque a determinare il contenuto di tali funzioni, mentre l'intervento normativo regionale si sostanzierà, principalmente nell'emanazione delle regole concrete afferenti l'esercizio di quelle funzioni amministrative che lo Stato avrà individuato, non alterando la titolarità in capo agli Ordini professionali delle predette funzioni.

L'intervento statale sarà circoscritto all'individuazione di quelle funzioni ritenute essenziali alla tutela dell'interesse unitario nazionale. Ciò

peraltro non preclude che le Regioni, con propria legge regionale, attribuiscono agli Ordini ulteriori funzioni connesse al perseguimento di un interesse regionale rilevante. È chiaro che lì dove si tratti di funzioni amministrative attribuite dallo Stato dovrà essere quest'ultimo a determinare se ricorrano esigenze di unitarietà che impongano un trasferimento dell'esercizio di tali funzioni dalla struttura ordinistica territorialmente più circoscritta, a quella più estesa (provinciale, regionale, nazionale).

Verranno adesso analizzate le funzioni tradizionalmente esercitabili dagli Enti professionali al fine di verificare per quali di esse si rende necessario l'intervento del legislatore statale.

Potestà normativa

Si tratta del potere dell'ente professionale di dettare regole che acquistano rilevanza giuridica non solamente nell'ambito dei membri dell'organizzazione stessa bensì anche all'esterno di essa. Tale potestà è suscettiva di variegate declinazioni fra le quali di particolare rilevanza, per quanto concerne il profilo in esame, è quella relativa all'adozione di norme organizzative e di funzionamento specificatamente attribuita agli enti professionali dal Codice civile che annovera fra gli atti normativi idonei a determinare gli ordinamenti professionali, anche gli statuti approvati dalle associazioni professionali⁶⁶. Si tratta di norme volte a tutela-

66. In particolare l'art. 2061 c.c. reca che: *"L'ordinamento delle categorie professionali è stabilito dalle leggi, dai regolamenti, dai provvedimenti dell'autorità governativa e dagli statuti delle associazioni professionali"*. In merito la gerarchia delle fonti normative ivi citate è stata chiarita dalla giurisprudenza che ha statuito la necessità di fare riferimento alla classificazione contenuta nella medesima norma (v. Cass. civ, Sez. Lavoro, 21.01.1985, n. 237).

re il decoro ed il prestigio della categoria professionale e, dunque di prerogative sostanzialmente afferenti un interesse pubblico la cui tutela non può che essere rimessa allo Stato.

Potestà tariffaria

Essa incide direttamente sulla disciplina dell'attività professionale in quanto la tariffa professionale determina il compenso dovuto al libero professionista⁶⁷, ed è finalizzata a tutelarne la dignità ed il decoro, nonché il prestigio professionale.

Particolarmente problematica è la questione relativa alla determinazione dei "minimi tariffari" ed in particolare alla compatibilità di questi ultimi con il principio di matrice comunitaria della libera concorrenza⁶⁸.

67. La norma che reca i "minimi tariffari" ha efficacia diversa a seconda della fonte normativa di riferimento; in particolare è possibile distinguere: a) la legge che tendenzialmente detta i criteri generali di adozione delle predette tariffe; b) D.P.R. nel caso del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti; c) Decreto Ministeriale su **proposta** dell'ordine professionale (in questo caso l'intervento statale ha natura di controllo esteso al **merito**; si veda la tariffa ingegneri, architetti ed altri); d) Decreto Ministeriale previa **delibera** dell'ordine professionale (in questo caso il Ministro effettua un controllo di **legittimità**; si veda la tariffa di notai ed avvocati); e) deliberazione ed emanazione da parte dell'ordine professionale (in questo caso l'atto di adozione delle tariffe interne assume la natura di regolamento interno in tanto efficace all'esterno in quanto conforme ai limiti posti dalla legislazione statale). Per quanto concerne, poi, il contenuto delle tariffe è possibile distinguere fra: a) "tariffe ad efficacia nazionale" che fissano il valore economico per ciascuna professione; b) "tariffe professionali ad efficacia settoriale", elaborate dagli Ordini ad integrazione di quelle nazionali e relative solamente a specifiche prestazioni; c) "tariffe nazionali adeguate" di aggiornamento del valore delle tariffe al mutamento del valore della valuta.

