



9 GENNAIO 2019

La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali

di Nicola Posteraro

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali *

di Nicola Posteraro

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: **1.** Decisione pubblica, partecipazione e ordini professionali: una breve premessa; **2.** La funzione di rappresentanza; **2.1.** Norme e soggetti deputati a dialogare col decisore pubblico sul piano nazionale e su quello locale; **3.** Il dialogo col decisore politico; **4.** Del dialogo con le pubbliche amministrazioni; **5.** Rappresentanza degli interessi, rapporti informali e opacità; **6.** Le distorsioni interne; **6.1.** Segue. La qualità della rappresentanza secondo gli ordini locali; **6.2.** Segue. L'opinione dei singoli iscritti all'albo; **7.** Rappresentanza e associazioni professionali; **8.** In conclusione

1. Decisione pubblica, partecipazione e ordini professionali: una breve premessa.

Partecipazione e decisione pubblica, com'è noto, sono consustanziale l'un l'altra; scegliere senza avere previamente raccolto il contributo degli interessati è svantaggioso per lo stesso interesse pubblico, oltre che per i diritti e i beni della vita dei destinatari di esse¹.

I gruppi di interesse, “semplificatori della realtà, filtro umano, non meccanico”², costituiscono gli attori *più importanti* nella dinamica del potere³ e possono essere quindi considerati un “fenomeno intimamente connesso allo sviluppo delle democrazie”⁴, riconosciuti come tali anche dalla Corte costituzionale che valuta legittima la loro influenza nel processo decisionale, diretta a migliorare e a rendere più trasparenti

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto costituisce il frutto d'uno studio che è stato condotto dall'a. per conto della Fondazione Del Monte, in qualità di componente di un gruppo di ricerca IRPA, coordinato dal Dott. Andrea Averardi. La versione più ampia dello stesso farà parte di un volume, attualmente in corso di pubblicazione, che raccoglierà vari altri scritti sul tema della rappresentanza degli interessi in Italia.

¹ Cfr. E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, p. 112.

² G. SGUEO, *Lobbying e lobbismi*, Milano, 2012, p. 29.

³ Aumentano sempre di più, oggi, i soggetti che “collaborano direttamente e indirettamente alla formazione delle decisioni collettive”, così, N. BOBBIO, *Rappresentanza ed interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, p. 6. Sul punto, N. LONGOBARDI, *Costituzione, magistratura e amministrazioni. Il problema dell'ampliamento della democrazia*, in *Queste istituzioni*, 2001, pp. 61 e ss. G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, 2005, pp. 292 e ss. connette l'affermazione degli interessi organizzati “alla progressiva ed inarrestabile – a quanto sembra – erosione della funzione connettiva svolta dal sistema dei partiti politici. La debolezza dei partiti e la perdita di radicamento sociale e di legittimazione culturale e morale cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio lascia intravedere un processo di inesorabile, definitivo esaurimento della funzione cd. di mediazione-integrazione svolta per anni dai partiti italiani (o almeno dai grandi partiti di massa)”.

⁴ P.L. PETRILLO, *Le lobbies nella democrazia e la democrazia delle lobbies*, in *Il diritto amministrativo*, 2013, p. 2.



le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti interessati dall'attuazione delle politiche pubbliche⁵.

Come la storia insegna, il dibattito intorno agli ordini professionali si è sempre snodato intorno alla funzione di rappresentanza da essi svolta: la loro reintegrazione, avvenuta nel 1944⁶, è stata infatti proprio giustificata alla luce della importanza della funzione rappresentativa di cui questi sono tutt'oggi depositari. In questo scritto, si proverà a verificare in che termini la funzione di rappresentanza venga oggi svolta

⁵ Nelle sentenze nn. 290/74 e 379/04. Così G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali; le lobby*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari*, Seminario di studi e ricerche parlamentari di Firenze "Silvano Tosi", 2014, pp. 69 e ss. Le disposizioni costituzionali che legittimano l'attività di pressione sono gli artt. 2, 18 e 49 Cost.: l'art. 2 riconosce il ruolo delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità del singolo, anche attraverso l'art. 18 che tutela la libertà di associazione attraverso la quale al cittadino è riconosciuto un "diritto di partecipazione permanente" all'indirizzo politico anche a mezzo dei partiti.

⁶ D.lgs. lgt. del 23 novembre 1944, n. 382.

agli ordini professionali, soggetti fondamentali del *pluralismo contemporaneo*⁷⁻⁸. L'intento è quello di verificare *come* gli ordini prendano parte ad un processo di decisione in qualità di "soggetti diversi da quelli

⁷ La società configurata nella Costituzione è una società pluralistica, nella quale il pluralismo non ha soltanto una valenza territoriale, ma anche sociale, intesa come pluralismo delle categorie di comunità non territoriali che operano sotto la protezione della Costituzione e delle leggi (V. CERULLI IRELLI, *Il ruolo del diritto nel governo degli effetti della crisi economica – La Pubblica Amministrazione*, in *Rass. For.*, 2012, p. 56). "Nelle società più evolute viene da sempre alla luce il ruolo dei diversi interessi e la loro azione verso il potere pubblico al fine di ottenere decisioni favorevoli ai nuovi interessi che intanto si fanno avanti. La storia insegna che questi soggetti della rappresentanza hanno vissuto alterne fortune, a volte ostacolati dalla legislazione (ad es., la legge Le Chapelier), a volte riconosciuti come soggetti in grado di influenzare le scelte del decisore. C'è stato chi ne ha messo in luce il lato oscuro evidenziando i rapporti clientelari e corruttivi con il sistema politico, chi le criticò ed i paradossi; altri, riconoscendo il loro stabile inserimento nel circuito politico rappresentativo, hanno suggerito alcune soluzioni volte a rafforzare le istituzioni per renderle meno permeabili dall'esterno attirandole nel loro ideale domicilio istituzionale per garantire la trasparenza e l'avvio di un confronto in merito ad una regolamentazione legislativa" (L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016, p. 14). Il complesso normativo cui fanno riferimento gli ordini professionali è costituito sia dagli artt. 2229 e ss. del c.c., sia da singole leggi professionali, spesso molto diverse tra loro. Tenuto conto della normativa che regola il settore, si può affermare, infatti, che non esiste una unitaria sistematicità e si rileva, anzi, una frammentarietà di indirizzi e di figure organizzative diversamente congegnate a seconda di quali siano gli interessi settoriali coinvolti (Cfr. C. GOLINO, cit., p. 2. Sulla unitarietà delle norme nel codice civile e la pluralità di leggi professionali, cfr. A. MELONCELLI, *Le professioni italiane nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Scritti per Mario Nigro, I, Stato e amministrazione*, Milano, 1991, pp. 393 e ss., spec. pp. 397- 398). Il legislatore, cioè, non ha mai trattato in modo globale e uniforme la complessa materia delle attività professionali e si è appunto soffermato a regolamentare, in vario modo e in forma disorganizzata, i diversi gruppi professionali, determinando una pericolosa varietà di ordinamenti professionali particolari che si riconducono ad uno schema generale tipico, sì, nelle loro linee essenziali, ma che si differenziano, a volte profondamente, gli uni dagli altri (tant'è che si è parlato di una necessaria riforma della realtà delle professioni e del sistema degli ordini professionali, al fine -anche- di uniformarne la disciplina). Cfr. d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, *Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali*, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n.189 del 14 agosto 2012. All'interno delle singole leggi professionali emanate nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, sono disciplinati alcuni istituti in modo uniforme per tutte le professioni (ad esempio, la preventiva acquisizione delle necessarie cognizioni e l'attitudine ad avvalersene, attestata dal conseguimento di specifici titoli di studio, dallo svolgimento di periodi di tirocinio e dal superamento di appositi esami di Stato; egualmente dicasi per l'iscrizione in appositi albi o elenchi, volti a produrre certezze idonee a tutelare la pubblica fede e la cui cura è affidata alle pubbliche amministrazioni oppure a ordini e collegi professionali; e ancora l'attribuzione agli ordini ed ai collegi professionali di potestà normative e disciplinari, il cui esercizio incide sulla concorrenza tra gli appartenenti alla categoria; la disciplina della professione per particolari categorie di soggetti, ad esempio dipendenti pubblici, e, infine, la previsione di misure afflittive comminate soggetti che privi dei requisiti prescritti esercitino attività professionali). Cfr. C. GOLINO, cit., p. 180.

⁸ Più specificamente, con il termine "ordine", oltre a indicarsi la corporazione dei professionisti che siano iscritti ad un albo o ad un elenco, si indica, in termini tecnici, un ente pubblico non economico, -di regola- ausiliario (G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, cit., p. 360; C. LEGA, *La libera professione*, cit., 123; A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, cit., p. 21), ad appartenenza obbligatoria (cd. *partecipazione necessaria*) che rientra nella più ampia categoria degli enti pubblici associativi (S. CASSESE, *Il futuro dell'ordine professionale in un'economia di mercato*, in *Situazioni e prospettive degli ordinamenti professionali tra stato e mercato*, Roma, 1997, (in particolare, p. 23); ID., *La natura giuridica della federazione dei farmacisti e regime dei suoi dipendenti*, in *Giurisprudenza di merito*, 1997, p. 684), esponenziale di collettività non territoriali (*rectius*, di gruppi aventi interessi omogenei (cfr. TAR Lombardia, Milano, 8 novembre 2000, n. 6270). Il fatto che l'ordine professionale sia un ente pubblico non economico risulta esplicitamente dal combinato disposto dell'art. 4, legge n. 70 del 20 marzo 1975 e degli artt. 1 e 3 del d.P.R. n. 68 del 5 marzo 1986. Come tale, esso è caratterizzato dal perseguimento di finalità di

interesse pubblico. “La natura pubblica dell’ente è dettata dalla necessità di riconoscere un particolare “status” ai professionisti e di consentire alla categoria di regolare gli associati con la forza propria del potere pubblico” (così, S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., p. 235). Oggi, l’articolo 24, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense) espressamente qualifica il CNF e gli ordini circondariali degli avvocati come enti pubblici non economici a carattere associativo “istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge e delle regole deontologiche”; allo stesso modo, l’articolo 3 del d.lgs. c.p.s. n. 233/1946, così come modificato nel 2018 con la legge n. 3, espressamente qualifica gli ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri e la Federazione Nazionale come enti pubblici non economici. L’ANAC, con delibera n. 145 del 2014, ha precisato che tutti gli Ordini ed i Collegi professionali, in quanto enti pubblici, sono soggetti all’applicazione delle norme previste sia dalla legge anticorruzione (190 del 2012) che dal decreto legislativo in materia di trasparenza (33 del 2013). I suddetti enti, pertanto, dovranno predisporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Piano triennale della trasparenza e il Codice di comportamento del dipendente pubblico, nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione, adempiere agli obblighi in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 ecc. TAR Lazio, sez. III, 24 settembre 2015, n. 11391 e n.11392, ha ritenuto infondati i ricorsi presentati dal Consiglio Nazionale Forense e da 59 Consigli degli Ordini circondariali forensi proposti avverso tale delibera.

Dalla configurazione in senso pubblicistico degli ordini discendono alcune conseguenze: ad esempio, gli iscritti all’albo eletti a cariche sociali, nell’esercizio di funzioni amministrative riguardanti l’attività dell’ente, sono da considerarsi pubblici ufficiali. Vari sono stati i dubbi circa la natura pubblica o privata degli enti professionali. Alcune ricostruzioni privilegiavano il carattere associativo di tali organizzazioni e ne mettevano in dubbio lo *status* pubblico: cfr. M. LA TORRE, *Elementi di diritto amministrativo*, Milano, 1925, pp. 100 e ss., che individuava in capo agli ordini 13 caratteri riconducibili al diritto privato, 4 al diritto pubblico e 3 in una posizione incerta. Come rilevato da G. COLAVITTI, *Concorrenza, statalismo e crisi dell’autonomia deontologica*, in *Rivista AIC*, 2016, P. 11, “tale indirizzo era probabilmente influenzato dalle teorie francesi che postulavano l’esistenza di istituzioni ibride che alteravano la tradizionale dicotomia pubblico-privato, elaborando un *tertium genus*, quello degli *établissements d’intérêt public*”. La dottrina maggioritaria, comunque, affermò il carattere pubblico degli ordini (o in forza del loro *ius imperii*, cfr. U. FORTI, *I Consigli professionali e la loro funzione disciplinare*, in *Giur. it.*, 1901, o in forza dell’interesse di cui essi sono portatori, cfr. FERRARIS, *Diritto amministrativo*, Padova, 1922, ovvero a seguito del loro carattere obbligatorio, cfr. F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, 1919). Altrettanto difficile è stata la loro qualificazione come persone giuridiche: certa giurisprudenza (seppure con ciò non riferendosi all’ente professionale forense, cui viene riconosciuta personalità giuridica dalla legge) escludeva la personalità giuridica, supportata da certa dottrina. Tuttavia, l’interpretazione costante di giurisprudenza e dottrina prevalenti ha poi riconosciuto la personalità giuridica degli ordini professionali (anche se, a onor del vero, i primi autori che riconobbero personalità giuridica lo fecero con riferimento non agli ordini, ma ai consigli degli stessi, facendo riferimento agli organismi rappresentativi, direttamente disciplinati dalla legge; fu la dottrina successiva a trasferire questo attributo agli ordini e ai collegi in quanto tali; cfr. C. GOLINO, cit., p. 198). Sulla personalità giuridica degli ordini, F. PERGOLESI, *Della personalità giuridica a proposito degli ordini professionali*, in *Riv. Di diritto pubbl. e la Giust. Amm.*, p. 1927.

Proprio in considerazione della natura pubblicistica riconosciuta agli ordini e collegi professionali, allo Stato si è espressamente riservato nella normativa il compito di procedere al controllo tanto sull’azione svolta da detti enti nel perseguimento delle loro finalità istituzionali, quanto sull’esercizio in concreto della professione nei limiti in cui essa può incidere sull’interesse generale. “Accanto a questo interesse dei vertici di categorie o gruppi poco omogenei, che hanno bisogno dell’investitura pubblica, per rafforzare la propria posizione nei confronti della base, si colloca l’interesse concorrente dei poteri pubblici a porre sotto controllo statale attività di interesse pubblico”: S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., p. 235. Proprio la sottoposizione al controllo da parte dello Stato costituisce secondo la dottrina tradizionale uno degli indici della natura pubblica degli enti professionali. Col controllo pubblico, lo Stato garantisce a tutti coloro che debbano avvalersi dell’opera dei professionisti iscritti agli albi che questa sia svolta con criteri di competenza, di moralità e di efficacia. In origine, il gruppo professionale si autolegittima e si costituisce come associazione obbligatoria a partecipazione limitata e controllata, a difesa degli interessi del gruppo e a tutela del monopolio della relativa attività professionale. Successivamente, con l’affermarsi dello Stato borghese e del conseguente statalismo (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, p. 106), tali gruppi sono inglobate nell’ordinamento generale e quindi assoggettate allo Stato, sia quanto alla loro esistenza

ai quali [l'] ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente per questo scopo”⁹, quali siano i soggetti pubblici con i quali questi dialoghino, cosa preveda, a tal proposito, la normativa e quale sia, sul piano pratico, l'efficacia della rappresentanza da essi attualizzata (se si registrino, cioè, delle *distorsioni* sul piano *esterno* e sul piano *interno*). Per riuscire in questo fine, si è deciso di prendere in considerazione le *tre vere professioni ordinistiche*: quelle degli avvocati, dei notai e dei medici¹⁰.

che alla loro validità ed efficacia. Vengono quindi entificati e sottoposti ad una vigilanza statale particolarmente pregnante. Gli strumenti con cui si esercita il controllo sugli enti professionali sono vari e non sempre uguali per i singoli ordinamenti professionali e generalmente esso si estrinseca nelle forme concrete del controllo di legittimità, di merito e anche in casi eccezionali del controllo sostitutivo. Secondo alcuni la funzione di vigilanza statale sugli enti professionali è tuttavia molto scarsa, in quanto non può incidere sull'autonomia e indipendenza degli ordini e collegi, in quanto questi sono soggetti esponenziali di corpi professionali ad appartenenza necessaria e sono caratterizzati quindi da l'autogoverno (A. MARI, *Professioni e ordini professionali in Italia*, in S. CASSESE (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa. Confronto tra Italia, Francia e Inghilterra*, Milano, 1999, p. 64). Sostanzialmente, essa si limita a garantire la legittimità degli atti posti in essere dagli organi dell'ente e l'efficienza di tali organi e comunque sempre in un ambito alquanto ristretto, dei poteri attribuiti all'amministrazione dalla legge.

