

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

**Criticità e profili d'illegittimità del Decreto del
Ministero della Giustizia 28 aprile 2008**



(c.r. 193)

Roma, luglio 2008



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

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

Ing. Paolo Stefanelli	Presidente
Ing. Pietro Ernesto De Felice	Vice Presidente vicario
Ing. Giovanni Rolando	Vice Presidente aggiunto
Ing. Roberto Brandi	Consigliere Segretario
Ing. Carlo De Vuono	Tesoriere
Ing. Alessandro Biddau	Consigliere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Alcide Gava	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing. iunior Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Sergio Polese	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it



**CENTRO STUDI
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI**

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Paolo Stefanelli	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Roberto Brandi	Consigliere
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Pietro Ernesto De Felice	Consigliere
dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it



Il presente testo è stato redatto dall'avv. Lorenzo Passeri.



Indice

Premessa e sintesi	Pag.	1
1. I contenuti del Decreto	“	4
2. Criticità e profili d'illegittimità	“	9



Premessa e sintesi

Il 24 novembre 2007 è entrato in vigore il Decreto legislativo 206 del 9 novembre 2007 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 novembre 2007, S.O. 228), che recepisce la Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Il Decreto legislativo 206/2007 dispone per la prima volta il riconoscimento delle associazioni delle professioni non regolamentate, attualmente afferenti al Colap ed a Assoprofessioni, introducendo di fatto in Italia il sistema “duale” Ordini/Associazioni “riconosciute” per la rappresentanza delle professioni intellettuali.

L'art. 26 del D.lgs. 206/2007 (dedicato alla elaborazione delle *piattaforme comuni*, ossia dell'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione) statuisce (comma 1), infatti, che debbano essere sentiti “(...) *se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale, se si tratta di professioni non regolamentate in Italia, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale e, se si tratta di attività nell'area dei servizi non intellettuali e non regolamentate, le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale*”.

Il comma 3 dell'art. 26 del D.Lgs. 206/2007 statuisce, inoltre, che per la valutazione in ordine alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate debbano essere considerati una serie di elementi che di fatto coincidono con i requisiti per il riconoscimento delle associazioni delle professioni non regolamentate individuati dal PdL Mantini-Chicchi di riforma delle professioni intellettuali presentato la scorsa legislatura.



Il successivo comma 4 specifica poi che le associazioni in possesso dei suddetti requisiti “*sono individuate, previo parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia*”.

Recentemente è stato emanato Il Decreto del Ministro della Giustizia 28 aprile 2008 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008), il quale definisce i requisiti “*per la individuazione e l'annotazione degli enti*” “*nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi non intellettuali e delle professioni non regolamentate*”; inoltre esso esplicita anche il “*procedimento*” per l’annotazione delle suddette associazioni “*nell'elenco*” e per la “*revisione e gestione*” dello stesso elenco.

Il Decreto Ministeriale 28 aprile 2008, in quanto non espressamente previsto dalla norma e dato il tenore assolutamente esecutivo delle prescrizioni contenute nell’art. 26 del D.Lgs. 206/2007, appare sostanzialmente superfluo e ridondante. Inoltre esso presenta criticità e profili d’illegittimità.

In primo luogo, infatti, l’articolato del D.M. 28 aprile 2008 non chiarisce quale debba essere la fase procedurale deputata al coinvolgimento del Ministro delle politiche comunitarie e del Ministro competente per materia; inoltre, non viene esplicitamente prevista la necessità dell’emanazione di un decreto per il perfezionamento del procedimento di annotazione delle associazioni nell’elenco.

Il profilo di illegittimità riguarda, però un altro aspetto.