68. In particolare la già citata Corte Giustizia Ce, sent. 18.6.1998, C-35/96

Di recente, la Corte di Giustizia europea ha mutato orientamento statuendo che: “Gli artt. 10 e 81 del Trattato Ce⁶⁹ non ostano all’adozione di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi sulla base di un progetto stabilito da un Ordine professionale, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell’Ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell’ambito di un procedimento come quello previsto dal R.D.L. 27 novembre, 1933, n. 1578”⁷⁰.

La sentenza citata pur lasciando ferma la configurazione giuridica dell’attività del professionista come “impresa” e della correlativa natura di “associazioni di imprese” degli Ordini professionali, rivaluta la funzione della determinazione dei “minimi tariffari” facendone un elemento indefettibile della disciplina normativa delle professioni. Elemento “cardine” della costruzione operata dal Giudice comunitario è la presenza dello Stato che è soggetto attivo nel procedimento afferente la determinazione delle tariffe; esso ha il potere di emendare la proposta presentata dall’Ordine professionale e senza il suo consenso la “tariffa” non potrebbe entrare in vigore.

In sostanza, secondo il recente orientamento della Corte di Giustizia europea in materia di “minimi tariffari” nelle tariffe degli avvocati non è possibile riscontrare alcuna delle tipologie vietate dall’art. 81 del Trattato Ce⁷¹, anzi l’intervento dell’Autorità statale viene in sostanza ad estrinse-

69. Prima della riforma attuata con il Trattato di Amsterdam del 1999 gli artt. 5 e 85 Trattato Ce.

70. Corte di Giustizia Ce, sent. 19.02.2002, C-35/99 *M Arduino*. Il R.D.L. n. 1578/1933, convertito nella Legge 22.1.1934, n. 36, disciplina la professione di Avvocato.

71. L’articolo 81 Trattato Ce dispone che: Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere,

care un interesse pubblico sotteso alla determinazione dei minimi tariffari che può essere individuato nella tutela della “qualità della prestazione”.

Indubbiamente nel caso in esame la sentenza della Corte di Giustizia lascia aperti dei “varchi” fra i quali non è difficile ipotizzare che trapelino problematiche interpretative di non poco conto; in particolare non è stata chiarito quale debba essere la portata dei poteri statuali al fine di poter riscontrare un fattivo intervento dello stesso a tutela degli interessi pubblici afferenti la materia delle professioni. Proprio nel caso della tariffe “forensi”, infatti, l’intervento ministeriale è circoscritto esclusivamente ad un controllo di legittimità avendo il Consiglio Nazionale potere deliberativo in materia. Differente è il caso della tariffa degli ingegneri e degli architetti nella cui determinazione gli Ordini hanno esclusivamente un potere “propositivo” e per la quale il sindacato dell’Autorità statale è sicuramente esteso al merito e non solo alla legittimità.

In realtà ciò che il Giudice comunitario vuole mettere in evidenza è che la determinazione dei “minimi tariffari” non configura un accordo in violazione delle regole afferenti la libertà di concorrenza se in essa ricorre un intervento statale che presenti una consistenza tale da non lasciare una totale autonomia agli Ordini professionali.

segue nota 71.

falsare il gioco della concorrenza all’interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente e indirettamente i prezzi d’acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all’accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l’oggetto dei contratti stessi.

È dunque l'intervento statale a qualificare come "pubblica" l'attività di fissazione dei minimi tariffari anche se la proposta iniziale di tariffa promana dagli Ordini professionali.