Gli atti di esercizio degli ordini sono configurati come provvedimenti amministrativi, espressione di potestà autoritative: ne discende la sottrazione al regime giuridico degli atti privati, con la conseguente applicazione dei principi propri dei procedimenti e dei provvedimenti amministrativi, come l'obbligo di assicurare il contraddittorio con gli interessati e l'annullabilità dei provvedimenti per i vizi tipici. Chiaramente, non tutti gli atti adottati dagli ordini sono diretti alla cura dell'interesse generale ed espressione dei poteri pubblici ad essi conferiti. La qualificazione giuridica dell'atto non può discendere dalla mera natura dell'ente emanante, ma dalla natura dei poteri concretamente esercitati, che si manifestano nel contenuto dello stesso (cfr. Autorità garante della concorrenza del mercato, provvedimento 20 dicembre 2001, numero 10245).

Quanto al suo carattere ausiliario, occorre rilevare che l'articolo 3 del d.lgs. c.p.s. n. 233/1946, così come modificato nel 2018 con la legge n. 3, qualifica espressamente gli ordini e le federazioni nazionali delle professioni sanitarie, invece, come enti sussidiari. La differenza tra essere enti ausiliari ed enti sussidiari dello Stato è che nel primo caso gli Ordini non svolgono una funzione amministrativa attiva, ma solo una funzione di iniziativa e di controllo, nell'altro caso, in base al principio di sussidiarietà, possono svolgere compiti amministrativi in luogo e per conto dello Stato.

⁹ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, ora in ID., *Scritti giuridici*, 1996, 1414. L'espressione è stata di recente ripresa anche da F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo: storia e teoria*, Torino, 2017, p. 231, nota 7.

¹⁰ “Gli ordini sono parte di un fenomeno più ampio, di dispersione o di pluralizzazione dei poteri pubblici, di dimensioni ragguardevoli”: così, S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Diritto e società*, 1992, p. 233. Gli ordini professionali non sono contemplati espressamente nella Carta fondamentale. In tal senso, è stato sostenuto che la Costituzione repubblicana abbia inteso evitare la disciplina costituzionale di alcuni apparati statali previsti nella vigenza dello Statuto Albertino senza apportarvi sostanziali modifiche, in ragione della intenzione di non voler toccare le principali libertà ad esse sottese. Nel periodo del Regno d'Italia gli ordini professionali erano, infatti, enti pubblici esponenziali di soggetti privati, pertanto caratterizzati alla stregua di enti corporativi, contrapposti alle fondazioni. Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit.; che rinvia a G. CHIOVENDA, *Lezioni di diritto amministrativo (1909-1910)*, Milano, 1991, p. 30. Attualmente, tuttavia, tali enti mancano di uno statuto auto-determinato: la loro esistenza è disposta con legge e, di conseguenza, revocabile con la medesima fonte. Il numero degli ordini e dei collegi professionali risulta, oggi, in continuo aumento: alla luce della evoluzione della società e dei suoi bisogni, della progressiva diversificazione e specializzazione delle attività umane a base intellettuale, è cresciuto sempre di più l'interesse dello Stato nei confronti delle attività professionali, che ha invero apprestato una regolamentazione assai penetrante finalizzata ad assicurare tutela ad interessi pubblici di ordine primario. Eppure, “il regime di esclusiva delle attività professionali e il sistema degli ordini dovrebbero rivestire il carattere della eccezionalità: dovrebbero essere limitati soltanto a quelle attività

Oltre ai Consigli Nazionali Forense e del Notariato, la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, le pubbliche autorità -centrali e locali-, i singoli professionisti iscritti agli ordini e le associazioni professionali, sono stati coinvolti e sentiti, per le tre professioni suddette, anche i gli ordini locali: in questo caso, poiché si è scelto di guardare a realtà del nord, del centro e del sud, si sono considerati i Consigli dell'ordine circondariale degli avvocati di Milano, Roma e Cosenza; i Consigli dell'ordine provinciale dei medici di Milano, Roma e Cosenza; i Consigli Notarili di Milano, dei distretti riuniti di Roma, Velletri e Civitavecchia e dei distretti riuniti di Cosenza, Rossano, Castrovillari e Paola¹¹.

professionali il cui esercizio è congiuntamente caratterizzato dalla riferimento a principi e valori costituzionali (quali il diritto alla salute e alla difesa), da una elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare, anche ex post, la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati, non che la particolare rilevanza dei costi sociali conseguenti ad una inadeguata erogazione della prestazione. Al di fuori di tali ipotesi, come avviene in altri paesi, il sistema delle associazioni private tra professionisti -che in presenza di determinati requisiti possono conseguire il riconoscimento dello Stato- dovrebbe costituire la regola” (così, Autorità garante della concorrenza e del mercato, parere 5 febbraio 1999, 53). Sul punto, cfr. CNEL, *Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate*, Roma, 2005. In Italia, anche alla luce della recente legge Lorenzin (L. 11 gennaio 2018, n. 3), esistono più di trenta ordini e collegi professionali. Sono da ricordare, tra gli altri, quelli degli avvocati, dei medici, dei farmacisti, degli ingegneri, degli architetti, dei chimici, dei ragionieri e dottori commercialisti, degli attuari, dei geometri, dei periti agrari, dei periti industriali, dei giornalisti. Alcuni di essi sono vigilati dal Ministero della Giustizia; altri dal Ministero della Salute. In Italia, dopo l'Unificazione, il primo ordine professionale regolato è stato quello degli avvocati e procuratori legali (l. 8 giugno 1874, n. 1938, attuata con regolamento approvato con R.D. 27 luglio 1874, n. 2012). Sono poi seguite la normativa sull'ordinamento notarile (l. 25 luglio 1875, n. 2786 e l. 6 aprile 1879, n. 4817, riunite nel T.U. di cui al R.D. 25 maggio 1879, n. 1879 e rivisitato con la l. 16 febbraio 1913, n. 89, attuata con regolamento R.D. 10 settembre 1914, n. 1326 e tuttora vigente), quello dei ragionieri (l. 15 luglio 1906, n. 715) e quello degli operatori sanitari (l. 10 luglio 1910, n. 955 e regolamento R.D. 12 agosto 1911, n. 1062). Con la legge 24 giugno 1923, n. 1395 (e con il relativo regolamento R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537) si è regolato l'ordine degli ingegneri e degli architetti. Con la legge 24 gennaio 1924, n. 103, invece, si sono regolate tutte le altre classi professionali. Com'è noto, la legge 3 aprile 1926, n. 563 aveva istituito il sindacato unico di diritto pubblico avente la rappresentanza legale di ogni categoria professionale. Il legislatore fascista aveva consentito la coesistenza dei vecchi ordini e collegi con i nuovi sindacati; aveva proibito, però, il riconoscimento di nuovi ordini professionali. L'associazione sindacale legalmente riconosciuta svolgeva le funzioni spettanti agli ordini e ai collegi circa la custodia dell'albo e la disciplina degli iscritti nel caso in cui gli ordini e i collegi non esistessero e fosse richiesta l'iscrizione in un albo per l'esercizio di una determinata arte o professione. Gli ordini e i collegi sono stati poi soppressi (e le loro funzioni sono state trasferite alle associazioni sindacali legalmente riconosciute ai sensi della legge del 1926). Con la legge 25 aprile 1938, n. 897, il legislatore ha stabilito l'obbligo generale dell'iscrizione negli albi, quale condizione *sine qua non* dell'esercizio professionale. Con il d.lgs. lgt. 23 novembre 1944, n. 369 sono state soppressi le associazioni sindacali fasciste e con il d.lgs. lgt. del 23 novembre 1944, n. 382 sono state dettate nuove norme per la ricostituzione e il funzionamento dei precedenti Consigli degli ordini e dei collegi professionali (per le professioni sanitarie, con il d.gs. del capo provv. dello Stato 1 settembre 1946, n. 233 -e relativo regolamento 5 aprile 1950, n. 221-, è stata invece data una nuova organica disciplinata, oggi ulteriormente rinnovata a seguito della legge 11 gennaio 2018, n.3). Molte delle leggi di categoria emanate dopo l'unificazione e ripristinate dopo il fascismo sono tutt'oggi in vigore.

¹¹ Esistono professioni non protette, organizzate liberamente in associazioni professionali, cui quindi il legislatore non riconosce uno specifico interesse pubblico e che non sono quindi disciplinate da singoli ordinamenti (da intendersi come complesso di principi e di norme che disciplinano la struttura e l'azione degli organi professionali e i rapporti interni ed esterni dei professionisti iscritti negli albi o elenchi previsti dalle diverse leggi di categoria; sul punto, S. SOTGIA, *L'Ordine professionale degli agenti di cambio*, in *Scritti in onore di G. Dell'Amore, Saggi monetari e creditizi*, III, Milano, 1969, p. 2226; C. LEGA, *Ordinamenti professionali*, in *Novissimo Digesto italiano*, XII, Torino, 1965, p. 6). Si sostanzia, così, un sistema duale delle professioni (Cfr. S. CASSESE, *Professioni (dir. amm.)* (voce), in

Lo scopo è quello di verificare se vi siano delle *distorsioni* capaci di inficiare la funzione di rappresentanza svolta dai rappresentanti a livello nazionale. Per riuscirci, si considererà anche il rapporto sussistente tra ordini locali e singoli professionisti ad essi appartenenti; si terrà conto, quindi, pure, del fenomeno dell'associazionismo.

In conclusione, alla luce della indagine condotta, si rifletterà sullo *stato di salute* della rappresentanza degli ordini professionali in Italia¹².

2. La funzione di rappresentanza

Per molti anni, l'attività di rappresentanza degli ordini professionali si è basata su un approccio principalmente di tipo adattivo-reattivo, in occasione del quale gli ordini si adeguavano alle realtà intervenendo solo successivamente (o non intervenendo per nulla) a un processo decisionale. Oggi, invece, si assiste a una sua anticipazione: tali gruppi di interesse sono sempre più attenti alle questioni ed agiscono in maniera preventiva o contestuale al processo decisionale. È un approccio chiaramente *proattivo* che tende a influenzare l'opinione dei decisori e a orientare atteggiamenti/comportamenti di coloro che possono influenzare i primi.

Enciclopedia giuridica, Il Sole 24 Ore. Le professioni non organizzate in ordini non sono destinatarie di riserve di attività, né sono sottoposte al sistema di controlli, preventivi e successivi. Tali professioni consistono in attività libere, sottoposte al normale regime civilistico, di lavoro autonomo o di impresa (cfr. Cass. civ., 4 aprile 1980, n. 2228; A.M. LEOZAPPA, *Professioni intellettuali e professioni c.d. non protette*, in *Rivista di diritto commerciale*, 2003, p. 229; C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, Milano, 1992, pp. 18 e ss.); chiunque voglia esercitarle non dovrà, normalmente, iscriversi ad alcun albo (cfr. Cass. civ., sez. I, 23 aprile 1975, n. 1579, che afferma espressamente che "l'iscrizione in appositi albi non è una componente costante, ma è richiesta solo per determinate professioni"; cfr. altresì A. M. LEOZAPPA, *Professioni intellettuali e professioni c.d. non protette*, cit., p. 234).

¹² L'ordine si differenzia dall'ordinamento professionale, il quale ultimo, invece, "sta a significare la complessa organizzazione sia dal punto di vista strutturale che dinamico". C. LEGA, *Ordinamenti professionali*, cit., p. 7. La dottrina ha considerato la possibilità di configurare gli ordinamenti professionali come veri e propri ordinamenti giuridici (i singoli ordinamenti professionali possono intendersi quali veri e propri ordinamenti giuridici, organizzati in enti pubblici, che possiedono una propria normazione, la cui osservanza è imposta dall'ordinamento professionale attraverso l'applicazione di specifiche sanzioni –cfr. M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 36-). Tuttavia, se manca una normazione propria ed essi utilizzano esclusivamente la normazione dello Stato, allora quest'affermazione non può valere, posto che "manca in radice il fatto ordinamentale" (M.S. GIANNINI, *Gli ordinamenti sezionali rivisitati (traendo spunto dall'ordinamento creditizio)*, in S. AMOROSINO (a cura di), *La ristrutturazione delle banche pubbliche. L'attuazione della L. 218/1990*, Milano, 1991, p. 14: vi sono casi, infatti, in cui agli ordini professionali le leggi dello Stato non attribuiscono alcuna potestà normativa; in questo caso, gli atti da essi emanati sono semplici atti amministrativi; tuttavia, anche in questi casi potrebbe aversi un fenomeno ordinamentale visto che "l'ordine con la sua stessa esistenza, si pone come elaboratore di regole di deontologia, normativamente non scritte, onde avrebbe quantomeno la funzione di rilevatore di norme esistenti" (M.S. GIANNINI, *Gli ordinamenti sezionali rivisitati*, cit., 15). Il principale effetto dell'ordinamento professionale è quello di creare una riserva di attività, dunque un monopolio legale, in favore di un gruppo economico (cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2000, p. 15, secondo il quale la riserva originaria è concetto giuridico per rappresentare quella situazione che gli economisti definiscono di monopolio -legale-).



In astratto, quindi, l'attività si è trasformata in positivo, perché anticipa le questioni e non agisce su temi e aspetti già consolidatisi: tutto ciò è certamente frutto di una mutazione del comparto professionale, che spinge per uscire dai confini delle proprie specificità e accreditarsi come valido interlocutore¹³.

Prima di addentrarsi nello studio della questione, occorre rilevare che, quando partecipano alle decisioni pubbliche, gli ordini non possono farlo solo per “preservare” la categoria professionale da essi stessi

¹³Si precisa “in astratto” perché, in concreto, occorre verificare se davvero la rappresentanza sia “*andata nel tempo un po' sfilacciandosi?*” G. DE RITA, *Nuove dinamiche di rappresentanza*, in *Impresa e Stato*, 2010, p. 13.

rappresentata¹⁴⁻¹⁵: essi, infatti, devono contestualmente attivarsi per tutelare l'interesse generale alla cui protezione sono pure deputati¹⁶.