Come si è già sottolineato, il D.Lgs. n. 206/2007 adotta, nell’art. 26, comma 2°, due distinte nozioni per connotare le associazioni ed, ossia, quella di essere “*rappresentative sul territorio nazionale*” (con riferimento alle professioni regolamentate e alle professioni non regolamentate in Italia ma solo negli altri Stati membri) e quella di essere “*rappresentative a livello nazionale*”. Stante il dettato



normativo, solo le associazioni **rappresentative sul territorio nazionale** (in possesso di un'articolazione almeno a livello regionale) possono intervenire a valutare i progetti di piattaforme comuni afferenti alle **professioni regolamentate (e alle professioni non regolamentate in Italia ma solo negli altri Stati membri)**; restano invece **escluse** da tale valutazione le associazioni **rappresentative a livello nazionale** (per le quali non è necessaria un'articolazione territoriale) il cui ambito di intervento è circoscritto alle **sole** professioni “**non intellettuali**” e “**non regolamentate**”.

Di tale distinzione, il D.M. 28 aprile 2008 non reca assolutamente menzione. Il D.M. 28 aprile 2008 individua, infatti, la **sola** categoria delle **associazioni rappresentative a livello nazionale** e ne legittima l'intervento in sede di valutazione e approvazione delle piattaforme comuni non solo per le professioni **non intellettuali** e **non regolamentate** ma anche per quelle **regolamentate** e per le **professioni non regolamentate in Italia ma solo negli altri Stati membri**. Il D.M. 28 aprile 2008 amplia, dunque, illegittimamente l'ambito di operatività delle associazioni rappresentative solo a **livello nazionale**.

Paolo Stefanelli



1. I contenuti del Decreto

Il Decreto Ministeriale del Ministro della Giustizia emanato il 28 aprile 2008 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008, ha per oggetto i *“Requisiti per la individuazione e l'annotazione degli enti di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi non intellettuali e delle professioni non regolamentate. Procedimento per la valutazione delle istanze e per la annotazione nell'elenco. Procedimento per la revisione e gestione dell'elenco”*.

Come è noto il D.Lgs. 206/2007 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 9 novembre 2007 - Supplemento ordinario n. 228) concerne l'attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania).

In particolare l'art. 26 del D.Lgs. 206/2007 concerne l'elaborazione delle proposte in materia di *“piattaforme comuni”* ossia *“l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione”* (art. 4, comma 1, lettera n, D.Lgs. 206/2007).

Il comma 1 dell'art. 26 del D.Lgs. 206/2007 stabilisce che *“La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, al fine di elaborare proposte in materia di piattaforme comuni (..) da sottoporre alla Commissione europea, convoca apposite conferenze di servizi cui partecipano le autorità competenti¹”*; *“Sulla ipotesi di piattaforma*

¹ Le autorità competenti sono individuate dall'art. 5 del D.Lgs. 206/2007 il quale statuisce che *“1. Ai fini del riconoscimento di cui al titolo II e al titolo III, capi II e IV, sono competenti a ricevere le domande, a ricevere*



elaborata dall'autorità competente (...) o, in mancanza, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, vengono sentiti, se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale, se si tratta di professioni non regolamentate in Italia, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale e, se si tratta di attività nell'area dei servizi non intellettuali e non regolamentate, le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale”.

Il successivo comma 2, dell'art. 26 del D.Lgs. 206/2007 statuisce che *“All'elaborazione di piattaforme comuni, proposte da altri Stati membri, partecipano le autorità competenti (..), sentiti, se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove*