Nella determinazione delle tariffe l'organo competente dell'ordine professionale non esercita una funzione pubblicistica, né d'altra parte potrebbe esserne investito, ma agisce *iure privatorum*, nell'ambito di una funzione consultiva (o propositiva ovvero deliberativa) che non incide sulla competenza statale alla determinazione di tali tariffe.

Traendo le dovute conseguenze circa il riparto delle competenze professionali Stato - Regioni nella predetta materia è possibile riconoscere come alla legislazione statale spetti determinare, sotto forma di principi fondamentali, le indicazioni normative essenziali afferenti la determinazione delle tariffe stabilendo delle soglie di valore "limite" valevoli per l'intero territorio nazionale.

La concreta determinazione di tali tariffe nell'intervallo di valori determinato dallo Stato spetterà alle Regioni, titolari della potestà regolamentare nella materia; ma si tratta, come ognuno vede, di un intervento meramente esecutivo e sostanzialmente privo di qualsiasi discrezionalità. Resta ferma la partecipazione degli Ordini professionali all'esercizio della funzione pubblica statale mediante un intervento di natura consultivo ovvero propositivo.

Regole deontologiche

Particolarmente rilevante, in tale contesto, è la potestà dell'Ente professionale di dettare "regole deontologiche" afferenti la condotta del singolo professionista. In merito, particolarmente accesa è la diatriba circa l'efficacia da attribuire alle norme a carattere deontologico.

Un orientamento ha statuito che le regole di comportamento e deontologiche abbiano una efficacia circoscritta esclusivamente nei confronti dei soggetti appartenenti al gruppo professionale; esse riguarderebbero il solo comportamento del professionista e non tutelerebbero l'esercizio dell'attività professionale⁷².

Altro orientamento ravvede, invece, nelle regole deontologiche (e nell'esercizio del relativo potere disciplinare connesso alla violazione di esse) norme a carattere giuridico "esterno" che hanno una diretta incidenza nell'ordinamento⁷³.

A nostro avviso è necessario fare riferimento all'obiettivo finale che con tali norme deontologiche si intende perseguire, e sotto tale profilo esse indubbiamente si mostrano funzionali non solamente a garantire la qualità della prestazione resa dal professionista, bensì anche tutela di quel patrimonio culturale e di conoscenze del quale la categoria professionale è espressione.

Relativamente alle regole deontologiche, la Corte di Giustizia Ce, con la sent. 19.02.2002 C-309/99⁷⁴ ha statuito che "Gli artt. 52 e 59 del Trattato Ce⁷⁵ non ostano ad una normativa nazionale che vieta qualsiasi tipo di rapporto di collaborazione integrata fra gli avvocati ed i revisori dei conti, dato che tale normativa ha potuto ragionevolmente essere considerata necessaria al buon esercizio della professione di avvocato così come organizzata nel Paese interessato".

72. In questo senso Autorità garante della libera concorrenza e del mercato nel parere citato, nonché G. Della Cananea, *op. cit.*, 838.

73. In questi termini M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, 1993, 188.

74. Nella controversia "J.C.J Wouters e altri contro Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten".

75. Divenuti in seguito alla modifica del Trattato, poste in essere dal Trattato di Amsterdam del 1999, artt. 43 e 49 Ce.

La problematica del riparto trilaterale (Stato- Regioni - Ordini professionali) delle competenze normative si presta, per quanto concerne le regole deontologiche, pur con alcune sostanziali differenze, ad un discorso analogo a quello affrontato sopra per i “minimi tariffari”. La Corte europea, pur lasciando ferma l’impostazione della natura giuridica privatistica degli Ordini professionali come associazioni di imprese, pone in essere una concreta ponderazione di interessi fra la tutela dei valori professionali e quella dei valori economici, entrambi sottesi all’esercizio dell’attività professionale, facendo prevalere l’interesse alla qualità della prestazione su quello meramente economico.