¹⁴ Caratteristica fondamentale dell'ordine professionale è la sua organizzazione di tipo assembleare, la quale comporta che tutti i soggetti facenti parte del gruppo determinino la vita dell'ente. L'ordine, in questo senso, non solo è *espressione* di un gruppo sociale-professionale, ma è anche *tutore* dello stesso, della dignità della funzione individualmente esercitata dai suoi singoli appartenenti e del prestigio di cui è necessario esso sia circondato nel contesto sociale, posto che da questo dipende – di conseguenza – l'affidamento dei terzi e la garanzia di un corretto e adeguato esercizio dell'attività professionale. Per tali motivi, l'ordine professionale rientra a pieno titolo nel novero delle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. “frappone(ndosi) tra l'individuo e lo Stato” (Così, R. BIN, *Formazioni sociali*, in *robertobin.it*). Proprio in quanto caratterizzati da una reale organizzazione di tipo assembleare, gli enti professionali non sono enti di mera rappresentanza (come le Camere di Commercio): tutti i soggetti facenti parti del gruppo determinano direttamente una serie di decisioni fondamentali per la vita dell'ente (G. ROSSI, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, p. 75). Costituiscono, quindi, una forma di democrazia diretta.

¹⁵ In generale, il gruppo professionale è costituito da coloro che svolgono la stessa attività di prestazione di opera intellettuale in regime di libertà: esso si presenta come un fenomeno di aggregazione o “agglutinamento sociale” (C. LEGA, *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza*, Milano, 1974, p. 183), il quale è provocato dalla presenza di interessi comuni e dall'esigenza di una loro tutela unitaria (Cfr. C. GOLINO, *Gli ordini e i collegi professionali nel mercato: riflessioni sul modello dell'ente pubblico professionale*, Padova, 2011, p. 176; F. MERUSI, *Il diritto pubblico nelle professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 449 e ss.). Il termine “ordine” ha diversi e numerosi significati. Esso può indicare, tra le altre cose, una corporazione di persone; se professionale, indica la corporazione dei professionisti iscritti ad un albo o ad un elenco (cfr. C. GOLINO, cit., p. 172). Diversi dagli ordini professionali sono, invece, i collegi: Cfr. A. C. JEMOLO, *In tema di associazioni*, in *Studi in memoria di Zanobini*, Milano, 1965, p. 320 (secondo cui l'ordine e il collegio professionale non sono un'associazione, ma un collegio, cioè una forma di corporazione nel senso dell'*amplissimus ordo* del senato romano); S. SATTA, *Avvocato e procuratore*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 655; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 310, secondo cui gli ordini si distinguono dai collegi perché l'appartenenza ai primi è condizionata dal possesso di un titolo universitario. Ad ogni modo, le due figure del collegio e dell'ordine sono identiche come categoria di persone giuridiche perché hanno la stessa origine e sono rispondenti allo stesso scopo; nonostante ciò, la distinzione tra loro è posta dall'art. 1 del r.d.l. 24 gennaio 1924, n. 103, recante “*Disposizioni per le classi professionali non regolate da precedenti disposizioni legislative*”, convertito con la legge 17 aprile 1925, n. 473, attualmente ancora vigente, e risiede formalmente nel diverso livello di formazione scolastica preventivamente richiesto per l'esercizio della corrispondente attività (sono generalmente organizzate nella prima le attività richiedenti il possesso di titolo di laurea, nella seconda quelle richiedenti soltanto il diploma di istruzione superiore). Ci sono comunque delle eccezioni che sottolineano il carattere non assoluto della distinzione tra le due figure: si veda il caso dell'ordine dei giornalisti, che non richiede una formazione scolastica, salvo il superamento di un esame di cultura generale (legge 3 febbraio 1963, n. 69). Sul punto, C. GOLINO, cit., p. 171, secondo cui “anche il termine collegio viene usato per indicare delle corporazioni professionali; tuttavia, siffatto termine, il quale rende il concetto romanistico di *collegium*, indica più precisamente le libere professioni di rilievo sociale minore rispetto ad altre più importanti dello stesso settore generale (es. collegio delle ostetriche rispetto all'ordine dei medici)”. Secondo C. LEGA, *Ordinamenti professionali*, cit., p. 7, le espressioni “ordine e collegio professionale mettono prevalentemente in rilievo la struttura formale della corporazione professionale”.

¹⁶ Com'è noto, le funzioni e i poteri cui gli ordini professionali sono preposti sono di due tipi: alcuni a tutela dell'interesse pubblico, altri a tutela degli interessi della categoria che rappresentano (“(...) Le leggi non stabiliscono i compiti degli ordini e dei collegi, come avviene quando si istituisce un qualsiasi ente pubblico, (salvo poi a distribuire le competenze tra i vari organi); vengono invece direttamente indicate le competenze degli organi e non v'è alcuna definizione, nemmeno generica, dei compiti degli ordini e dei collegi”: G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, p. 30; già, F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, 1919, p. 662. In questo senso, è come se l'ordine fosse “presupposto” riconosciuto dall'ordinamento statale, preesistente alla stessa legge (G. COLAVITTI, *Concorrenza, statalismo e crisi dell'autonomia deontologica*, in *AIC*, 2016, p. 10). Gli interessi tutelati, quindi, possono essere analizzati sotto diverse angolazioni: dal punto di vista individuale, per quanto concerne la professione; dal punto di vista di categoria, per quanto

2.1. Norme e soggetti deputati a dialogare col decisore pubblico sul piano nazionale e su quello locale

Si deve operare un distinguo a seconda che la funzione di rappresentanza della categoria professionale venga svolta dagli ordini sul piano nazionale, ovvero locale¹⁷.

riguarda gli interessi che si riferiscono alla categoria professionale intesa nel suo complesso; dal punto di vista statale, per quanto riguarda gli interessi che interferiscono con i fini e i compiti dello Stato (Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 188, secondo cui in uno ordinamento ispirato al pluralismo degli interessi, gli interessi degli enti indipendenti possono esser in contrasto con quelli dello Stato. La dottrina ha affermato, infatti, che gli enti professionali, perseguendo certe finalità, si presentano come enti autarchici, poiché perseguono interessi che sono al contempo dello Stato e dell'ente stesso: Cfr. G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e l'organizzazione dei servizi pubblici*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Parte III, Milano, 1920, ed. del 1935 (poi in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955), p. 380). La dottrina tradizionale, basandosi sull'inquadramento degli enti nel sistema dei pubblici poteri, ha tratto la conseguenza della prevalenza della cura dell'interesse della collettività al corretto esercizio dell'attività professionale (Cfr. G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, cit. B. CAVALLO, *Lo status professionale*, cit., p. 21, afferma che la tutela dell'interesse pubblico primario costituisce sempre il fine istituzionalizzato dell'organizzazione professionale. Tuttavia, se si partisse dal solo punto di vista dei fruitori del servizio, infatti, perché allora “dovrebbero esserci degli ordini a tutelare i consumatori, se basta la concorrenza, cioè l'interesse di chi può scegliere?”, così, S. CASSESE, *L'Ordinamento delle professioni: problemi italiani e modelli stranieri*, in S. CASSESE (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa. Confronto tra Italia, Francia e Inghilterra*, Milano, 1999, p. 11); altra parte degli studiosi, invece, ha rilevato il rilievo pregnante del sottostante fenomeno associativo (e, quindi, degli interessi del gruppo entificato; cfr. P. PISCIONE, *Ordini e collegi professionali*, Milano, 1959, p. 225. Parla a questo proposito di duplicità di interessi, B. CAVALLO, *Lo status professionale*, cit., p. 21. La relazione che intercorre tra interessi generali e interessi settoriale dell'ente non altera comunque la configurazione di questi ultimi come autonomi interessi di categoria). La riferibilità all'ente di un certo interesse pubblico convive con la cura dell'interesse settoriale della categoria rappresentata. Cfr. G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, cit., p. 41. L'ente svolge quindi una attività di collaborazione, integrazione, esecuzione che si svolge *a latere* di quella svolta dalle principali amministrazioni dello Stato. Soprattutto per nel caso delle professioni forense, notarile e sanitaria, l'attività di collaborazione e integrazione è particolarmente pregnante; essa è sia diretta che indiretta, in quanto esplicata nei campi di rispettiva competenza dell'ente professionale anche da coloro che vi fanno parte come iscritti all'albo. Tuttavia, l'ordine non opera a esclusivo servizio dello Stato, non è alle sue dipendenze e gli interessi da esso perseguiti non coincidono totalmente con quelli statali. Dunque, non può essere definito ente strumentale. Proprio perché hanno una propria individualità e sono distinti dallo Stato e dai suoi organi, parte della dottrina ha attribuito ad essi natura anche sindacale. F. GAZZETTI, *La riforma della legislazione sugli ordini sanitari*, cit., p. 609.

¹⁷ Dalla natura giuridica dell'ente professionale come ente pubblico associativo deriva la struttura federativa dei gruppi professionali: l'influenza dei singoli sull'insieme (cioè, la partecipazione effettiva degli iscritti all'ente) si determina unicamente a livello di gruppi piccoli Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, cit., p. 286; M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri provati e libertà del terzo*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, vol. III, Milano, 1978, p. 879. “Il loro essere scaturiti da un fenomeno della colleganza che si esprime in maniera più diretta quando ci concorra la vicinanza territoriale, ha fatto sì che gli ordini si formassero con ambito territoriale limitato” (così, G. ROSSI, *Gli enti pubblici associativi*, cit., p. 76). L'organizzazione territoriale degli ordini professionali è prevalentemente articolata su due livelli: uno locale e l'altro nazionale. Le leggi prevedono, in genere, la costituzione di un ordine per ogni provincia; ma possono esser previsti, nel caso di un numero esiguo di iscritti o per altre ragioni storiche, topografiche e sociali, oltre che demografiche, circoscrizioni territoriali di riferimento dell'ente più ampie (sempre su base provinciale). La suddivisione provinciale vale, ad esempio, per l'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri. Per quanto riguarda l'ordine forense, esso si articola negli ordini circondariali: presso ciascun tribunale è costituito l'ordine degli avvocati, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario. Per quanto riguarda il notariato, invece, vale la suddivisione distrettuale: la distribuzione dei notai sul territorio nazionale, perciò, è divisa in novantadue Distretti; l'ambito territoriale del Distretto coincide per legge con la circoscrizione del Tribunale. Per la maggior parte delle professioni (tranne che nelle ipotesi specifiche come



Sul piano nazionale, le norme riconoscono la rappresentanza ai Consigli Nazionali e alle Federazioni, laddove esistenti.

Per quanto attiene agli avvocati, la funzione di rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura, a livello nazionale, spetta, in "via esclusiva", al Consiglio Nazionale Forense, cui consegue l'onere di promuovere i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti: così dispone la nuova legge professionale del 2012 (meglio, il suo art. 35, comma 1, lett. a)), la quale, apportando varie modifiche all'assetto organizzativo del suddetto ordinamento forense, ha confermato il ruolo centrale rivestito dal CNF nell'ordinamento della professione)¹⁸.

Per quanto riguarda il notariato, invece, la rappresentanza, sul piano nazionale, spetta al Consiglio nazionale del Notariato: esso, organo nazionale come il CNF, trova la propria regolamentazione in una fonte distinta da quella ricordata per gli avvocati, che è la legge 3 agosto 1949, n. 577, modificata dalla l. 20 febbraio 1956, n. 58; come organo centrale della categoria, il Consiglio cura i rapporti con lo Stato nei campi connessi alla funzione notarile¹⁹.

quelle relative alle professioni sanitarie in cui, come si vedrà, rileva la figura della *Federazione*) non vi sono enti professionali che rappresentano la categoria su base nazionale: esistono, infatti, solo degli *organi nazionali esponenziali* della stessa che *dipendono* dagli enti professionali locali (i quali ultimi ne eleggono i componenti); tali organi sono i Consigli Nazionali. I Consigli nazionali, in questo senso, non sono organi di specifici ed individuati enti pubblici, ma dipendono da tutti gli enti pubblici professionali della categoria esistenti nel territorio dello Stato: il d.lgs. n. 382/1944 e le leggi successive ne hanno previsto la costituzione per ogni ordine; la loro disciplina, come organi dipendenti da più enti, è contenuta in ciascuna delle leggi professionali, le quali dettano criteri per la elezione, ne regolano le competenze, stabilendo norme di coordinamento coi consigli locali e con il Ministero ordinariamente preposto alla vigilanza su di esso. In questo senso, proprio la dipendenza dell'ente professionale locale dai Consigli nazionali ha fatto parlare di autonomia come prerogativa della categoria, anziché dei singoli enti professionali. Sintetizzando, si può dire che i Consigli Nazionali, cui viene riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico, esercitano le attribuzioni stabilite dagli ordinamenti professionali vigenti e coordinano le attività dei consigli locali, promuovendo iniziative culturali o la fondazione di associazioni con scopi di studio e formazione professionale. Diversamente accade laddove sia previsto che si costituisca un ente professionale a parte, come nel caso della Federazione nazionale dei medici chirurghi e degli odontoiatri, che, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs.c.p.s. 23 settembre 1946, n. 23, così come modificato dalla legge 11 gennaio 2018 n. 3, riunisce gli Ordini territoriali ed è diretta da un Comitato centrale.

¹⁸ Il Consiglio Nazionale Forense ha sede presso il Ministero della Giustizia ed è la istituzione apicale del sistema ordinistico forense. È composto da membri eletti su base distrettuale, con mandato quadriennale ed è disciplinato, nell'ordinamento giuridico italiano, dal regio d.l. 27 novembre 1933, n.1578 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36) e dagli articoli 59 e seguenti del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37. Tra le sue altre principali attribuzioni, rientra la funzione giurisdizionale, che si realizza nel giudicare sui ricorsi proposti avverso le decisioni degli Ordini territoriali in materia disciplinare, di tenuta degli albi e di reclami elettorali; la tenuta dell'Albo degli Avvocati abilitati al patrocinio innanzi le magistrature superiori; il parere sullo scioglimento dei Consigli degli Ordini; la designazione degli avvocati quali componenti le Commissioni di esame di abilitazione; l'approvazione e il coordinamento dei programmi delle scuole forensi; la redazione, l'aggiornamento e la proposta delle tariffe professionali. Esso è formalmente chiamato dal Governo e dal Parlamento a pronunciarsi, oltre che su questioni attinenti l'organizzazione della professione, su questioni più generali relative all'amministrazione della giustizia, partecipando, in via consultiva, all'esercizio delle potestà normative, anche di rango primario.