le dichiarazioni e a prendere le decisioni: a) la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, per le attività che riguardano il settore sportivo ed, in particolare, quelle esercitate con la qualifica di professionista sportivo; b) la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo sviluppo e competitività del turismo, per le attività che riguardano il settore turistico; c) il Ministero titolare della vigilanza per le professioni che necessitano, per il loro esercizio, dell'iscrizione in Ordini, Collegi, albi, registri o elenchi, fatto salvo quanto previsto alla lettera g); d) la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, per le professioni svolte in regime di lavoro subordinato presso la pubblica amministrazione, salvo quanto previsto alle lettere e), f) e g); e) il Ministero della salute, per le professioni sanitarie; f) il Ministero della pubblica istruzione, per i docenti di scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondaria superiore e per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola; g) il Ministero dell'università e della ricerca per il personale ricercatore e per le professioni di architetto, pianificatore territoriale, paesaggista, conservatore dei beni architettonici ed ambientali, architetto junior e pianificatore junior; h) il Ministero dell'università e della ricerca per ogni altro caso relativamente a professioni che possono essere esercitate solo da chi e' in possesso di qualifiche professionali di cui all'articolo 19, comma 1, lettere d) ed e), salvo quanto previsto alla lettera c); i) il Ministero per i beni e le attività culturali per le attività afferenti al settore del restauro e della manutenzione dei beni culturali, secondo quanto previsto dai commi 7, 8 e 9 dell'articolo 29 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; l) il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per ogni altro caso relativamente a professioni che possono essere esercitate solo da chi e' in possesso di qualifiche professionali di cui all'articolo 19, comma 1, lettere a), b) e c); m) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano per le professioni per le quali sussiste competenza esclusiva, ai sensi dei rispettivi statuti.

2. Per le attività di cui al titolo III, capo III, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano l'autorità competente a pronunciarsi sulle domande di riconoscimento presentate dai beneficiari.

3. Fino all'individuazione di cui al comma 2, sulle domande di riconoscimento provvedono: a) la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, per le attività di cui all'allegato IV, Lista III, punto 4), limitatamente alle attività afferenti al settore sportivo; b) la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, per le attività di cui all'allegato IV, Lista II e III, e non comprese nelle lettere c), d) e) ed f); c) il Ministero dello sviluppo economico per le attività di cui all'allegato IV, Lista I, Lista II e Lista III e non comprese nelle lettere d), e) ed f); d) il Ministero per i beni e le attività culturali per le attività di cui all'allegato IV, Lista III, punto 4), limitatamente alle attività riguardanti biblioteche e musei; e) il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le attività di cui all'allegato IV, Lista III, punto 4), classe ex 851 e 855; f) il Ministero dei trasporti per le attività di cui all'allegato IV, Lista II e Lista III, nelle parti afferenti ad attività di trasporto”.



esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale, se si tratta di professioni non regolamentate in Italia, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale e, se si tratta di attività nell'area dei servizi non intellettuali e non regolamentate, le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale. Analogamente si procede in ogni altro caso in cui a livello europeo deve essere espressa la posizione italiana in materia di piattaforma comune”.

Il comma 3 dell’art. 26, del D.Lgs. 206/2007 statuisce poi che *“Al fine della valutazione in ordine **alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate** si tiene conto: a) della avvenuta costituzione per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso l'ufficio del registro, da almeno quattro anni; b) della adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, senza scopo di lucro, la precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce e dei titoli professionali o di studi necessari per farne parte, la rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità, la trasparenza degli assetti organizzativi e l'attività dei relativi organi, la esistenza di una struttura organizzativa, e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione; c) della tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; d) di un sistema di deontologia professionale con possibilità di sanzioni; e) della previsione dell'obbligo della formazione permanente; f) della diffusione su tutto il territorio nazionale; g) della mancata pronunzia nei confronti dei suoi rappresentanti legali di condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima”.*

Infine il comma 4, dell’art. 26, del D.Lgs 206/2007 stabilisce che *“(…) Le associazioni in possesso dei requisiti **di cui al periodo precedente** sono individuate, **previo parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con decreto del Ministro della giustizia,***



di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia".

Come detto il Decreto Ministeriale 28 aprile 2008 si preoccupa di definire i requisiti *"per la individuazione e l'annotazione degli enti"* *"nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi non intellettuali e delle professioni non regolamentate"*; inoltre esso definisce anche il *"procedimento"* per l'annotazione delle suddette associazioni *"nell'elenco"* e per la *"revisione e gestione"* dello stesso elenco.