La citata pronuncia del Giudice comunitario afferma quindi la preminenza della tutela della “qualità” della prestazione professionale rispetto a qualsivoglia altro elemento anche di particolare consistenza economica. Ciò significa che anche per il Giudice comunitario la disciplina normativa afferente l’esercizio delle attività professionali, pur avendo una indiscutibile connotazione economica, presenta delle peculiarità che precludono un assoggettamento *tout cour* alla disciplina normativa delle attività imprenditoriali. Non è quindi possibile dare alle attività professionali una disciplina normativa pedissequamente relazionata a quella delle attività economiche, ma è necessario verificare di volta in volta la consistenza che l’interesse alla corretta esecuzione della prestazione riveste nel caso concreto e fino a qual punto esso debba essere considerato preminente rispetto a quello economico.

La decisione della Corte europea induce a ritenere, ad esempio, che non sia possibile determinare una volta per tutte regole afferenti l’esercizio in forma societaria o associativa della attività professionali, ma che la praticabilità di queste ultime, una volta ammesse, debba essere valutata sulla scorta della loro compatibilità con le regole deontologiche poste a tutela delle diverse attività professionali.

Su tale aspetto della deontologia lo Stato dovrà dunque dettare il principio fondamentale afferente l'ammissibilità in forma societaria ed associativa dell'esercizio delle attività professionali individuando le tipologie organizzative all'uopo ammesse, ma anche disporre la compatibilità di tale esercizio con le regole deontologiche stabilite dall'Ordine ovvero dal Collegio.

Alle Regioni spetta invece individuare le regole esecutive di tali principi, mentre l'Ordine professionale dovrà vigilare sul rispetto delle regole deontologiche che "presidiano" l'attività professionale verificando se, nel caso concreto, l'esercizio in forma societaria della stessa non sia con le stesse in contrasto.

Proprio con riferimento all'individuazione del soggetto istituzionalmente competente all'adozione delle regole di natura deontologiche il Giudice comunitario propugna un ulteriore principio di fondamentale importanza; la normativa di carattere deontologico potrà essere adottata anche dagli ordini professionali. Difatti la "*Samenwerkingverordering*" del 1993 che vieta nel caso specifico associazioni professionali fra avvocati e revisori dei conti in Olanda e che è oggetto di disamina della recente sentenza delle Corte di Giustizia Europea, è stata emanata dall'Ordine professionale.

Nel punto 68 della sentenza summenzionata la Corte comunitaria dispone in particolare che: "nell'attribuire poteri normativi ad un'associazione professionale, uno Stato membro può aver cura di definire i criteri di interesse generale e i principi essenziali ai quali la normativa dell'ordine deve conformarsi nonché di conservare il proprio potere di decisione in ultima istanza. In questo caso le norme emanate dall'associazione professionale conservano un carattere pubblicistico e sfuggono alle norme del trattato applicabili alle imprese".

Come per le tariffe, anche per le regole di matura deontologica che

governano le istituzioni ordinistiche è difficile riscontrare, l'esistenza di spazi di intervento per la legislazione regionale. Ferma restando la necessaria fissazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, essendo le regole deontologiche dirette a preservare l'interesse primario della "tutela della qualità della prestazione professionale", anche alla luce di quanto stabilito dalla giurisprudenza comunitaria la determinazione delle regole deontologiche, e dunque la potestà normativa di "secondo livello" non potrà che essere rimessa all'autonomia normativa degli Ordini professionali.

2.6. I profili organizzativi dell'Ordine

Problematica particolarmente complessa, per quanto concerne il riparto delle competenze legislative Stato - Regioni, è quello della definizione dei profili organizzativi delle strutture organistiche. Pur nell'ambito di una legislazione concorrente, a nostro parere, la disciplina dell'ordinamento professionale non potrà che spettare al legislatore statale in quanto direttamente funzionale alla soddisfazione di quell'interesse pubblico della tutela della collettività, destinataria dell'"opera intellettuale".