¹⁹ Il Consiglio Nazionale del Notariato, organo centrale dell'ordine professionale della categoria, è composto da venti notai, eletti direttamente - con limite di due mandati consecutivi - da tutti i notai in esercizio, con elezioni

Con riferimento all'ordine dei medici, occorre ribadire che non esiste, in questo caso, un organo come il Consiglio Nazionale; bensì, è stata istituita una Federazione, con sede in Roma, in cui, *ex art. 7, d.lgs. 13 settembre 1946, n. 233*, così come modificato dalla legge 13 gennaio 2018, n. 3, sono riuniti gli Ordini provinciali²⁰. Essa, che rappresenta anche gli odontoiatri e che assume "la rappresentanza esponentiale delle rispettive professioni presso enti e istituzioni nazionali, europei e internazionali"²¹, consta di un Presidente, di un Comitato Centrale, di un Consiglio Nazionale e di una Commissione di albo²². Proprio a quest'ultima, *ex art. 7, comma 16, della d.lgs. p.c.s. cit.*, così come modificato dalla legge n. 3/2018 cit.,

che si svolgono ogni tre anni. Esso fornisce pareri su disposizioni da emanarsi concernenti l'ordinamento notarile e su argomenti che riguardino la professione; contestualmente, presenta proposte che ritiene opportune in materia di Notariato. Tra gli altri compiti del Consiglio Nazionale del Notariato, stabiliti dalla legge, vi sono quello di raccogliere e coordinare le proposte dei Consigli Notarili e dei notai, quello di assumere iniziative di studio interessanti la categoria e quello di curare la tutela degli interessi della categoria; infine, esso ha anche il potere di elaborare principi di deontologia professionale. Esula invece dalla competenza del CNN l'esame e la soluzione dei casi specifici e l'applicazione delle sanzioni disciplinari: questa materia è riservata ai singoli Consigli Notarili Distrettuali.

²⁰ La legge 24 Luglio 1985, n. 409, *Istituzione della professione sanitaria di odontoiatria e disposizioni relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi da parte dei dentisti cittadini di Stati membri delle Comunità europee*, all'art. 4 ha stabilito che presso ogni Ordine dei medici-chirurghi è istituito un separato Albo professionale per la iscrizione di coloro che sono in possesso della laurea in odontoiatria e protesi dentaria e dell'abilitazione all'esercizio professionale conseguita a seguito di superamento di apposito esame di Stato. Conseguenzialmente, all'art. 6 ha precisato che l'Ordine provinciale dei medici-chirurghi e la Federazione nazionale dei medici-chirurghi assumono rispettivamente la denominazione di "Ordine provinciale dei medici-chirurghi e degli odontoiatri" e di "Federazione nazionale degli ordini dei medici-chirurghi e degli odontoiatri". La composizione dei Consigli direttivi degli ordini provinciali e del Comitato Centrale della Federazione nazionale è aumentata rispettivamente di due membri iscritti all'Albo degli odontoiatri. Detta composizione è ulteriormente aumentata di una unità per ogni mille nuovi iscritti nell'Albo degli odontoiatri oltre i primi mille iscritti, con il limite massimo di cinque componenti aggiuntivi, per i Consigli direttivi, e, oltre i primi diecimila iscritti, di una unità per ogni diecimila nuovi iscritti per il Comitato Centrale della Federazione nazionale, con il limite massimo di quattro componenti aggiuntivi.

²¹ *Ex articolo 7, comma 1, legge 2018.*

²² Il Consiglio Nazionale è composto dai presidenti dei rispettivi ordini. Il Comitato centrale è composto da quindici membri (fatto salvo quanto previsto dall'art. 6 della legge n. 409/1985) eletti dai presidenti dei rispettivi ordini tra gli iscritti agli albi ed elegge, nel proprio seno, il presidente, il vice presidente il tesoriere e il segretario. Il collegio dei revisori è composto da un presente e tre membri, eletti tra gli iscritti agli albi. La commissione per gli iscritti all'albo degli odontoiatri si compone di nove membri eletti dai presidenti delle commissioni di albo territoriali. La commissione di albo per la professione medica è costituita dalla componente medica del Comitato centrale. Al Comitato centrale di ciascuna Federazione spettano le seguenti attribuzioni: a) predisporre, aggiornare e pubblicare gli albi e gli elenchi unici nazionali degli iscritti; b) vigilare, sul piano nazionale, sulla conservazione del decoro e dell'indipendenza delle rispettive professioni; c) coordinare e promuovere l'attività dei rispettivi Ordini nelle materie che, in quanto inerenti alle funzioni proprie degli Ordini, richiedono uniformità di interpretazione ed applicazione; d) promuovere e favorire, sul piano nazionale, tutte le iniziative di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d); e) designare i rappresentanti della Federazione presso commissioni, enti od organizzazioni di carattere nazionale, europeo ed internazionale; f) dare direttive di massima per la soluzione delle controversie di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 3. Alle commissioni di albo di ciascuna Federazione spettano le seguenti attribuzioni: a) dare il proprio concorso alle autorità centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che comunque possano interessare la professione; b) esercitare il potere disciplinare, a norma del comma 5; c) nelle Federazioni con più albi, esercitare le funzioni di cui alle lettere d), e) ed f) del comma 15, eccettuati i casi in cui le designazioni di cui alla suddetta lettera e) concernano uno o più rappresentanti dell'intera Federazione.

spetta il compito di “dare il proprio concorso alle autorità centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che comunque possano interessare gli Ordini ed i Collegi” (art. 15, comma 1, lett. e).

Tuttavia, la legge non specifica nulla rispetto a *come* e a *dove* debba essere svolta siffatta funzione da parte dei rappresentanti nazionali²³.

Per quanto riguarda la rappresentanza a livello locale, essa spetta ai singoli ordini/gruppi dislocati sul territorio nazionale.

A proposito dell'avvocatura, la rappresentanza locale spetta agli ordini circondariali; essi, infatti, ai sensi dell'art. 25, comma 1, legge forense, hanno, “in via esclusiva, la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello locale” e promuovono “i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni”.

Per quanto riguarda l'ordine dei medici e degli odontoiatri, invece, la funzione di rappresentanza viene svolta localmente dagli ordini provinciali, i quali, per il tramite delle commissioni di albo, laddove sussistenti (e quindi per il tramite del Consiglio direttivo negli altri casi), danno il proprio concorso, ex art. 2, comma 2, lett e) del d.lgs. c.p.s., così come modificato dalla legge n. 11 gennaio 2018, n. 3, alle autorità locali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che comunque possano interessare la professione²⁴.

Con riferimento al notariato, non esiste una norma che, al pari delle suddette, espressamente “abiliti” gli ordini distrettuali a dialogare con le autorità locali; tuttavia, è pacifico che il compito di rappresentare la categoria professionale a livello locale spetti ad essi.

3. Il dialogo col decisore politico

Analizzando la funzione di rappresentanza svolta dagli ordini a livello nazionale e locale, si può affermare che i gruppi di interesse in commento diventano veri e propri *gruppi di pressione*, posto che, per mezzo dei

²³ In verità, a questo proposito, il CNF, sentito sul punto, ha affermato che la norma appare abbastanza chiara e che, siccome la funzione rappresentativa si declina in numerose modalità applicative, non sarebbe stato comunque possibile specificare tutte le sedi dove essa può svolgersi. Probabilmente, però, le sedi sono varie e non classificabili proprio perché, a monte, manca una normativa che le circoscriva. Se si tenesse conto della efficacia dei luoghi della rappresentanza, si potrebbe pensare di limitarla a quelle sedi dove essa effettivamente riesce ad esservi (e ad essere positiva). Anche il CNN, in realtà, giudica completa e precisa la normativa di riferimento sul tema. Diversa l'opinione della Federazione, la quale, proprio in virtù di questa scarsa definizione normativa, lamenta la vigenza di disposizioni che non assicurano esplicitamente il suo (o dei suoi iscritti) giusto coinvolgimento nei casi che interessino la professione medica (problema che l'ordine dei medici rileva ancora oggi, alla luce della recente legge Lorenzin che ha modificato il decreto del 1933 -vd. *infra*).

²⁴ Più in generale, il decreto, all'articolo 1, comma 3, lett. h), così come modificato dalla legge Lorenzin, prevede che gli ordini e le Federazioni concorrono con le autorità locali e centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che possano interessare l'Ordine.

propri delegati, entrano nelle sedi della decisione politica e, in un certo senso, si inseriscono nel circuito politico, orientando gli equilibri della forma di governo²⁵.

Assidui e costanti, sul piano nazionale, sono i rapporti che CNF, CNN e Federazione intrattengono col Parlamento e col Governo.

Sul piano locale, gli ordini provinciali, distrettuali e circondariali instaurano rapporti concreti con i Consigli e le Giunte regionali e comunali, cui pure si relazionano nel momento in cui questi debbano assumere decisioni di rilievo anche per la categoria. Evidentemente, la sussistenza dei rapporti con le autorità locali ed il loro intensificarsi dipendono anche dagli assetti che sono via via venuti a crearsi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione: com'è noto, infatti, secondo l'art. 117, comma 3, della Costituzione, la materia delle professioni rientra nell'ambito della legislazione concorrente tra Stato e Regioni²⁶. Ciò, in verità, riguarda soprattutto gli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, i quali, alla luce del fatto che la tutela della salute è materia di legislazione concorrente (e dunque il dialogo con

²⁵ Si tratta di una manifestazione fisiologica, seppure non priva di rischi dello stesso pluralismo sociale. “Un gruppo di pressione è sempre un gruppo di interesse, ma un gruppo di interesse non diviene [automaticamente] un gruppo di pressione; al gruppo d’interesse può non bastare l’impegno nel sociale. Può necessitargli, per la difesa e per l’espansione delle sue domande e delle sue rivendicazioni, l’accesso all’arena politica, ed è questo passaggio che fa del gruppo d’interesse un gruppo di pressione. [...] Finché il gruppo si muove nelle sue dimensioni (sociali, economiche e culturali) del non politico, esso rimane un gruppo d’interesse e va qualificato come tale. Se e quando entra in politica e finché vi permane, diviene gruppo di pressione”: così. D. FISHELLA, *L’altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Bari, 1997, pp. 96-97. Attraverso la partecipazione, si realizza una sorta di surrogazione del political process (M.D. McCubbins, R.G. Noll, B.R. Weingast, *Administrative procedures as instruments of political control*, in *Journal of law, economics and organization*, 1987, pp. 244-245) con la prospettiva di rafforzare la legittimazione necessaria al buon funzionamento delle istituzioni e di assicurare “*the fair representation of a wide range of affected interests in the process of administrative decision*” (R.B. STEWART, *The Reformation of American Administrative Law*, in HLR, p. 1670). L’adeguata considerazione degli interessi introdotti attraverso la partecipazione consente “*their due accomodation*” (ivi, p. 1774). Cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà*, Bologna, 2007, p. 76, secondo il quale il sistema di pressioni che si scaricano sul ruolo del politico “può essere descritto in termini di rapporto di “agente” e “principale”: rapporto nel quale il principale, cioè il titolare dell’interesse, è bisognoso di tutela nei confronti dell’agente, che dispone di maggiori informazioni e di un potere il cui esercizio deve essere regolato e controllato”. L’a. aggiunge, ricordando le difficoltà di sindacare in merito alle decisioni politiche che poiché “(...) non si può controllare il merito delle loro decisioni, occorre intervenire sui processi di selezione dei decisori e di formazione delle decisioni stesse”.

²⁶ Al riguardo, tuttavia, la Corte Costituzionale ha più volte precisato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio invalicabile di ordine generale, secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti, è riservata allo Stato, potendo la potestà legislativa regionale disciplinare quei soli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (Corte Cost, 12 dicembre 2003, n. 353; 26 luglio 2005, n. 319; 25 novembre 2005, n. 424; 8 febbraio 2006, n. 40; 23 maggio 2013, n. 98; 18 giugno 2014, n. 178). Nessun potere normativo in materia, neppure a livello regolamentare, è invece rinvenibile in capo ai comuni, in quanto la competenza attribuita dall’articolo 42 del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, ai consigli comunali si deve intendere circoscritta agli atti fondamentali dell’ente ivi espressamente indicati (laddove la giunta comunale ha una competenza residuale, potendo compiere tutti gli atti che dalla legge non sono riservati al consiglio comunale ovvero che non ricadono, secondo le previsioni legislative o dello statuto, nelle competenze del Sindaco): *ex multis*, tra le più recenti, Cons. St., sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7058; sez. V, 23 giugno 2014, n. 3137; 20 dicembre 2013, n. 6115; 20 agosto 2013, n. 4192; 15 luglio 2013, n. 3809; 2 febbraio 2012, n. 539).

L'autorità pubblica locale risulta essere particolarmente importante, posto che questa è legittimata a legiferare in merito), hanno spesso optato per forme di rappresentanza a livello regionale, istituendo le cd. *Federazioni degli ordini presenti nella regione*, proprio al fine di rafforzare la loro capacità di rappresentanza sul piano locale²⁷.

Tuttavia, non pare che gli ordini ritengano di essere tenuti in debito conto dagli organi politici, nel momento in cui questi debbano assumere scelte che li riguardino.

Ad esempio, sul piano nazionale, se è vero che non sussistono grossi problemi di dialogo col Governo, non sembra potersi dire lo stesso circa il dialogo che i rappresentanti intrattengono col Parlamento²⁸; sembra che questo abbia tradito, nell'ottica degli ordini professionali, la propria missione originaria, quella che aveva portato il liberalismo a ravvisarvi il luogo per eccellenza del *gouvernement by discussion*²⁹. I Parlamentari, dal canto loro, affermano che lo *scambio* è importante, perché consente all'autorità pubblica di acquisire elementi utili ai fini delle decisioni tecniche da assumere e precisano, quindi, di tenere in debito conto quanto viene ad essi rappresentato dagli ordini per il tramite degli organi/ente nazionali.

Più specificamente, con riguardo ai dialoghi in sede di Commissioni, CNF e Federazione ritengono che le audizioni siano dei momenti del tutto inefficaci, meramente *dovuti e formali*³⁰. Essi (la denuncia di questa condizione arriva soprattutto da parte della Federazione) hanno l'impressione di essere chiamati a riferire in quelle sedi non in quanto depositari della funzione di rappresentanza, bensì, in qualità di *meri tecnici* della professione.

Sembra quindi anche per questo che il necessario dialogo del decisore pubblico con gli ordini professionali possa essere letto, a volte, come sintomo (perché effetto) della debolezza delle strutture pubbliche, quale conseguenza di un impoverimento delle competenze tecniche di queste ultime: ciò, se

²⁷ Rientrava nelle attribuzioni dei consigli direttivi degli ordini sanitari la collaborazione attiva (“concorso”) con le autorità locali “nello studio e nell’attuazione dei provvedimenti, che comunque possono interessare l’ordine o il collegio”. Ora, ex articolo 3 comma 2 lettera e), legge 2018, rientra tra le commissioni di albo dell’ordine locale il compito di “dare il proprio concorso alle autorità locali nello studio e nell’attuazione dei provvedimenti che comunque possano interessare la professione.