Va subito chiarito che l'annotazione delle suddette associazioni *"nell'elenco"* istituito dal DM 28 aprile 2008 assolve una funzione meramente certificativa del possesso in capo ad esse dei requisiti di rappresentatività richiesti. **Per l'individuazione formale delle suddette associazioni resta necessario l'emanazione di un "decreto" (di cui all'art. 26, 4° comma, del D.Lgs. n. 206/2007) del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia, previo parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.**

Il procedimento di iscrizione *"nell'elenco"* è ad iniziativa dell'associazione in quanto prende avvio con una domanda presentata al Ministero della giustizia, Dipartimento per gli affari di giustizia, Direzione generale della giustizia civile, dal legale rappresentante dell'ente; la domanda deve essere corredata da una copia autentica dell'atto costitutivo dell'ente, nonché della completa indicazione di coloro che ne sono soci, amministratori o promotori, e della documentazione comprovante il possesso dei restanti requisiti².

L'istruttoria è affidata allo stesso Dipartimento per gli affari di giustizia presso il Ministero della Giustizia (cui la domanda deve essere indirizzata) che, nel termine di **120 giorni** dalla ricezione della domanda di annotazione *"nell'elenco"* verifica la sussistenza dei requisiti e richiede al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro il

² Art. 2, 1° comma, DM 28 aprile 2008.



prescritto parere. Il termine in questione potrà essere interrotto una sola volta qualora l'Amministrazione chieda all'ente di integrare la documentazione presentata; detta richiesta potrà essere avanzata dall'Amministrazione almeno **20 giorni prima** la scadenza del termine di 120 giorni di cui sopra. L'ente ha 20 giorni per depositare la documentazione richiesta; decorsi i 20 giorni venti dalla richiesta di integrazione senza che essa venga evasa dall'istante, la domanda si intenderà archiviata³.

L'annotazione dell'ente nell'elenco è soggetta ad una verifica triennale diretta a riscontrare la permanenza delle condizioni prescritte dalla legge; tale verifica dovrà essere avviata dalla Direzione generale per la giustizia civile del Ministero della giustizia nei 60 giorni anteriori la scadenza di detto triennio⁴. Ai fini della suddetta verifica, 30 giorni prima dell'inizio della procedura, il legale rappresentante dell'ente dovrà depositare la documentazione comprovante la sussistenza delle condizioni e dei requisiti prescritti. Se il legale rappresentante dell'ente non deposita la suddetta documentazione entro il termine dei trenta giorni, l'annotazione e' sospesa; qualora a decorrere inutilmente sia l'ulteriore termine di novanta giorni dalla comunicazione della sospensione, l'annotazione e' revocata⁵.

La revoca dell'annotazione potrà essere disposta, dal Ministero della giustizia, ogniqualvolta vengano a mancare i requisiti di rappresentatività, a prescindere che si versi o meno in fase di verifica triennale. Qualora sia accertata una carenza solo parziale di dette condizioni, l'Amministrazione richiede la rimozione delle cause ostative assegnando all'ente un termine non inferiore a quindici giorni, e non superiore a sessanta giorni, per le osservazioni o la regolarizzazione. Una volta decorso detto termine e valutate le osservazioni pervenute, il Ministro della giustizia procede alla conferma dell'annotazione o alla revoca della stessa, con conseguente cancellazione dell'associazione dall'elenco⁶.

³ Art. 2, 2° comma, DM 28 aprile 2008.

⁴ Art. 3, 1° comma, DM 28 aprile 2008.

⁵ Art. 3, 2° comma, DM 28 aprile 2008.

⁶ Art. 4, 1° comma, DM 28 aprile 2008.



