

1 Principi ispiratori

1.1 La materia ordinistica

L'impalcatura ordinistica risale a epoche lontane ed è erede delle corporazioni medioevali e di leggi del ventennio fascista; è stata più volte contestata dall'Unione Europea e dall'Antitrust, ma per anni è rimasta solida nella struttura ed efficace negli obiettivi. Fu modificata solo nel 2006 con il cosiddetto decreto Bersani¹, che diede l'avvio alla trasformazione del sistema ordinistico, cambiando quella struttura che si basava sulla tutela della professione intesa come garanzia di qualità del lavoro professionale per la committenza, e non sulla concorrenza più spinta, al pari di qualsiasi altra attività economica.

I servizi forniti dai professionisti iscritti agli ordini rivestono, in ambito sociale ed economico, un ruolo che va ben oltre il raggiungimento del contributo produttivo e che si concretizza in un vero servizio sociale alla collettività. Gli ordini sono stati, infatti, oggetto di una normativa che, nel salvarli, ha sottratto per anni le libere professioni alle regole della concorrenza e del mercato, per assoggettarle a forme di autoregolamentazione ritenute più idonee a promuovere lo sviluppo del settore, a beneficio non solo dei professionisti ma dell'intera collettività.

Questa evidente tutela del settore dei servizi professionali è in parte riconducibile al riconoscimento della natura specialistica delle competenze necessarie per lo svolgimento delle attività professionali e alla consapevolezza di fornire servizi d'interesse primario, sia per l'utente sia per la collettività, e in taluni casi strumenti d'innovazione e di nuove tecnologie, con conseguente miglioramento della competitività del Paese.

Ma procediamo con ordine.

In Inghilterra il termine *profession* compare nel XVI secolo, a designare l'attività lavorativa nei campi della teologia, del diritto e della medicina². Ciò si può spiegare con le trasformazioni che l'esercizio delle tre attività aveva subito nel corso del Medioevo, in particolare con la nascita e lo sviluppo delle università. Nelle tre facoltà superiori di teologia, legge e medicina i candidati alle tre professioni subivano un lungo e formale processo di formazione, che conferiva loro non solo e non tanto un patrimonio di conoscenze specialistiche, quanto una cultura generale di carattere elitario.

¹ d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248.

² A.M. Carr Saunders, P.A. Wilson, *Professions*. In: *Encyclopaedia of the social sciences*, New York, 1954 (trad. it.: *Professioni*. In: *Sociologia delle professioni*, a cura di W. Tousijn, Bologna, 1979).

In Italia durante il XII secolo, con lo sviluppo economico e sociale, la crescita demografica e l'incessante richiesta alimentare, si crearono nuovi ceti sociali che conquistarono concreti spazi economici. Questo sviluppo comportò la nascita di nuove professioni (banchieri, mercanti, artigiani) che formarono le corporazioni di arti e mestieri. Lo scopo era tutelare i propri interessi.

Messaggeri, menestrelli, gabellieri e speciali costituirono le proprie corporazioni, che rappresentarono il punto di partenza per l'affermazione del mondo delle professioni. In Italia le corporazioni dette "arti", distinte per categorie professionali, riunivano le varie tipologie di lavoratori autonomi. Le arti erano soggette al controllo delle autorità politiche, ma avevano piena autonomia e un proprio statuto, che stabiliva il prezzo delle merci, i salari, le condizioni di lavoro, impedendo così la concorrenza sleale e garantendo la serietà e la correttezza degli iscritti e la qualità del lavoro. Erano nate le prime associazioni di categoria, precorritrici degli ordini professionali.

Alcuni secoli dopo la legge Casati³ sancì il ruolo normativo generale dello Stato e la gestione diretta delle scuole statali. È stata la prima legge che ha riformato in modo organico l'intero ordinamento universitario. Da allora gli ordinamenti universitari hanno subito vari cambiamenti, ma poche vere e proprie riforme. Il legislatore intese manifestare la propria preferenza per il modello napoleonico, caratterizzato dall'uniformità delle strutture e degli ordinamenti didattici e dalla subordinazione dei singoli atenei verso il potere ministeriale centrale. Analogamente venivano fissati i tipi e il numero di facoltà e le materie d'insegnamento da impartire e la disciplina dello stato giuridico dei docenti.

Gli sviluppi legislativi successivi alla legge Casati furono caratterizzati dal dibattito sull'opportunità di rividerla. Per l'abrogazione dei contenuti della legge Casati si dovette attendere fino al 1923, quando la riforma Gentile⁴ diede l'avvio al rimodellamento strutturale dell'istruzione superiore, con la distinzione tra le università (comprendenti Giurisprudenza, Lettere, Medicina e Scienze fisiche, matematiche e naturali) e gli altri istituti di istruzione superiore (le scuole per farmacisti, architetti e ingegneri, veterinari e agronomi, e di scienze economiche e commerciali).

Di fatto, tutte le professioni liberali erano ritenute occupazioni così importanti per la comunità da essere regolamentate da organismi che il legislatore elevò allo stato di enti pubblici e ai quali delegò ampi poteri da esercitare nell'interesse della categoria professionale di appartenenza, nonché dell'intera collettività.