²⁸ Alla luce dell’indagine svolta, è molto difficile valutare in via assoluta il rapporto dialogico che si instaura tra rappresentanti di categoria e Governo; ciò in quanto sembra che esso oscilli, qualitativamente e quantitativamente, in relazione al contesto politico istituzionale. Tuttavia, occorre rilevare che i rappresentanti delle categorie (escluso il CNF) non lamentano tanto problemi sul piano qualitativo, quando valutano il dialogo con i Ministeri; essi reputano di essere generalmente ascoltati abbastanza e si limitano solo ad auspicare una intensificazione dei rapporti e una maggiore attenzione, da parte dei decisori, alle loro istanze. In generale, sembra poi che i rapporti siano migliori quando il Ministro in carica ha una vocazione politica più spiccata (e, quindi, non può non porsi il problema del consenso delle categorie vigilate): meno disponibili al dialogo, invece, sembrano essere (stati) i Ministri tecnici.

²⁹ D. RAGAZZONI, *Carl Schmitt e Hans Kelsen: il problema della rappresentanza*, in *Rivista di filosofia*, 2013, pp. 51 e ss.

³⁰ Anche se occorre precisare che la Federazione, sul punto, ha riconosciuto che i componenti della Commissione Igiene e Sanità si sono dimostrati spesso molto attenti alle esigenze della professione medica e delle altre professioni e non si sottraggono, tendenzialmente, a un costante confronto nelle diverse sedi istituzionali.

così è, è molto pericoloso, posto che può comportare una inevitabile sudditanza conoscitiva dei decisori pubblici agli interessi organizzati³¹.

Sul piano locale, poi, gli ordini lamentano il fatto che, convocati il più delle volte solo dopo varie insistenze, si trovino a dialogare con un decisore che ha già assunto la scelta e che, quindi, quando decide in via definitiva, a) lo fa senza tener conto di quanto esposto dai rappresentanti locali, avendo ormai deciso di provvedere in un modo determinato; b) giustifica il proprio operato anche alla luce del “dialogo” che con gli enti suddetti v’è stato (così facendo molte volte sorgere nell’opinione pubblica il dubbio circa la buona rappresentanza svolta dagli ordini in relazione all’interesse generale alla cui tutela sono pure deputati).

Per tutti questi motivi, i gruppi di pressione temono di essere negativamente strumentalizzati dagli organi politici.

In questo senso, forse, non giova del tutto alla rappresentanza la distinzione tra politica e amministrazione: essa, quale soluzione tipicamente italiana, se da un lato crea un ambiente meno favorevole per la pressione indebita degli interessi, dall’altro pare fornisca delle garanzie che sono inferiori rispetto al modello (weberiano) dove la responsabilità politica svolge anche una funzione di trasparenza³².

4. Del dialogo con le pubbliche amministrazioni

Come osservato da tempo da autorevole dottrina, e confermato da quanto emerso dalle ricerche effettuate ai fini di questo studio³³, non è vero che “la voce degli interessi si fa sentire, nei poteri pubblici, solo fin

³¹ S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., p. 228. Diversa sembra essere l’opinione del CNN, il quale si ritiene soddisfatto del rapporto che esiste con i Parlamentari e afferma di trovare molto utili le Commissioni quali luogo d’incontro e dialogo/confronto. Esso, rilevando che il decisore tiene in debito conto quanto emerso nel dialogo intrattenuto, precisa che i contatti sono efficaci per chiarire al Legislatore alcuni aspetti tecnici e rappresentare *ex ante* quali saranno gli effetti derivanti dalle decisioni che si assumeranno (effetti che spesso non emergono, ad esempio, dalle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge).

³² M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, 1922, trad. it. Economia e società, a cura di P. ROSSI, Milano, 1961 (per la sua evoluzione nell’ordinamento italiano, S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000). Dopotutto, come rilevato da F. MERLONI, *L’etica dei funzionari pubblici*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, i decisori politici “devono assumere decisioni rilevanti che già toccano direttamente interessi, anche importanti, quando adottano atti normativi o atti amministrativi generali, così come spetta ad essi fare in modo che gli atti di indirizzo che adottano ricevano un’attuazione imparziale (gli atti devono contenere già le condizioni della loro attuazione imparziale)”.

³³ Ad esempio, nel caso del CNN sono rilevanti i rapporti che il rappresentante intrattiene, tra le altre, con l’Antitrust, oltre che con l’Autorità nazionale anticorruzione. Anche il CNF, dal canto suo, afferma che la proliferazione delle autorità indipendenti e la loro competenza in numerose materie di interesse per l’avvocatura hanno comportato la necessità di tenere rapporti con tali enti.

dove arriva la politica e che poi c'è silenzio"³⁴. Ciò a dimostrazione del fatto che nel mondo della burocrazia esistono interessi che non sono “solo del corpo burocratico stesso”³⁵.

I portatori di interesse immettono senza dubbio nel flusso decisionale-amministrativo una serie di informazioni che, se ben internalizzate e “composte” dal decisore, riescono concretamente creare innovazione all'interno del processo di *policy making*. Ne discende anche un incremento della legittimazione dell'amministrazione, perché la partecipazione alla produzione delle regole da essa adottate ne accresce l'autorevolezza. Tale atteggiamento favorevole della società civile indubbiamente facilita l'implementazione delle decisioni, dato che queste sono viste come democraticamente formulate³⁶.

Nel contesto qui considerato, nel caso delle amministrazioni locali i contatti si instaurano spesso perché sono gli stessi decisori a chiedere l'intervento dei singoli ordini. Anche sul piano nazionale, in verità, le richieste di intervento provengono a volte direttamente “dall'alto”, seppure non mancano richieste espresse di dialogo presentate dagli stessi rappresentanti.

Tuttavia, a fronte di siffatti scambi, sussiste il concreto rischio che l'amministrazione risulti bloccata da questo “controllo della tecnobrocrazia”³⁷ e dunque rischi di diventare inefficiente a causa di un sovraccarico procedimentale³⁸ che comporta rallentamenti e innalzamenti dei costi della procedura³⁹. Soprattutto per i procedimenti di regolazione, il rischio di cd. “ossificazione” è da evitare, visto che questi

³⁴ S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., p. 223.

³⁵ S. CASSESE, op. ult. cit., p. 223. La descritta necessità di trovare un più stringente legame fra le istanze sociali e il complesso delle istituzioni pare, nel nostro Paese, essersi focalizzata essenzialmente sul ripensamento degli istituti di partecipazione politica nonostante la dottrina e le esperienze straniere dimostrino come la democrazia partecipativa possa radicarsi in ogni funzione pubblica (S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 13 e ss.). Sui rapporti tra amministrazione e interessi in Italia, in generale, G. AMATO, *La burocrazia nei processi decisionali*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1975, 488 e ss.; S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, 1980; S. CASSESE, *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974.

³⁶ Gli sviluppi teorici in materia di partecipazione hanno prodotto – accanto a un rafforzamento del principio – anche un effetto di “diluizione del potere” (cfr. M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, p. 835). Particolarmente suggestiva in tal senso è la metafora dell'amministrazione condivisa, su cui, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di diritto costituzionale*, 1997, n. 117/118.

³⁷ M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Firenze, 1976, p. 23; P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, pp. 513 e ss.

³⁸ Cfr. E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, I e II, Rimini, 1983-1984, p. 3.

³⁹ Il problema del sovraccarico non si può però affrontare al di fuori di una corretta impostazione del rapporto tra garanzia ed efficienza o senza considerare l'esigenza di legittimare la decisione amministrativa (in generale sul punto, v. N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 1995). Il rischio del rallentamento, poi, si sostanzia soprattutto se si considera il contenzioso.

destinati ad una rapida obsolescenza, in quanto volti all'adozione di norme a contenuto tecnico, richiedono, al contrario, tempi rapidi e procedure snelle⁴⁰.

Inoltre, occorre scongiurare il pericolo che gli interessi dei gruppi la facciano da padroni ed essa diventi, così, “mercato, arena, perdendo le caratteristiche proprie del corpo”⁴¹; occorre evitare, cioè, che gli interessi introdotti nel procedimento caratterizzati da forza e rilevanza possano trasformare la partecipazione da strumento di garanzia del privato (e di conoscenza per l'amministrazione) in strumento di condizionamento dell'attività amministrativa, a detrimento del principio di imparzialità, valore di fondo dell'agire pubblico⁴². Il rischio è che si generino, altrimenti, in luogo di nuovi spazi di partecipazione democratica, delle nuove aree di esclusione e che si sostituisca la volontà generale con quella dei pochi in grado di interagire significativamente, nei casi specifici, con l'amministrazione pubblica⁴³.

Sembra che neppure il dialogo con l'amministrazione, sebbene per certi versi più efficace -soprattutto per gli ordini locali- di quello instaurato col decisore politico, sia del tutto soddisfacente. Esso, spesso, appare difficile perché improntato su scambi in cui pare si parli “una diversa lingua”⁴⁴. Anche in questo caso, inoltre, gli ordini pare siano a volte “strumentalizzati” da un'amministrazione che “approfitta” delle loro competenze tecniche per sopperire alle proprie: torna a concretizzarsi, quindi, il pericolo di cui s'è detto *supra* (e, dunque, la possibile sudditanza conoscitiva dei decisori pubblici agli interessi organizzati;

⁴⁰ Occorre rilevare che le autorità indipendenti sentite sul punto affermano che, di norma, il dialogo con i rappresentanti delle categorie professionali non rallentano le procedure.

⁴¹ S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., p. 226.

⁴² S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., p. 227. Sulla “forza degli interessi”, cfr. M. OLSON, *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, 1983, in particolare, p. 129; v. anche M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici e autonomie private nel diritto dei mercati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 400. I poteri economici e gli interessi organizzati possono essere particolarmente *aggressive* (C.R. SUNSTEIN, *After the Rights Revolution: Reconciling the Regulatory State*, Cambridge, p. 103) capaci di darsi una rappresentanza all'interno dei procedimenti mentre altri interessi potrebbero essere sottorappresentati (J.L. MASHAW, *Structuring a “Dense Complexity”: Accountability and the Project of Administrative Law*, in *Issues in Legal Scholarship*, 2005, p. 1). Si ritiene necessario pertanto “sviluppare un'adeguata metodologia istruttoria per la valutazione della forza dei diversi gruppi di pressione all'interno della procedura” (M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, p. 138).

⁴³ Rischio ad esempio escluso dall'AGCM, la quale, sentita sul punto, afferma che alla luce della sua esperienza pluridecennale nella trattazione dei problemi concorrenziali nel settore delle professioni, nonché gli importanti orientamenti forniti in materia dalla giurisprudenza nazionale e cd eurolunitaria, oltre che dalla Commissione europea, non si sollevano preoccupazioni in termini di sua cattura, visto che non v'è, di base, un problema di “asimmetria informativa”.

⁴⁴ A questo proposito, l'ANAC, sentita sul punto, rileva che il malcontento deriva dal fatto che essa, nell'espletamento delle proprie funzioni, tiene conto soprattutto della volontà della norma, più che della interpretazione che gli interessi organizzati ne danno (*recte*: vorrebbero le fosse data). Essa non esclude, infatti, che in certi casi i rappresentanti assumano atteggiamenti di chiusura assai rigidi e corporativi, facendo così prevalere la tendenza generalizzata alla esclusiva tutela dei propri interessi.

pericolo che però, stando a quanto affermato dagli ordini, non si concretizza, invero, visto che le amministrazioni, anzi, tendono spesso a non tenere in debito conto quanto affermato dai gruppi⁴⁵).

Probabilmente, non giova alla rappresentanza, in questo caso, l'eccessiva frammentazione di funzioni fra amministrazioni pubbliche; v'è il rischio che essa comporti sovrapposizioni e difficoltà di ponderazione, per la pubblica amministrazione, tra i diversi interessi.

5. Rappresentanza degli interessi, rapporti informali e opacità.

Come si è visto, le norme riportate *supra*, regolando la rappresentanza degli ordini professionali, nulla specificano circa il *come* e il *dove* possa/debba avvenire lo svolgimento di tale funzione di rappresentanza. La questione crea dei problemi pratici non indifferenti e attiene alla più generale necessità di regolamentare l'attività della rappresentanza degli interessi, in termini, soprattutto, di criteri e modalità di accesso dei gruppi di pressione alle istituzioni pubbliche.

Sul piano nazionale manca una regolamentazione organica del fenomeno, pure a fronte dei numerosi tentativi in tal senso avviati a livello parlamentare⁴⁶. Sul piano locale, il progressivo rafforzamento delle autonomie locali e i nuovi assetti definiti nel Titolo V della Costituzione hanno sicuramente imposto agli amministratori locali, quantomeno in astratto, l'adozione di modelli di *governance* più inclusivi, tenuto conto del fatto sono aumentate le esigenze di dialogo da parte dei gruppi di interesse con loro in qualità di decisori pubblici con maggiori competenze⁴⁷; tuttavia, molti legislatori regionali hanno lasciato la materia priva di regolazione, mentre sul piano comunale sono quasi assenti -e comunque molto rare- le norme sulla partecipazione.

⁴⁵ Le amministrazioni, dal canto loro, non convengono con questa affermazione, affermando che, se pure volessero, non sempre riuscirebbero a "sfruttare" le competenze dei rappresentanti delle categorie, posto che queste, in alcuni casi, si rivelano fortemente limitate (ad es., l'ANAC rileva una sovente scarsa conoscenza della materia da parte dei rappresentanti degli ordini professionali in tema di anticorruzione e trasparenza).

⁴⁶ Dopotutto, secondo i parlamentari, gli scarsi contatti degli ordini con essi dipendono proprio, tra le altre cose, dalla mancanza di un quadro che valga a rendere siffatto scambio "*strutturato*": fino a quando non ci sarà un codice o un regolamento volto a disciplinare i rapporti con gli ordini -come avviene già a livello europeo-, affermano, ci sarà sempre un'ambiguità nei rapporti che continuerà a scoraggiare i contatti diretti. Non si può non considerare positivamente, in questo contesto, il Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera dei Deputati, disciplinato dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza del 8 febbraio 2017 (Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati), che definisce le modalità attuative della regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento il 26 aprile 2016. In attesa di una regolamentazione sul punto, poi, il MISE ha introdotto un registro dei portatori di interesse, avviato nel settembre del 2016, e un'agenda pubblica degli incontri sia del Ministro che dei vertici apicali del ministero.

⁴⁷ C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transazionali*, Padova, 2009.

L'indeterminatezza normativa di cui s'è detto fa sì che esistano pratiche di dialogo *informale* tra decisori pubblici e rappresentanti dell'ordine professionale⁴⁸.

Anche nel caso del dialogo con l'amministrazione, rileva questo problema della mancata regolazione cui consegue il contatto informale-ufficioso. Larga parte dei meccanismi procedimentali, nel momento in cui aprono il processo decisionale al contributo formalizzato dei portatori di interessi meta-individuali, è vero, favoriscono la riduzione di spazi di intervento offuscato. La questione si complica, però, laddove si consideri che restano escluse dalle regole partecipative le procedure volte all'adozione di atti generali e a contenuto normativo: si ricordi che l'art. 13 della l. n. 241/1990 esclude dall'applicazione delle norme in materia di partecipazione l'attività diretta all'emanazione (tra l'altro) di atti normativi⁴⁹. Sussiste il rischio, quindi, non tanto di una assenza della partecipazione degli interessi, che, anzi, come visto, si sostanzia, ma, piuttosto, quello dell'opacità delle dinamiche partecipative⁵⁰. Non è semplice, allora, riuscire a valutare

⁴⁸ In verità, negano la sussistenza di rapporti di tipo "informale", sia il CNF che il CNN. Il CNF, in particolare, ammette che la conoscenza personale di politici e dirigenti da parte dei Consiglieri componenti il CNF possa agevolare l'instaurazione dei rapporti formali, ma precisa che le posizioni sono sempre espresse comunque in modo formale. Diversa la prospettiva della Federazione, la quale espressamente afferma che spesso il contatto diretto con politici e dirigenti avviene a livello ufficioso, grazie a pregressi rapporti personali e amichevoli che sussistono tra i suoi componenti e il decisore di turno. Confermano invece la sussistenza di rapporti ufficiosi col personale politico, come si vedrà *infra*, gli ordini locali, i quali ultimi, per i motivi di cui si dirà, pure dialogano con le pubbliche autorità centrali, quand'anche tale compito spetterebbe, di norma, ai soli organi/enti nazionali.