2. Criticità e profili d'illegittimità

Una prima notazione concerne l'opportunità e la necessità dell'emanazione di un decreto ministeriale per disciplinare l'individuazione delle associazioni da coinvolgere nella definizione delle "piattaforme comuni". In verità, tale opportunità e (ancora di più) tale necessità non sembra essere supportata da alcuna specifica previsione normativa; anzi, a ben vedere, il D.M. 28 aprile 2008 è del tutto avulso dalla previsione di cui all'art. 26 del D.Lgs. n. 206/2007 che al 4° comma demanda al Ministro della Giustizia (di concerto con il Ministro per le politiche europee e con il Ministro competente per materia, previo parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – CNEL) il potere di individuare puntualmente le associazioni che siano in possesso dei requisiti dettati dal precedente 3° comma dell'art. 26 del D.Lgs. n. 206/2007 (e che pertanto possano esercitare la funzione di rappresentanza), ma non anche quello di emanare un decreto di regolamentazione ulteriore che si collochi in posizione intermedia fra la norma avente valore di legge e la concreta attività di individuazione delle associazioni di rappresentanza. Non che per ciò si possa parlare di illegittimità del Decreto Ministeriale 28 aprile 2008, ma certamente esso, proprio in quanto non espressamente previsto dalla norma e dato il tenore assolutamente esecutivo delle prescrizioni contenute nell'art. 26 del D.Lgs. 206/2007, appare sostanzialmente superfluo e ridondante.

Un altro profilo critico discende dal dettato dell'art. 26, 4° comma, del D.Lgs. n. 206/2007, nella parte in cui si fa espresso riferimento alle associazioni in possesso dei requisiti di cui "al periodo precedente"; l'inciso "periodo precedente" può essere interpretato in due modi: acquisendolo quale riferimento al solo "precedente" 3° comma dell'art. 26 ovvero, quale riferimento ai precedenti commi 1°, 2° e 3° dello stesso articolo 26. Ora, nel primo caso, il 3° comma reca che: "*Al fine della valutazione in ordine alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate si tiene conto (..)*"; esso si riferisce, dunque, alle sole professioni **non regolamentate**. In questo caso dovrebbe, quindi,



concludersi che il 4° comma dell'art. 26 del D.Lgs. n. 206/2007 assegna al Ministero della giustizia (di concerto con il Ministro per le politiche europee e con il Ministro competente per materia, previo parere del CNEL) la potestà di riconoscere per decreto le associazioni delle professioni non regolamentate **ma non quelle delle professioni regolamentate**; di conseguenza qualsiasi riferimento a queste ultime presente nel D.M. 28 aprile 2008 dovrebbe ritenersi illegittimo.

Certamente, detta interpretazione (che non appare contraddetta dal dato letterale della norma) cozza con una lettura sostanziale della disposizione, la quale prefigura una procedura di riconoscimento unica per tutte le tipologie di associazioni, siano esse afferenti alle professioni regolamentate che a quelle non regolamentate; l'inciso "*periodo precedente*" non potrebbe, dunque, che riferirsi a tutti e tre i commi precedenti il 4° dell'art. 26 del D.Lgs. 206/2007; i riferimenti alle associazioni delle professioni regolamentate presenti nel D.M. 28 aprile 2008 devono quindi ritenersi legittimi.

Vi sono, però, altri aspetti problematici che meritano di essere evidenziati. L'art. 1 del D.M. 28 aprile 2008 prevede l'iscrizione, in un apposito *elenco* tenuto presso il Ministero della giustizia, degli enti "**rappresentativi a livello nazionale**" in possesso dei seguenti requisiti:

- a) che l'attività sia svolta in relazione alle professioni regolamentate definite ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, e per le quali non siano istituiti ordini, albi o collegi o che l'attività sia svolta nell'area dei servizi non intellettuali o in relazione a professioni non regolamentate, che pertanto non rientrano tra quelle di cui all'art. 4, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206;*
- b) l'ente sia stato costituito per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero mediante scrittura privata registrata;*