Nel ventennio fascista (1922-44) il regime riconosceva particolare importanza sociale ai servizi professionali, ritenendo l'attività professionale un servizio fondamentale per la collettività; tale importanza era tuttavia riconosciuta ai professionisti ma non agli ordini, che vennero soppressi e sostituiti con dei "sindacati" controllati dal partito unico.

Già nel 1930, nel testo definitivo del Codice penale⁵ all'articolo 35 (sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte) si legge: "La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte priva il condannato della capacità di esercitare, durante la sospensione, una professione, arte, industria, o un commercio o mestiere, per i quali è richiesto uno speciale permesso o una speciale abilitazione, autorizzazione o licenza dell'autorità. La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte non può avere una durata inferiore a quindici giorni, né superiore a due anni. Essa consegue a ogni condanna per contravvenzione, che sia commessa con abuso della professione, arte, industria, o del commercio o mestiere, ovvero con violazione dei doveri ad essi inerenti, quando la pena inflitta non è inferiore a un anno d'arresto".

³ RD 13 novembre 1859, n. 3725.

⁴ RD 30 settembre 1923, n. 2102.

⁵ RD 19 ottobre 1930, n. 1398.

Nel 1932 fu approvato il nuovo regolamento⁶ per gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio professionale, mentre nell'anno successivo fu approvato il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore⁷.

Nel 1938 furono approvate le "Norme sulla obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi"⁸ e nel 1941 si approvarono le disposizioni per l'attuazione del Codice di procedura civile e disposizioni transitorie⁹, dove agli artt. 13-24 si istituirono gli albi dei consulenti tecnici del giudice. Nell'approvazione del testo del Codice civile¹⁰ si dispone che: "Il lavoro è tutelato in tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali" (art. 2060), che "L'ordinamento delle categorie professionali è stabilito dalle leggi, dai regolamenti, dai provvedimenti dell'autorità governativa (e dagli statuti delle associazioni professionali)" (art. 2061), e che "L'esercizio professionale delle attività economiche è disciplinato dalle leggi, dai regolamenti (e dalle norme corporative)" (art. 2062).

Nel 1944 fu abolito il regime corporativo fascista, al cui interno erano state inserite anche le professioni liberali, furono ripristinati gli ordini e i collegi professionali preesistenti al fascismo attribuendo loro nuovamente l'autonomia e l'autogoverno di cui godevano durante il periodo liberale e che il fascismo aveva cancellato.

Fu salvaguardata la normativa introdotta nel 1938 in materia di esame di Stato per l'accesso all'esercizio della professione, di riconoscimento della funzione pubblica delle professioni e di obbligatorietà dell'iscrizione all'albo.

Gli ordini professionali sono organismi nati come espressione di gruppi professionali e si sono costituiti come enti rappresentativi di tali gruppi e dei loro interessi e a tutela delle relative attività professionali. Già nel Medioevo esistevano arti o corporazioni di medici, speciali (farmacisti), avvocati, giudici e notai, munite di poteri per lo svolgimento delle proprie funzioni a difesa del gruppo, che comprendevano anche la regolazione e il controllo dei principali aspetti delle relative attività: entrate, uscite, politiche di prodotto, prezzi, qualità minima.

Connaturata al funzionamento di tali corporazioni, vi era la limitazione della concorrenza e a tal fine era in primo luogo impiegato il diritto di concedere licenze. "In Italia, durante il Tre e il Quattrocento, le corporazioni e i collegi professionali nella concessione delle licenze applicarono limitazioni e controlli sempre più efficaci [...]. I fautori delle restrizioni e dei controlli ne sostenevano la necessità con lo scopo dichiarato di mantenere un alto livello di competenza e di etica professionale; ma essi erano anche animati dal sentimento egoistico di evitare la concorrenza. In effetti entrambe le motivazioni entravano in gioco e si rafforzavano a vicenda, per quanto se si guarda alle clausole preferenziali che favorivano l'ammissione di parenti [...] si è indotti a credere che il motivo egoistico abbia ben presto acquisito un peso considerevole¹¹".

Gli ordini, quindi, sono nati storicamente come ordinamenti giuridici privati in risposta a esigenze di mercato e a difesa degli interessi del gruppo di appartenenza, e solo successivamente sono stati inglobati nell'ordinamento generale della disciplina pubblicistica, attraverso la trasformazione dei gruppi sociali in enti pubblici indipendenti e autonomi sotto la sorveglianza dello Stato attraverso il Ministero della giustizia.

⁶ RD 14 ottobre 1932, n. 1366.

⁷ RD 31 agosto 1933, n. 1592.

⁸ Legge 25 aprile 1938, n. 897.

⁹ RD 18 dicembre 1941, n. 1368.

¹⁰ RD 16 marzo 1942, n. 262.

¹¹ C.M. Cipolla, *Le professioni nel lungo andare*. In: *Le tre rivoluzioni e altri saggi di storia economica e sociale*, Bologna, 1989.