⁴⁹ Tale grave lacuna della disciplina in materia non è stata colmata dai successivi interventi riformatori (quale la l. n. 15/2005); anzi, è stata considerata una vera e propria disfunzione del diritto amministrativo italiano (M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 305). In realtà, la partecipazione alle misure generali è oggetto di disciplina normativa in numerosi ordinamenti. Per la prima volta venne disciplinata con l'*Administrative Procedure Act statunitense* (1946) che accanto ai procedimenti di *adjudication* regolava i procedimenti di *rulemaking*. Ma è importante anche la tradizione francese del ricorso ad *enquêtes publiques* o quella italiana di partecipazione ai procedimenti urbanistici. La partecipazione nelle misure generali assolve, peraltro, ad un pluralità di scopi essendo volta a raggiungere obiettivi di irrobustimento dell'istruttoria, di prevenzione del contenzioso e di legittimazione della decisione (G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2017, p. 220).

⁵⁰ Questo problema, a onor del vero, si avverte di meno nel caso delle AAI: nonostante l'espressa esclusione dell'art. 13, molti loro procedimenti di regolazione sono gravati da obblighi di consultazione per effetto di discipline settoriali; nella legge per la tutela del risparmio si prevede che i provvedimenti della Banca d'Italia, della Consob, dell'Isvap (ora Ivass) e della Covip aventi natura regolamentare o di contenuto generale devono essere basati su consultazioni e motivati (art. 23, l. 28 dicembre 2005, n. 262); nella disciplina delle comunicazioni elettroniche (codice delle comunicazioni elettroniche, d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, art. 11), delle assicurazioni (codice delle assicurazioni, d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 191, co. 2) e dei contratti pubblici (codice dei contratti pubblici, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 8, co. 1) vi sono disposizioni del medesimo tono. È noto che, nel caso delle AA.II., la competenza all'adozione di atti normativi da parte di queste autorità sfugge ai modelli tradizionali in cui si pone come precipitato della legittimazione democratica; ed è per questo che deve intervenire necessariamente una legittimazione procedimentale, dal basso, che assicuri le dinamiche partecipative. In tal modo, l'esercizio di poteri regolatori da parte dei soggetti posti al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri e al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 Cost. è "compensato" dall'esistenza di strumenti di partecipazione dei soggetti interessati, in viaria misura sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative. Sul punto, sia consentito rimandare a N. POSTERARO, *Autorità amministrative indipendenti, attività di regolazione e neocorporativismo: forme e limiti della partecipazione degli interessati al procedimento*, in *Dike kai nomos*, 2017, e alla bibliografia ivi richiamata.

se gli ordini svolgano una corretta funzione di rappresentanza trasparente e responsabile (quindi, capace di rendere davvero più agibile la democraticità di accesso alle istituzioni)⁵¹.

Contatti di questo tipo fanno poi sorgere nei consociati il dubbio circa la correttezza di quello che è avvenuto “al di là del visibile”; in assenza di un’adeguata trasparenza, intesa come metodo di formulazione, elaborazione e, infine, approvazione della decisione pubblica, il rapporto tra decisore pubblico e ordini professionali, cioè, “è avvolto da un velo impenetrabile di oscurità: il luogo della decisione, lungi dall’aver pareti di vetro, ricorda una brasserie ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore, dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti”⁵².

Le pubbliche autorità affermano di non essere in alcun modo *catturate* dai rappresentanti delle categorie, neppure a seguito di incontri di tipo informale. Esse, anzi, sebbene non escludano che l’interesse dei rappresentanti possa essere anche quello di “catturare” il decisore, affermano di svolgere sempre e solo il ruolo del “buon decisore pubblico” e valorizzano la funzione del dialogo che con questi intrattengono, specificando quanto sia importante che i gruppi rappresentino il proprio punto di vista per orientare al meglio le scelte politico-amministrative da assumere, anche tenuto conto di quell’immanente interesse generale, su cui la decisione finale inevitabilmente incide. Gli ordini, dal canto loro, affermano di non avere alcun interesse a *catturare* il decisore in un senso che sia negativo per l’interesse generale, che pure rappresentano.

Evidentemente, queste affermazioni contrastano con il pensiero dell’opinione pubblica, la quale, sicuramente in ciò condizionata fortemente dalla stampa -anche internazionale⁵³-, rileva che il decisore, in più occasioni, anche nel caso di scambi formali e ufficiali, si è al contrario lasciato *negativamente* condizionare dall’azione degli ordini professionali e si è così piegato al volere della *categoria* senza tenere in debito conto l’interesse generale alla cui tutela esso è pure deputato⁵⁴. Soprattutto, si avverte il rischio

⁵¹In un articolo sul ‘Corriere della Sera’ del 21 maggio 1996, Michele Salvati, parlando del modello neo-corporativo della rappresentanza degli interessi, scriveva che: “Il consenso sociale di cui ogni governo, tecnico o non tecnico, ha bisogno, e che il Parlamento non è in grado di garantire in misura sufficiente, è stato in parte fornito dai grandi gruppi d’interesse”.

⁵² Cfr. P.L. PETRILLO, *Lobbies. Le norme ci sono, basterebbe applicarle*, in *Istituto Bruno Leoni*, 2011, p. 4, disponibile al seguente link http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_185_Petrillo.pdf. Il rischio, con riferimento alla politica, ad esempio, è che si concretizzi quanto prefigurato da Schmitt (e cioè che i Parlamenti si convertano in meri palcoscenici per l’azione di gruppi di potere socio-economico): J. COHEN, A. ARATO, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge-London, 1992. Tutto ciò è da evitare anche perché lo sviamento dell’azione pubblica dalla finalità ultima (perseguimento dell’interesse generale), attraverso la cattura dei decisori pubblici da parte di interessi parziali organizzati, è ascrivibile alla dimensione patologica della corruzione, nell’accezione larga che di questa si dà nelle scienze sociali.

⁵³ A questo proposito, il Financial Times, qualche tempo fa, ha addirittura affermato che “[i]l potere delle lobby impedisce all’Italia di diventare ‘normale’”. Sembra che il potere di questi gruppi, riesca a minare “tutti gli sforzi per rendere l’Italia più efficiente e accogliente per gli investitori (...)”.

⁵⁴ Il conflitto tra interessi e la cattura dell’interesse pubblico finisce per essere un *clandestin administratif* (J. TULARD,

di *cattura* del Parlamento, alla luce del fatto che questo risulta essere formato, spessissimo, da appartenenti agli stessi ordini professionali^{55- 56}.

G. THULLIER, *Administration et corruption*, in *La Revue Administrative*, 1993, p. 272. Recente, ad esempio, il caso che ha visto coinvolto il MIUR, il quale, nonostante avesse deciso per l'annullamento dei test di ingresso alle scuole di specializzazione del 2014, secondo la stampa nazionale, a seguito di proteste della Federazione, ha sovvertito la decisione precedentemente assunta.

⁵⁵ Proprio su queste basi, si "giustifica" la scarsa richiesta di partecipazione alle decisioni da parte degli ordini ai parlamentari: essi, facendo leva sulla presenza di professionisti del settore negli scranni parlamentari, sembra non abbiano alcuna urgenza di relazionarsi al decisore perché sanno che, comunque, qualcuno, farà i loro interessi, quando si tratterà di dover decidere. Ciò sembra andare ad incidere negativamente sull'avanzamento delle riforme, le quali risultano essere bloccate dagli stessi appartenenti alla categoria. Si verifica, così, l'episodio più pericoloso di rappresentanza falsata, in quanto verrebbe coinvolto anche il piano politico, visto che il Parlamentare non farebbe l'esclusivo interesse del cittadino, ma si troverebbe a doverlo contemperare con quello proprio, specifico, che vanta in quanto professionista. Allora, una simile presenza politica diretta all'interno del sistema legislativo può far sì che la rappresentanza degli interessi particolari presso il Parlamento si semplifichi fino a quasi sovrapporsi in una completa eterogenesi dei fini. I Parlamentari appartenenti alla categoria, dal canto loro, avvertono che ciò non è assolutamente vero e che, anzi, la presenza di professionisti del settore nella politica giova sicuramente alla decisione finale del decisore a) perché il soggetto coglie problemi tecnici che, altrimenti, resterebbero difficilmente risolvibili; b) perché, proprio in quanto capace di farsi portavoce del professionista, oltre che della collettività che direttamente rappresenta, il singolo professionista sa contemperare bene entrambe le esigenze: non vi è incidenza di categoria, bensì, di modello culturale. Inoltre, essi affermano che la scarsa richiesta di partecipazione al Parlamento può esser eletta, anzi, come indicativa del fatto che gli ordini trascurano il potere legislativo in quanto preferiscono rivolgersi al Governo, che di norma è più facilmente influenzabile. Gli ordini, dal canto loro, negano affermando che preferiscono incanalare energie e tempi in dialoghi che risultano essere più fruttuosi e che per questo si rivolgono maggiormente al Governo in quanto reputano che questo sia più attento alle istanze. Il generale tema della incompatibilità tra la professione forense e il mandato parlamentare non è nuovo, esso venne introdotto nel corso dei lavori della Costituente da un intervento di Piero Calamandrei, nel corso della discussione in seno alla seconda sottocommissione nella seduta del 20 settembre 1946 in cui si dibatteva dell'inserimento in Costituzione del principio, poi accolto dall'art. 69, secondo il quale i membri del Parlamento "ricevono una indennità stabilita dalla legge". Stando a quanto deciso dall'ANAC con delibera 145 del 2014, *supra* richiamata, gli ordini dovrebbero attenersi ai divieti in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013. Il comma 1 dell'art. 11 del d. lgs 39/2013, stabilisce che: "Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare." L'art 1 del medesimo d. lgs 39/2013 chiarisce alla lettera l) che per "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico", s'intendono "gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico". Con delibera n. 1 del 9 gennaio 2015, l'ANAC ha escluso l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali. Il motivo è racchiuso nell'art 11, primo comma, che "statuisce solo le incompatibilità tra gli incarichi 'amministrativi' all'interno di enti pubblici e le cariche di governo". Invece, quelle che fanno riferimento alla funzioni pubbliche elettive "devono essere accertate non dall'Autorità nazionale anticorruzione – precisa – ma dalla Giunta delle elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ai sensi della normativa vigente in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità".

⁵⁶ Occorre evitare, cioè, che la rappresentanza legittima degli interessi (*public affair*) si tramuti in pericolosa attività di lobby *tout court*. Non devono quindi essere poste in evidenza dai rappresentanti solo le ragioni di tutela della categoria, ma anche quelle che mirano ad apportare al decisore elementi di conoscenza per il più corretto esercizio dei poteri. Cfr., con particolare riferimento al potere discrezionale della p.A., Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2003, n. 1882; ID., sez. IV, 13 dicembre 2001, n. 6238.

In questo senso, “la diffusa percezione della perdita dell’orizzonte del bene comune in una serie di decisioni pubbliche asservite a interessi particolari determina in ultima istanza la delegittimazione delle stesse istituzioni rappresentative”⁵⁷. La regolamentazione è necessaria, allora, per ripulire dalla presunta opacità taluni rapporti tra i gruppi di interesse e il decisore pubblico⁵⁸.

Per di più, la mancanza di un sistema normativo capace di “regolare” in via generalizzata la funzione di rappresentanza pare alimentare la sussistenza di sostanziali differenze, sul piano quantitativo: sembra ad esempio che gli avvocati riescano a ritagliarsi degli spazi di dialogo più ampi e più evidenti di quelli che riescono invece ad assicurarsi notai e medici⁵⁹.

⁵⁷ E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, cit., 108.

⁵⁸ N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *amministrazioneincammino.it*, p. 2. L’Autore sottolinea come sia possibile “disciplinare con accuratezza il rapporto dei lobbisti con deputati e senatori, o anche gli accessi dei lobbisti ai palazzi di Camera e Senato, ma il tutto finisce per essere del tutto vanificato dalle figure di ex parlamentari che fungono da lobbisti e altresì – assai più frequentemente di quanto si creda – da quelli che chiamerei parlamentari – lobbisti, ossia deputati e senatori che, come finalità essenziale o persino unica del loro mandato parlamentare, hanno appunto quella di perseguire ed appoggiare le richieste di una categoria o di un gruppo di interesse”. Vi è un dibattito molto forte, oggi, tra storici e sociologi teso a stabilire se gli ordini professionali siano o meno i diretti discendenti degli ordini corporativi medioevali: il tratto distintivo di questi ultimi era, più di ogni altro, la dichiarata volontà dei singoli e del gruppo di servire la comunità, in qualità di custodi di saperi e nozioni accessibili a pochi e per la loro complessità e per la loro delicatezza. I sociologi sottolineano che invece oggi i professionisti sono poco animati dallo spirito di servizio o dalla posizione privilegiata loro accordata dalla società in virtù del prestigio della loro opera; ciò che sembra animarli, invece, deve essere rintracciato nel profitto e nell’acquisizione di posizione di potere sempre più esclusivo all’interno dell’apparato statale.