- c) *il relativo statuto assicurati:*
- 1) *la finalità dell'ente sia la tutela della specifica attività svolta dai professionisti o esercenti arti e mestieri;*
 - 2) *garanzie di democraticità sia per il funzionamento degli organismi deliberativi, sia per il conferimento delle cariche sociali, anche attraverso la previsione della durata degli incarichi e di un limite alla reiterazione, sia per la prevenzione di situazioni di conflitto di interessi o di incompatibilità;*
 - 3) *la necessaria trasparenza degli assetti organizzativi;*
 - 4) *una struttura adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione;*
 - 5) *la partecipazione all'associazione soltanto di chi abbia conseguito titoli professionali nello svolgimento della rispettiva attività o abbia conseguito una scolarizzazione adeguata rispetto alle attività professionali oggetto della associazione;*
 - 6) *l'assenza di scopo di lucro;*
 - 7) *l'obbligo degli appartenenti di procedere all'aggiornamento professionale costante e la predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo;*
- d) *l'elenco degli iscritti sia tenuto e annualmente aggiornato, lo statuto, le principali delibere relative alle elezioni ed alla individuazione dei titolari delle cariche sociali, il codice deontologico nonché il bilancio siano adeguatamente pubblicizzati e sia previsto l'obbligo di versamento diretto all'associazione delle quote associative da parte degli iscritti;*
- e) *l'ente abbia adottato un codice deontologico che preveda sanzioni graduate in relazione alle violazioni poste in essere; l'organo preposto alla adozione dei provvedimenti disciplinari sia dotato della necessaria autonomia; sia assicurato il diritto di difesa nel procedimento disciplinare;*



- f) *l'associazione, tenuto conto delle particolarità della professione o della attività svolta nell'area dei servizi non intellettuali e salvo il caso, di professioni, arti o mestieri, con radicamento esclusivamente locale, sia diffusa su tutto il territorio dello Stato con proprie articolazioni;*
- g) *i legali rappresentanti, amministratori o promotori non abbiano subito sentenze di condanna passate in giudicato in relazione all'attività dell'ente”.*

Come è agevole notare, i requisiti riportati dall'art. 1 del D.M. 28 aprile 2008 per l'iscrizione all'elenco delle associazioni coincidono con quelli statuiti dal comma 3 dell'art. 26, del D.Lgs. 206/2007, a conferma della sostanziale ridondanza del nuovo Decreto ministeriale.

L'attenzione va però posta principalmente sul riferimento esclusivo presente nell'art. 1 del D.M. 28 aprile 2008 agli enti **“rappresentativi a livello nazionale”** e alla precisazione contenuta al capo sub. lett. a), che l'attività di detti enti dovrà, ai fini dell'iscrizione al predetto elenco, avere ad oggetto, fra l'altro, anche le **“professioni regolamentate di cui all'art. 4, comma 1, lett. a) del Decreto Legislativo 9.11.2007, n. 206 e per le quali non siano istituiti Ordini, Albi e Collegi...”**. **Tale disposizione risulta non concordante con il dettato normativo di cui all'art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e quindi illegittima.**

Come si è già sottolineato, il D.Lgs. n. 206/2007 adotta, nell'art. 26, comma 2°, due distinte nozioni per connotare le associazioni ed, ossia, quella di essere **“rappresentative sul territorio nazionale”** (con riferimento alle professioni regolamentate e alle professioni non regolamentate in Italia ma solo negli altri Stati membri) e quella di essere **“rappresentative a livello nazionale”** (con riferimento alle attività nei servizi non intellettuali e non regolamentati); si tratta di due nozioni distinte⁷ che implicano nel primo caso un radicamento anche territoriale delle associazioni (con una articolazione delle stesse

⁷ A conferma si veda il successivo art. 26, 3° comma, del D.Lgs. n. 206/2007 il quale espressamente riferisce alle **sole professioni non regolamentate la nozione di rappresentatività a livello nazionale.**



perlomeno a livello regionale) e dall'altro lo escludono. A voler dare un senso alla distinzione introdotta dal legislatore nell'art. 26 del D.Lgs. 206/2007, si deve ritenere che le **sole** associazioni **rappresentative sul territorio nazionale** (in possesso di un'articolazione almeno a livello regionale) possano intervenire a valutare i progetti di piattaforme comuni afferenti alle **professioni regolamentate (e alle professioni non regolamentate in Italia ma solo negli altri Stati membri)**; restano invece escluse da tale valutazione le associazioni **rappresentative a livello nazionale** il cui ambito di intervento resta circoscritto alle **sole** professioni “**non intellettuali**” e “**non regolamentate**”.