D'altra parte, una volta riconosciuta la diretta incidenza dello Stato sulla individuazione dei poteri spettanti agli Ordini professionali, ed una volta acclarato che il loro esercizio è comunque funzionale al perseguimento di interessi nazionali unitari, diventa del tutto inevitabile l'intervento statale sulla definizione dei caratteri organizzativi essenziali al perseguimento delle finalità pubblicistiche di cui sopra. Tra i profili organizzativi più importanti vi sono l'individuazione degli organi delle strutture ordinistiche e dei relativi poteri e la definizione dei sistemi elettorali.

Per quanto discrezionale, la scelta del legislatore nazionale andrà

comunque contemperata con i principi di “leale collaborazione” ed “adeguatezza” che reggono il nuovo ordinamento federale.

L'articolazione delle strutture ordinistiche

Sull'organizzazione degli Ordini professionali va da sé che, nell'ambito di un sistema nel quale la materia delle professioni vede le Regioni titolari di una potestà non solo legislativa, bensì anche regolamentare, l'intervento normativo dello Stato non può comunque spingersi fino al punto da non residuare alle prime alcun margine di operatività. È chiaro, come più volte ribadito, che l'intervento del legislatore statale anche in questa materia dovrà necessariamente limitarsi alla sola individuazione dei principi fondamentali; principi che, a nostro avviso, si estendono oggettivamente fino a comprendere l'articolazione territoriale di un Ordine, nonché le funzioni connesse all'interesse pubblico che alle stesse siano spettanti.

L'attuale organizzazione su base provinciale degli Ordini non sembra più confacente al mutato assetto costituzionale. La circostanza che l'Ordine sia l'ente esponenziale di una collettività di riferimento, composta esclusivamente da professionisti, non fa certamente venire meno l'esigenza – prima logica che giuridica – di conformarne l'organizzazione ai principi di fondo che caratterizzano il nuovo ordinamento federale della Repubblica; in tal senso si ritiene che la nuova struttura organizzativa debba tenere nel debito conto le conseguenze afferenti all'operatività nel nostro sistema del principio di sussidiarietà e, dunque, articolarsi su base rispettivamente: provinciale, regionale e statale. Potrebbe peraltro essere valutata l'opportunità di individuare ulteriori articolazioni incentrate sul nuovo soggetto rappresentato dalle “Città metropolitane”.

Quanto detto relativamente al profilo organizzativo degli Ordini incide anche sulla determinazione delle funzioni spettanti alle diverse articolazioni.

Attributarie di tutte le funzioni potranno, a nostro avviso, essere le articolazioni più "vicine" ai professionisti salvo poi predisporre il trasferimento di alcune di esse agli organi sovraordinati per esigenze di unitarietà ed uniformità della loro gestione.

È, fra l'altro chiaro, che l'operatività del principio di sussidiarietà andrà temperato con quello della adeguatezza e che dunque, qualora lo svolgimento di alcune funzioni si dimostri particolarmente gravoso in relazione all'entità degli iscritti ed alle capacità operative dell'articolazione ordinistica più "vicina" ai professionisti (provinciale o di Città metropolitana), è dovere dello Stato consentire una modifica di tale assetto organizzativo; modifica che, proprio in quanto relazionata alle esigenze del territorio ben potrà essere demandata alla concreta attuazione e definizione da parte delle Regioni.

La definizione dei caratteri tipici dell'organizzazione dell'ordinamento professionale, nonché l'individuazione delle funzioni spettanti a ciascuna articolazione di tale ordinamento, rientra quindi a pieno titolo - salvo quanto detto relativamente alle modifiche dell'articolazione territoriale dell'Ordine in capo alle Regioni - nelle competenze statali.