⁵⁹ Dai dati raccolti, si evince che, ad esempio, un ruolo importante, nella funzione di rappresentanza, per il CNF, viene svolto dalle Commissioni e i Gruppi di lavoro di cui esso si compone: essi hanno sì potere consultivo nei confronti del Consiglio nazionale forense (il quale, quindi, prima di rappresentare la categoria, si avvale spesso dell’apporto dei Consiglieri delegati -normalmente i coordinatori-, i quali si fanno portavoce degli interessi deliberati tramite una sorta di “mandato”), tuttavia, instaurano dei rapporti diretti con la pubblica autorità. Rileva, ad esempio, il lavoro svolto dalla *commissione pari opportunità* nell’anno 2013-2014, la quale ha avuto contatti costanti con il Ministero della Giustizia (in particolare, con i gruppi di lavoro sulla riforma forense in relazione al tema delle pari opportunità) ed ha intrattenuto rapporti collaborativi, assistiti da un Protocollo di Intesa sottoscritto nel 2011, con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anche la *commissione per le problematiche in materia tributaria*, in questo senso, ha svolto un ruolo di rappresentanza non indifferente: la legge 247 del 2012 prevede la costituzione della società tra avvocati rinviando ad un regolamento ministeriale l’attuazione della disciplina. Al fine di contribuire al chiarimento dello statuto fiscale delle società tra avvocati, in considerazione della qualificazione del reddito prodotto dalle stesse società tra avvocati quale reddito di lavoro autonomo, la Commissione ha predisposto norme di disciplina e le ha inviate direttamente al Ministero. Ulteriore intervento è stato spiegato in ordine alla delega fiscale, da un lato sollecitando l’emanazione di norme chiarificatrici di istituti di fonte giurisprudenziale, come l’abuso del diritto, dall’altro, evidenziando alla Commissione senatoriale le più ampie riserve circa l’opportunità di allargare la platea dei difensori innanzi alle Commissioni Tributarie. Anche la commissione per l’informatica ha intrattenuto rapporti diretti con le pubbliche autorità: essa, in occasione della sostituzione del sistema di “interrogazione ricorsi in Cassazione”, tramite una sottocommissione, ha collaborato con i referenti presso la Cassazione e la DGSIA Direzione Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) del Ministero della Giustizia. Questi contatti diretti tra Commissioni interne del CNF e autorità portano il Consiglio Nazionale Forense a rilevare una acquisizione di autorevolezza e di riconoscimento pubblico di esercizio della rappresentanza. Non ci sono contatti diretti, invece, tra gli uffici interni al CNF e le pubbliche autorità statali; né sembrano esistere delle commissioni abilitate (o comunque di cui avvalersi) al fine di creare tali contatti. Neppure per il caso della Federazione si rileva un contatto diretto tra commissioni, osservatori (che pure sono al suo interno

6. Le distorsioni interne

Certamente, intervenire per attenuare (al fine poi di eliminare, nel lungo termine) le *distorsioni esterne* non basta: occorre prima ancora combattere le *distorsioni interne*, che pure sussistono e che, se persistenti, vanificano il (meglio, la qualità del) dialogo coi decisori, minandolo alla base.

6.1. Segue. La qualità della rappresentanza secondo gli ordini locali

Tenuto conto delle dizioni normative su menzionate, si può dire che il legislatore ha voluto apprestare un vero e proprio *accentramento* delle funzioni di rappresentanza a livello nazionale: gli ordini locali, in questo senso, non dialogano con le autorità statali; essi fanno da *luogo di sintesi* degli interessi territoriali coinvolti, i quali ultimi, trasmessi poi all'organo/ente nazionale, verranno sintetizzati, a loro volta, e tenuti in debito conto da quest'ultimo organo/ente quando dovrà dialogare con l'autorità pubblica statale.

Probabilmente, la scelta di lasciare la rappresentanza nazionale a livello centrale è stata operata per evitare una eccessiva frammentazione della rappresentanza della categoria e un conseguente indebolimento della funzione di riequilibrio e di contropotere⁶⁰. Ovviamente, però, l'organo nazionale (o l'ente nazionale) deve necessariamente intrattenere dei rapporti con l'Ordine locale, al fine di sintetizzare i risultati e, prima ancora, raccogliere le istanze da esso provenienti (*rectius*, la sintesi degli interessi dei singoli iscritti): se non ci fosse questo previo momento di dialogo, la rappresentanza sul piano nazionale risulterebbe essere evidentemente falsata. Occorre quindi verificare se vi siano delle distorsioni della rappresentanza, sul piano interno, nei rapporti tra ordini locali e organi/ente nazionali.

Dalle ricerche effettuate sul punto, quantomeno nel caso di avvocati e notai⁶¹, i rapporti tra consigli locali ed enti nazionali sembrano essere buoni (nel caso del notariato, addirittura "ottimi"), sussistenti e continui. Tuttavia, occorre contestualmente rilevare che gli stessi ordini locali (di avvocati e medici-odontoiatri, in verità) criticano questo sistema di *accentramento* della rappresentanza a livello nazionale.

costituiti) e autorità pubbliche nazionali: essi, sulla base di quanto affermato dalla stessa Federazione, hanno il solo compito precipuo di supportare il Comitato Centrale, l'Esecutivo e il Presidente nella adozione di decisioni e nella individuazione della condotta ufficiale in rappresentanza della professione medica, ma non si affacciano esse stesse al dialogo diretto con l'autorità. In questo senso, allora, i mezzi che la Federazione e il CNN hanno a disposizione per far valere le proprie istanze e richieste sembrano essere minori rispetto a quelli posseduti dal CNF, il quale, tramite l'azione delle sue diramazioni interne, può dialogare con più autorità, anche in momenti contestuali, rilevando problematiche differenti in diversi settori.

⁶⁰ Già così, F. CARRARA, *Il passato, il presente, il futuro degli avvocati in Italia*, Lucca, 1874, pp. 4-5.

⁶¹ Gli ordini dei medici rilevano, invece, qualche problema di rapporto con la Federazione: quello di Milano, per esempio, nel 2015 affermava che i rapporti diretti erano pochi, soprattutto alla luce del fatto che gli attuali suoi componenti sono stati favorevoli ad una lista diversa da quella che poi ha vinto (il che sembrerebbe aver comportato una effettiva emarginazione); quello di Cosenza, dal canto suo, sembrava rilevare una scarsa considerazione della sua voce da parte dell'ente nazionale, che pare fosse portato a considerare maggiormente le osservazioni di quegli ordini che vantavano un maggior numero di iscritti (quindi, evidentemente, di città del centro-nord come Milano e Roma, dove il numero degli appartenenti alla categoria è sicuramente maggiore).

Questi, infatti, reputando che un organo nazionale non riesca a farsi effettivo luogo di sintesi delle realtà locali, che sono molto diversificate, sentono la necessità di dialogare essi stessi con le autorità centrali⁶² e per tali motivi apprestano degli strumenti che consentano loro di far sentire la propria voce a livello nazionale⁶³⁻⁶⁴.

Non esistendo però una normativa atta a regolare siffatti rapporti (che, come è intuibile, si creano per lo più perché sono gli ordini locali a richiedere lo scambio, e non anche perché i decisori vi si rivolgono al fine di invitarli al confronto), i contatti che l'ordine locale riesce a creare con l'autorità pubblica centrale dipendono solo ed esclusivamente dalla "capacità del suo presidente" di crearli; quindi, dal rapporto pregresso che esso abbia instaurato con il politico/dirigente di turno, ovvero, da quello che esso saprà costruire, con essi, nel corso della sua attività. Conseguenzialmente, si tratta di rapporti che sono per lo più ufficiosi e che, anche quando appaiono ufficiali e formali, sono comunque il risultato di un previo contatto ufficioso col pubblico decisore.

⁶² L'ordine dei medici di Milano, per esempio, rileva una scarsa capacità della Federazione di farsi sentire, nel rapporto che intercorre tra questa e il Ministero. Contestualmente, afferma che il Ministero, dal canto suo, non sembra orientato ad ascoltare le istanze degli ordini, che sembrano così contare "poco o niente". Allo stesso modo, denuncia la scarsità dei rapporti esistenti tra la Federazione e il Parlamento: gli unici contatti che sussistono, afferma, sono quelli che si instaurano a livello "personale" per conoscenza. Reputa, inoltre, che siano inutili o comunque scarsi i risultati cui porta il confronto che avviene tra Federazione e parlamentari in seno alle Commissioni.

⁶³ Lo stesso CNF ammette che non è infrequente che anche Ordini locali, ed in specie, quelli più grandi, come Roma, Milano o Napoli, interloquiscano direttamente con le autorità (ad esempio partecipando ad audizioni parlamentari). Il fenomeno, esso afferma, non è di per sé negativo, anzi segnala e dimostra la forza delle istituzioni forensi, che sono dislocate in tutto il territorio nazionale e rappresentano una componente sociale che merita attenzione e rispetto. Anche il CNN rileva questa prassi degli ordini locali e afferma che è assolutamente opportuno che i consigli notarili distrettuali dialoghino con l'autorità pubblica nazionale per rappresentare problemi di carattere locale.

⁶⁴ Gli ordini locali dei medici chirurghi e degli odontoiatri, in particolare, affermano che esiste per loro la necessità di intervenire direttamente nel dialogo a causa delle difficoltà che l'ente nazionale riscontra nel momento in cui deve rappresentare, contestualmente, la professione medica e quella dentistica. Sarebbe opportuno, secondo i CdO locali, procedere con una separazione, posto che gli odontoiatri, essendo di meno (ma non così pochi, dicono, da dovere essere accorpati), rischiano di essere sopraffatti dagli interessi dei medici chirurghi. Nonostante un ordine unico sia sicuramente più consistente ed unitario a livello di impatto sociale, è innegabile, affermano, che due ordini separati riuscirebbero meglio a evidenziare le peculiarità riguardanti le due distinte professioni. Diversa la risposta a livello nazionale, dove gli odontoiatri componenti il Collegio della Federazione affermano che la divisione non è comunque necessaria e assolutamente dovuta, in quanto la Federazione è organo ausiliario del Ministero della Salute, quindi dello Stato, il quale tutela la salute del cittadino, prima di ogni altra cosa, e si erge a custode dell'etica e della deontologia nell'esercizio professionale, senza fare gli interessi dei medici e/o degli odontoiatri. Inoltre, anche sul piano dell'efficienza della rappresentanza nel dialogo con la pubblica autorità, la Federazione afferma che i pubblici poteri considerano allo stesso modo le istanze di medici e di odontoiatri; separare le professioni sul piano ordinistico, nell'ottica dell'ente, non vorrebbe dire ottenere maggiore attenzione da parte dell'autorità pubblica. Occorre rilevare che la recente legge n. 3/2018, cit., riconosce la possibilità, nel caso in cui il numero di iscritti a un Albo sia superiore a cinquantamila unità, di richiedere al Ministero della Salute l'istituzione di un nuovo Ordine che assuma la denominazione corrispondente alla professione sanitaria svolta. La costituzione del nuovo Ordine avverrà secondo modalità e termini stabiliti con successivo decreto del Ministro della Salute.

Tutto ciò sembra creare anche una vera e propria disparità di trattamento tra i singoli ordini locali, visto che è molto più probabile che alcuni di essi, per vicinanza geografica e di potere, riescano più facilmente a raggiungere certi luoghi del potere e a conquistare spazi per farsi sentire, rispetto agli ordini del sud, ad esempio, i quali ultimi hanno più difficoltà a creare contatti diretti con la pubblica autorità.

Ad ogni modo, gli ordini locali dei medici e degli avvocati, sentiti sul punto, lamentano l'efficacia del dialogo con l'autorità pubblica centrale, quando c'è; sembra che il decisore non dia troppa importanza alle osservazioni svolte dagli ordini territoriali e che non tenga in debito conto le perplessità da essi avanzate. Sembra, poi, che l'autorità sia portata a considerare maggiormente le osservazioni di quegli ordini che vantano un maggior numero di iscritti (quindi, evidentemente, di città del centro-nord come Milano e Roma, dove il numero degli appartenenti alla categoria è sicuramente maggiore di quello degli appartenenti a città del sud).

6.2. Segue. L'opinione dei singoli iscritti all'albo

Gli organi (o l'ente) nazionale, nel rapportarsi all'ordine locale prima di dialogare con l'autorità pubblica, danno per scontato che quest'ultimo, nel rappresentare le proprie esigenze, si sia fatto portavoce di istanze ed esigenze precedentemente raccolte nel dialogo coi propri iscritti.

L'eventuale malcontento dei singoli iscritti rispetto all'operato dell'ordine locale si ripercuote, quindi, sull'efficacia della rappresentanza a livello nazionale, visto che su quella locale, appunto, essa si basa. La funzione di rappresentanza svolta dall'ente/organo nazionale, dunque, presuppone una funzione di rappresentanza a livello locale che sia stata adeguatamente compiuta dall'Ordine locale.

I singoli iscritti non sembra siano del tutto soddisfatti dei rapporti intercorrenti col proprio ordine di riferimento. Il malcontento maggiore lo si rileva nella categoria degli avvocati, nonostante gli strumenti utilizzati per creare contatto siano, in quel caso, i più vari e diversi. Il punto è che i contatti, se pure ci sono, non paiono sortire gli effetti desiderati, in quanto utilizzati in modo inefficiente ovvero non atti a raccogliere effettivamente le istanze dei singoli al fine di sintetizzarle e farle proprie con lo scopo di rappresentarle, poi, all'organo/ente nazionale: esse, a dire degli iscritti, restano lettera morta e il Consiglio locale decide di rappresentare le problematiche in base al suo, proprio, punto di vista.

Un particolare malcontento si registra nell'ambito dei professionisti giovani, i quali, lamentando una forma di rappresentanza blanda da parte dell'ordine locale, reputano che questo faccia gli interessi di una sola parte della categoria, piuttosto che quello della categoria globalmente intesa. In tutte le professioni, infatti, si registra un malcontento per l'età media dei rappresentanti a livello locale, che è molto alta (60 anni circa); ciò sembrerebbe incidere negativamente su quella parte dei professionisti meno maturi, i quali

parlano un sistema vetusto e poco attento alle esigenze di chi si affaccia alla professione e vanta interessi diversi da chi svolge il mestiere da anni⁶⁵.

Ancora, altro malcontento si rileva sul piano della differenza di genere: nonostante le professioniste nei vari settori siano ormai del tutto equiparabili, sul piano quantitativo, ai professionisti uomini, sia nei consigli nazionali, sia in quelli locali, si registra una scarsa -in alcuni casi del tutto assente- presenza di donne⁶⁶.

Il pericolo è che, alla luce di questi malcontenti, si sostanzi un conflitto di interessi “proprio”: con l’assunzione di certe scelte, sembra che vengano concretamente svantaggiati gli iscritti in quanto appartenenti alla categoria, non *uti singuli*. È vero che l’interesse di cui è portatore l’ente collettivo è un interesse collettivo, diverso dall’interesse dei singoli, per cui il fatto che vi sia un conflitto *tra gli interessi dei singoli* non rileva sotto il profilo della tutela dell’interesse collettivo (l’interesse collettivo è una situazione giuridica propria dell’ente, diversa dalle situazioni giuridiche dei singoli). Tuttavia, intanto c’è interesse collettivo, in quanto c’è interesse omogeneo della categoria; ma per esserci interesse omogeneo della categoria non deve esserci il conflitto di interessi. Il conflitto di interessi fa venire meno il carattere di omogeneità dell’interesse della categoria: se c’è conflitto di interessi nella categoria non c’è interesse omogeneo della categoria; se non c’è interesse omogeneo non c’è interesse collettivo; se non c’è interesse collettivo, di che cosa è portatore, allora, l’ente esponenziale⁶⁷?

⁶⁵ Malcontento, questo, che si riferisce anche al livello nazionale, dove la presenza di professionisti più giovani scarseggia comunque: anche qui, l’età media, sia per il Consiglio Nazionale del Notariato, che per la Federazione, che per il Consiglio Nazionale Forense, è di 55 anni circa. In verità, i Parlamentari, sentiti sul punto, hanno evidenziato che non vi è stata alcuna esperienza diretta o indiretta di norme che siano state auspicate dai Consigli nazionali a favore dei professionisti maggiormente affermati; anzi, sembra che gli ordini si siano sempre fatti portavoce, in questo senso, di istanze a favore della collettività (v’è da dire, comunque, che tali deputati e senatori sentiti sul punto erano cinquantenni appartenenti alle categorie).