Di tale distinzione, il D.M. 28 aprile 2008 non reca assolutamente menzione. Il D.M. 28 aprile 2008 individua, infatti, la **sola** categoria delle **associazioni rappresentative a livello nazionale** e ne legittima l'intervento in sede di valutazione e approvazione delle piattaforme comuni non solo per le professioni **non intellettuali e non regolamentate** ma anche per quelle **regolamentate e per le professioni non regolamentate in Italia ma solo negli altri Stati membri**. Il D.M. 28 aprile 2008 **amplia, dunque, illegittimamente l'ambito di operatività delle associazioni rappresentative solo a livello nazionale.**

Altro profilo di criticità del D.M. in esame riguarda la procedura di riconoscimento della rappresentatività (quale essa sia) delle associazioni. Come si è detto, sul punto, il comma 4, dell'art. 26, del D.Lgs 206/2007 stabilisce che “(...) *Le associazioni in possesso dei requisiti di cui al periodo precedente sono individuate, **previo parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia***”. Il D.M. 28 aprile 2008, invece, si preoccupa di precisare dettagliatamente la procedura di presentazione e disanima della domanda di iscrizione all'elenco delle associazioni (art. 2), la verifica della persistenza dei requisiti di iscrizione (art. 3) nonché le forme ed i contenuti dei provvedimenti di eventuale diniego, sospensione, revoca e cancellazione dell'annotazione (art. 4). In particolare, relativamente a



quest'ultimo aspetto, al 1° comma dell'art. 4 del D.M. si prevede che “*(..) il Ministro della giustizia, con decreto ai sensi dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, procede alla conferma dell'annotazione o alla revoca della stessa con conseguente cancellazione dell'associazione dall'elenco*” e al successivo 2° comma che “*I provvedimenti di diniego, sospensione, revoca e cancellazione dell'annotazione sono adottati dal Ministro con il decreto di cui all'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, da notificarsi all'ente interessato*”. Manca, dunque, nel D.M. 28 aprile 2008 un esplicito riferimento al provvedimento positivo di perfezionamento della procedura di iscrizione dell'associazione nell'elenco che, secondo quanto già statuito dal comma 4° dell'art. 26 del D.Lgs 206/2007, deve avvenire per **decreto** del Ministro della giustizia, **di concerto** con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente, **previo parere** del CNEL.

Certamente si potrebbe eccepire che la forma e le modalità di adozione del provvedimento finale sono già inquadrate dall'art. 26, 4° comma del D.Lgs n. 206/2007 e sarebbe quindi superfluo riproporle nel D.M. in esame; tuttavia è opportuno chiedersi per quale ragione l'art. 2 del D.M. 28 aprile 2008 faccia riferimento alla richiesta, antecedente la decisione circa l'annotazione dell'associazione nell'elenco, del “*prescritto parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*” ma non preveda espressamente la concertazione con il “*il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente*”. Di fatto, l'articolato del D.M. 28 aprile 2008, pur così dettagliato, non chiarisce quale debba essere la fase procedurale deputata al coinvolgimento del Ministro delle politiche comunitarie e del Ministro competente per materia.

Inoltre, non viene esplicitamente prevista la necessità dell'emanazione di un decreto del Ministro della giustizia per il perfezionamento del procedimento di annotazione dell'associazione nell'elenco. Così come strutturata, la norma lascia intuire la necessità dell'emanazione di un decreto come pure dell'intervento del Ministro delle politiche comunitarie e del Ministro competente solo indirettamente, ossia nei limiti in cui essa richiama espressamente “*il*”



*decreto di cui al citato art. 26, 4° comma, del D.Lgs. n. 206/2007” per gli atti di revoca e sospensione dell’annotazione. Per il principio del *contrarius actus*, gli atti di annullamento di un provvedimento devono, infatti, rivestire la medesima forma del provvedimento gravato.*