Demandare l'individuazione delle funzioni spettanti agli organi territoriali dell'ente professionale esclusivamente alle Regioni potrebbe infatti determinare non solo una disomogeneità funzionale e organizzativa fra organi di pari "livello" ma appartenenti a Regioni diverse, ma anche di fatto determinare una situazione di stallo nell'individuazione delle funzioni di competenza degli organi di livello nazionale, ben potendosi verificare, in quest'ultimo caso, che più Regioni deleghino al Consiglio Nazionale funzioni diverse. È quindi logico ritenere che, relativamente ai

profili esaminati, il legislatore statale debba dettare le direttive di massima essenziali a preservare l'interesse nazionale unitario sotteso ad un sistema ordinistico coerente, omogeneo e funzionale. Le Regioni, anche in questo caso, saranno preposte a dare attuazione ai principi fondamentali fissati dal legislatore statale e questo non tanto mediante la legge, quanto soprattutto attraverso la potestà regolamentare, in particolare fissando tutte quelle regole procedimentali necessarie al concreto esercizio delle funzioni individuate dallo Stato, nonché all'effettiva realizzazione dell'articolazione territoriale nei termini di cui sopra.

Sistema elettorale

Diversa è invece, a nostro avviso, l'attribuzione delle competenze normative in materia di sistema elettorale delle strutture ordinistiche. L'art. 117, 2° comma, lett. p) della Costituzione demanda espressamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "legislazione elettorale". Considerando la mancanza di ulteriori specificazioni va ritenuto che l'inciso in esame, salvi i limiti stabiliti dalla Costituzione, sia omnicomprensivo, ossia riferibile a tutti i sistemi elettorali e, pertanto, anche a quelli afferenti gli Ordini professionali, con la conseguenza che in materia elettorale anche la potestà normativa regolamentare spetterà, salvo delega, allo Stato.

Il quadro così delineato è, però, ancora incompleto in quanto è necessario dare conto anche dell'autonomia "organizzativa" in capo agli stessi Ordini professionali ed in particolare della posizione privilegiata che garantisce loro l'operatività del principio di sussidiarietà. Se è vero che a Stato e Regioni compete la potestà normativa regolamentare, è altrettanto vero che gli enti professionali sono comunque titolari di un po-

tere normativo - esteso anche alla organizzazione dell'ente - in forza del quale le regole da essi dettate assumono rilevanza giuridica. In tal senso depono, la disposizione normativa di cui all'art. 2061 del Codice Civile che testualmente dispone: *"L'ordinamento delle categorie professionali è stabilito dalle leggi, dai regolamenti, dai provvedimenti dell'autorità governativa e dagli statuti delle associazioni professionali"*. L'intervento delle fonti normative sovraordinate (statale e regionale) dovrà dunque lasciare alle stesse strutture ordinistiche margini di intervento anche per ciò che attiene i profili organizzativi delle stesse, in modo da consentire ad esse di individuare eventualmente soluzioni ulteriori sottese a garantire la concreta operatività ed efficienza dei rispettivi organi.

Pubblicazioni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri

- no. 1 / 1999 Piano di attività - Triennio 1999- 2002
- no. 2 / 1999 La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli Ingegneri
- no. 3 / 1999 Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
- no. 4 / 2000 La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 5 / 2000 L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
- no. 6 / 2000 Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
- no. 7 / 2000 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 8 / 2000 Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
- no. 9 / 2000 Le assunzioni di diplomati e laureati in Ingegneria in Italia
- no. 10/2000 Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
- no. 11/2000 Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
- no. 12/2000 Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
- no. 13/2000 Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
- no. 14/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni -Parte prima
- no. 15/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
- no. 16/2000 La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
- no. 17/2000 L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
- no. 18/2000 Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
- no. 19/2000 I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
- no. 20/2001 Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
- no. 21/2001 Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali Paesi europei
- no. 22/2001 Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
- no. 23/2001 Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
- no. 24/2001 L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
- no. 25/2001 La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
- no. 26/2001 Formazione e accesso alla professione degli ingegneri in Italia
- no. 27/2001 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa
- no. 28/2001 La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
- no. 29/2001 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000-marzo 2001
- no. 30/2001 Osservazioni sul D.P.R. 328/2001

- no. 31/2001 La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta
- no. 32/2001 Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
- no. 33/2001 Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
- no. 34/2001 L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
- no. 35/2001 La domanda di competenze ingegneristiche in Italia
- no. 36/2001 Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
- no. 37/2002 Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini

Finito di stampare nel mese di aprile 2002
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00137 Roma