⁶⁶ La legge 31 dicembre 2012, n. 247, in realtà, ha inciso sulla composizione dei consigli circondariali degli avvocati e sulle procedure elettorali, prevedendo delle modalità di voto che favoriscano l’equilibrio di genere. Quelli che ancora lamentano questa situazione, in realtà, sono soprattutto i medici, visto che reputano importante la presenza delle donne per affrontare alcuni argomenti come la medicina di genere e la prevenzione della violenza. Essi lamentano il fatto che il mondo della professione medica sia vincolato ad una legge istitutiva del 1946 e ad un regolamento del 1950. Senza riforma della legge istitutiva, non è possibile, secondo loro, modificare regolamenti o statuti per accogliere concetti necessari di “pari opportunità” e “quote di genere”. Occorre rilevare che oggi, a seguito delle modifiche apportate dalla legge gennaio 2018, n.3, il d.lgs. c.p.s. auspica, al suo articolo 2, comma 2, che ciascun ordine, con regolamenti, stabilisca le modalità che dovrà seguire in occasione delle elezioni in assemblea, per favorire non solo il ricambio generazionale della rappresentanza, ma anche l’equilibrio di genere.

⁶⁷ Problema che si riversa sul piano della legittimazione processuale, sulla possibilità per l’ente di impugnare l’atto che sia eventualmente lesivo degli interessi della categoria. In ordine alla legittimazione ad agire degli ordini professionali, la giurisprudenza ha più volte affermato che essi sono legittimati ad agire per la tutela di posizioni soggettive proprie o di interessi unitari della collettività da loro istituzionalmente espressa, nel secondo caso potendo sia reagire alla violazione delle norme poste a tutela della professione, sia perseguire vantaggi, anche strumentali, riferibili alla sfera della categoria nel suo insieme (Cons. St., sez. V, 12 agosto 2011, n. 4776; Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2009, n. 8404, e 7 marzo 2001, n. 1339; Sez. VI, 22 settembre 2004 n. 6185), con il solo limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni relative ad attività non soggette alla disciplina o potestà degli

7. Rappresentanza e associazioni professionali

Diversa l'opinione dei singoli professionisti circa la qualità della rappresentanza assicurata dalle associazioni professionali cui afferiscono⁶⁸.

Essi si sentono maggiormente tutelati e guardano al rappresentante come a un vero intermediario tra il gruppo e il decisore, un filtro capace di delineare all'autorità, dopo averle sintetizzate, le esigenze del gruppo, spesso riuscendo pure a soddisfarle.

Nel contesto odierno, si rileva una evidente proliferazione delle libere associazioni professionali, nate in virtù di una progressiva e spontanea aggregazione che è divenuta una vera e propria forma di organizzazione privata delle nuove professionalità. Il sistema associativo, che si è affermato senza alcun riconoscimento istituzionale, ma solo in virtù della sua efficacia ed utilità concreta, ha finito per rendere ibrida la realtà italiana del sistema degli ordini, avvicinandola molto a quella di stampo anglosassone⁶⁹.

Le associazioni si accostano senza dubbio agli ordini professionali e svolgono una funzione di rappresentanza della categoria in senso stretto, posto che non hanno l'obbligo di guardare, contestualmente, al contrario dei primi, all'interesse generale. Esse, stando a quanto da loro affermato,

ordini medesimi, aggiungendo che sussiste, in particolare, in capo all'ordine professionale di appartenenza l'interesse all'impugnazione di un diniego al rilascio di un permesso di costruire, motivato in base alla presunta incompetenza del progettista, dal momento che è apprezzabile la perdurante lesività dell'atto stesso per il credito, il prestigio e l'estimazione sociale della parte ricorrente (Cons. St., sez. V, 30 settembre 2013, n. 4854). Sul punto, M. CONSITO, *La legittimazione ad agire degli ordini professionali a difesa degli interessi di categoria*, in *Foro amministrativo CdS*, 2002.

⁶⁸ Già A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1999, ravvisava l'importanza delle associazioni, in particolar modo per la funzione che queste svolgono nei confronti del potere politico, limitando la dittatura della maggioranza e, così facendo, assicurando le libertà individuali.

⁶⁹ Com'è noto, nei paesi anglosassoni non esistono meccanismi di iscrizione obbligatoria; le associazioni professionali operano perciò in regime concorrenziale e fungono da organi di certificazione in ordine alle competenze proprie del professionista, come di controllo e tutela della condotta del singolo. Mentre la concezione ordinistica pone a fondamento della nascita degli ordini professionali la funzione pubblicistica di sorveglianza dell'operato di alcune categorie di professionisti rispetto alle quali il solo controllo del mercato non appare sufficiente, la concezione associativistica trae giustificazione teorica esclusivamente dall'impostazione privatistica secondo cui il singolo, al fine di comprovare la propria professionalità, aderisce volontariamente ad un ente terzo che impone determinati requisiti di appartenenza e controlla periodicamente la sussistenza. L'impostazione del sistema degli ordini, propria dei paesi di civil Law, rappresenta l'estrema manifestazione di una tradizione che si rinviene già nel *collegium* romano e nelle corporazioni chiuse del periodo medievale. Nei paesi di common law invece l'intervento del potere statale è stato da sempre molto più sfumato, quasi impalpabile; e, quand'anche si sia fatto più incidente, si è concretizzato comunque in provvedimenti tesi alla deregolamentazione del settore ed alla sua deburocratizzazione. Lo Stato in questi casi rimane poco più che spettatore delle dinamiche organizzative legate alle professioni. Sussiste quindi una minore rigidità e una conseguente maggiore capacità di rinnovamento in maniera progressiva ed autonoma senza necessità di attendere interventi da parte dei poteri esterni. È evidente quindi la distanza tra il nostro modello giuridico di stampo gius-pubblicistico e i modelli giuridici propri dei sistemi di common law. Nei paesi anglosassoni, com'è noto, le associazioni libere di diritto privato, a differenza degli ordini e i collegi professionali, operano in regime di libera concorrenza e non detengono alcuna riserva di attività, con importanti riflessi in termini di elevazione degli standard di qualità dei professionisti associati. Nei modelli di common law le professioni intellettuali sono regolate principalmente da norme di diritto comune e la regolazione pubblica sotto il profilo del controllo è assai limitata e di certo meno complessa. Cfr. C. GOLINO, cit., p. 192.

nascono per rispondere alle esigenze di alcune categorie di soggetti all'interno della professione e riescono così a fare spesso gli interessi di quella parte del gruppo che non si sente rappresentato dall'ordine e il cui malcontento crea il *supra* rilevato *conflitto di interessi proprio*.

Le associazioni dialogano direttamente con i Consigli Nazionali, la Federazione e gli ordini locali; questo contatto, nell'ottica dei rappresentanti nazionali, è per lo più utile, perché dimostra il pluralismo interno e la vivacità delle categorie. Sebbene non pare si rilevino scontri e divergenze tra le associazioni professionali e l'Ordine dei notai, occorre precisare che nel caso di avvocati e medici non sono invece mancati casi in cui le associazioni si siano trovate a “combattere” in senso stretto le posizioni dell'ordine, talvolta anche in sede giurisdizionale. Soprattutto nell'ambito dell'avvocatura, queste tensioni si sono rilevate assai evidenti⁷⁰. Nell'ottica delle associazioni, ciò succede in quanto gli ordini continuano a perseverare in battaglie di retroguardia a scapito dei propri rappresentati. Ad esempio, le associazioni forensi, onde evitare che l'avvocatura resti poco europea, richiedono che venga ridisegnata la figura dell'avvocato in sintonia con le leggi sulla concorrenza e di Agenda 2020 sull'imprenditorialità, pur senza tradire la figura di mediatore tra Stato e cittadino (avvocato – imprenditore di se stesso e custode della legalità)⁷¹.

Le associazioni riescono, poi, a instaurare rapporti diretti con le pubbliche autorità centrali e locali (regioni e comuni su tutti). Quanto alle prime, sicuramente, esse dialogano con il Parlamento e hanno rapporti con il Governo; anche in questo caso, stando a quanto da esse riferito, capita che, soprattutto con i membri del Parlamento, i contatti si instaurino tramite colloqui ufficiosi con i politici di turno (ad es., in occasione di un convegno)⁷².

⁷⁰ Non sono mancati, infatti, casi in cui esse si siano trovate proprio a “combattere” le posizioni dell'ordine dinanzi al giudice amministrativo: ad esempio, nel 2014 vi è stato un forte dissidio tra l'AIGA e il CNF; la prima aveva proposto ricorso contro il regolamento n. 5/2014 promulgato dal Consiglio in attuazione dell'art. 22 della legge professionale forense (l. n. 247/2012). Secondo l'AIGA la nuova disciplina di iscrizione all'albo per il patrocinio in Cassazione era incostituzionale per via dei requisiti necessari per l'iscrizione (anzianità, numero di giudizi patrocinati e soprattutto frequenza obbligatoria dei corsi presso la Scuola superiore dell'Avvocatura, da svolgersi direttamente a Roma) che avrebbero comportato per le giovani leve il ricorso alla “firma” dei colleghi già abilitati, limitando, di fatto, il ricambio generazionale nelle giurisdizioni superiori.

⁷¹ La linea europea nei confronti delle professioni è chiara: si va verso il riconoscimento dell'attività professionale come attività d'impresa, la liberalizzazione delle professioni e la concorrenza nei mercati. In questo contesto da una parte ci sono gli ordini – sempre più immersi nelle incertezze di una società che cambia – e dall'altra i “consumatori”, ai quali è riconosciuto il diritto di scegliere in modo libero e fra un'offerta il più possibile variegata.

⁷² A questo proposito, occorre rilevare che le associazioni di giovani avvocati, notai e commercialisti, si sono unite nella Federazione Giovani Professionisti proprio per dialogare con la politica e proporre un modo nuovo di affrontare le sfide del futuro, con un punto di vista dinamico ed eterogeneo. Una delle associazioni degli avvocati sentite sul punto afferma di essere ascoltata dal Parlamento, essendo diventata autorevole per contenuti e affidabilità; meno dal governo, il quale, si rifà spesso alla decretazione di urgenza, che non ammette dialoghi. Inoltre, essa rileva una differenza sostanziale con le associazioni dei notai, i quali, pur essendo numericamente di meno rispetto agli avvocati, pare riescano ad avere un grado di incisività decisamente maggiore sulle decisioni finali.

Quanto alla qualità del dialogo, pare che le istanze vengano sì raccolte, ma non necessariamente tenute in debito conto. Inoltre, sembra che le autorità pubbliche diano più spazio agli ordini, i quali vengono usualmente sentiti prima delle associazioni e comunque mai contestualmente ad esse.

8. In conclusione

In conclusione, alla luce delle distorsioni *esterne* di cui s'è dato conto all'inizio del lavoro, si può affermare che non è possibile offrire una risposta in termini assoluti al quesito iniziale (quale sia l'efficacia della funzione di rappresentanza svolta dagli ordini), visto che la prospettiva muta, nella maggior parte dei casi, a seconda che si consideri la voce del decisore, ovvero quella dei rappresentanti nazionali, ovvero, ancora, quella dei rappresentanti locali e dei singoli professionisti. Non è possibile, quindi, offrire una *diagnosi* certa sullo *status* di salute della rappresentanza svolta dagli ordini professionali; né, consequenzialmente, è possibile fornire una *proposta di cura* al malanno che l'affligge, dato che, a monte, non si riesce a circoscrivere in modo esaustivo la patologia sussistente.

Ciò che si auspica, anzitutto, è un intervento che, come detto, sia atto a regolare i rapporti tra decisori (nazionali e locali) e rappresentanti, così da limitare le pericolose opacità che spesso li pervadono. In tal modo, si ritiene, si riuscirebbero con buona probabilità (quantomeno) ad attenuare le distorsioni esterne. Infine, onde evitare distorsioni esterne, credo occorra dedicare una certa attenzione alle regole di *status*, dei vertici e del personale degli apparati pubblici. Nel caso delle amministrazioni indipendenti, invero, vi è una attenzione massima per i membri e il personale dell'autorità, che si traduce nella previsione di doveri volti ad assicurare un equilibrato rapporto con gli interessi. Questa attenzione (che per le AAI è giustificata dal fatto che esse derivano la loro legittimazione proprio dalla vera o presunta capacità di distanziarsi dagli interessi sui quali incidono⁷³) è invece attualmente limitata per il personale burocratico, oltre che assai blanda per il personale di diretta collaborazione e il personale politico⁷⁴.

⁷³ Il tratto distintivo dell'indipendenza è stato visto come connaturato al modello e inteso non solo come sottrazione all'indirizzo politico, ma anche come "indipendenza dai gruppi di pressione e capacità di resistere alla cattura da parte di imprese regolate" (M. DI BENEDETTO, *Autorità indipendenti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, p. 589).

⁷⁴ È la questione in qualche modo connessa al tema del conflitto tra interessi propri del funzionario ed esercizio della funzione pubblica (cfr. sul punto, tra i tanti, i contributi in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, 1996). "Nella "galassia" delle amministrazioni indipendenti e semi-indipendenti, pur a fronte di una significativa variabilità frutto dei differenti impianti normativi che reggono i diversi soggetti, ricorrono attente regole, rivolte di norma tanto ai membri quanto al personale delle autorità, che sviluppano in modo rigoroso i principi di imparzialità e di indipendenza come doveri dei funzionari. Nello specifico, poi, si rinvencono nei diversi codici etici norme in materia di rapporto con gli interessi organizzati: una questione decisiva, dal momento che tanto più il campo visuale delle autorità è ristretto, tanto più vi è il rischio di una cattura del regolatore da parte del regolato". E. CARLONI, *Interessi organizzati*, cit., 130. Cfr. sul punto G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, *Al servizio della nazione*, cit., 39 e ss.; F. MERLONI, *L'etica dei funzionari pubblici*, cit., pp. 15 e ss.; ID., *L'etica*



Tuttavia, come s'è detto, agire per eliminare le “storture” esterne non basta: quand’anche queste non esistessero, la rappresentanza resterebbe comunque a monte falsata da quelle pericolose distorsioni interne che, alla luce di quanto rilevato, quantomeno per l’avvocatura e le professioni sanitarie, minano dall’interno la categoria e, di riflesso, la funzione di rappresentanza da essa svolta all’esterno.

Sussiste una vera e propria *frammentazione interna*: le categorie professionali si esprimono con voci che contrastano tra loro e che neppure valgono a rappresentare globalmente i professionisti che ad esse afferiscono.

Ciò implica che i decisori prendano poco in considerazione quanto viene loro rappresentato in sede di dialogo, posto che le voci espresse da rappresentanti nazionali, ordini locali e associazioni sono spesso del tutto discordanti e non aiutano la promozione delle posizioni del gruppo, indebolendo il fronte comune.

Il rischio è che, come rilevato dai protagonisti di questi scambi, i pubblici decisori utilizzino questi contrasti interni per scaricare la responsabilità della propria “inefficienza” sui gruppi di interesse, che rischiano così di diventare una copertura di coloro i quali non vogliono scontentare taluni soggetti e non vogliono assumersi la responsabilità della scelta.

dei soggetti con incarico fiduciario, ivi, 88 e ss.; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007.