



## L'ORDINAMENTO PROFESSIONALE

Ai sensi dell'art. 33 della Costituzione «è prescritto un esame di Stato... per l'abilitazione all'esercizio professionale», mentre l'art. 2229 cc afferma che «la Legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi ed elenchi.

L'accertamento dei requisiti per la iscrizione negli albi o negli elenchi, la tenuta dei medesimi e il potere disciplinare sugli iscritti sono demandati alle Associazioni professionali, sotto la vigilanza dello Stato».

Professioni intellettuali sono quelle che «comportano l'espletamento di attività di natura prevalentemente intellettuale riguardanti determinati e specifici settori operativi di interesse collettivo o di rilevanza sociale: il loro esercizio richiede il possesso di particolari e idonei requisiti di formazione culturale, scientifica e tecnica ed è caratterizzato da autonomia decisionale nella determinazione delle modalità di perseguimento dei risultati, nonché dall'assunzione di responsabilità dirette e personali in relazione alle prestazioni svolte».

La professione di medico chirurgo e quella di odontoiatra rientrano a pieno titolo tra le professioni "protette", intendendosi per tali quelle professioni intellettuali per l'esercizio delle quali la Legge richiede la speciale abilitazione dello Stato e l'iscrizione in uno specifico Albo. Il loro esercizio è sottoposto nel nostro ordinamento a precise condizioni – in deroga al principio di libertà delle attività lavorative, anche intellettuali, sancito dall'art. 4 della Costituzione – in considerazione della loro rilevanza sociale e della specificità delle competenze che lo Stato vuole garantire ai cittadini che, avendone bisogno, sono obbligati a ricorrere a chi esercita tali professioni, dette anche "di pubblica necessità".

L'Ordine professionale è costituito con legge dello Stato e si configura come Ente pubblico con l'attribuzione di specifiche competenze, che sono l'espressione di una potestà amministrativa pubblica, dirette al conseguimento di fini che sono voluti dallo Stato proprio per garantire da una parte il corretto esercizio della professione dei soggetti in possesso dei requisiti voluti dalla Legge, e dall'altra il controllo sulla correttezza comportamentale del professionista nei confronti dei cittadini ed a tutela del decoro della professione.

L'iscrizione all'Albo costituisce requisito ineludibile per l'esercizio della professione, una volta conseguita la laurea e l'abilitazione e salvo il possesso degli altri requisiti amministrativi. La mancata iscrizione vieta l'esercizio della professione che diviene ipso facto abusivo. L'iscrizione all'Albo assume la natura giuridica di atto di accertamento costitutivo erga omnes, con cui si acquisisce e si perfeziona la qualifica professionale di medico chirurgo e/o odontoiatra. In tal modo si confermano le competenze tecniche, garantite dallo Stato con il rilascio del diploma di laurea e di quello di abilitazione.

L'iscritto è obbligato all'osservanza di regole comportamentali (Deontologia professionale), autonomamente elaborate dall'organo della professione e raccolte in un Codice che statuisce gli speciali doveri propri del professionista.

Si avvalorava dunque l'interpretazione dell'esercizio della medicina non soltanto come prassi fondata su un insieme di conoscenze tecnico-scientifiche espresse al più alto e aggiornato livello, ma anche come insieme di regole comportamentali, di ispirazione etica e sociale, capaci di realizzare un'ideale definizione professionale corrispondente ad ogni esigenza etica e giuridica.

All'Ordine professionale, infatti, è riconosciuto, all'interno del principio di autogoverno della professione, il potere di autoregolamentazione, cioè il potere di emanare norme interne di deontologia vincolanti per gli iscritti. Il potere disciplinare nei confronti degli iscritti, attribuito espressamente dalla Legge all'Ordine, implica, infatti, che esso è esercitabile non solo in via repressiva attraverso l'irrogazione di sanzioni, ma anche in via preventiva attraverso l'emanazione di norme deontologiche che attengono al piano della mera correttezza comportamentale (Cass. SS.UU. n.3836 del 5 settembre 1989). La stessa Corte di Cassazione con due sentenze (n. 2844 del 13 giugno 1989, n. 4187 del 15 maggio 1990, SS.UU. n.401 del 17 gennaio 1991) ha tenuto a sottolineare come l'art. 38 del DPR 5 aprile 1950 n. 221, prevedendo quali illeciti disciplinari degli esercenti le professioni sanitarie «abusi o mancanze o fatti disdicevoli al decoro professionale», non descrive compiutamente le azioni o le omissioni vietate – a differenza delle norme penali soggette al principio della stretta legalità (nullum crimen sine lege) – ma pone delle clausole generali, il cui contenuto deve essere integrato dalle norme di etica professionale, la cui enunciazione è rimessa all'autonomia

dell'Ordine professionale, cui spetta anche l'interpretazione e l'applicazione di esse, nell'esercizio del potere di autarchia nei procedimenti disciplinari.

E la natura pubblicistica del potere disciplinare dell'Ordine implica che i provvedimenti disciplinari, con i quali vengono irrogate le sanzioni, assumono rilevanza esterna vincolante. Le sanzioni che inibiscono l'esercizio della professione (sospensione e radiazione), irrogate dall'Ordine, determinano la perseguibilità in campo penale, per esercizio abusivo della professione (art. 348 cp) per chi, nel periodo della sospensione o dopo una radiazione, eserciti ugualmente la professione.

Bisogna riconoscere che può sorgere qualche perplessità e incertezza nella lettura ed interpretazione delle norme di Legge, rispettivamente penale e civile, che hanno per oggetto l'esercizio di una professione. Secondo l'art. 348 cp, commette reato chi esercita abusivamente una professione per la quale sia richiesta una speciale abilitazione dello Stato. L'art. 2229 cc rinvia alla Legge la determinazione delle professioni intellettuali per esercitare le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi e l'art. 2231 dello stesso cc stabilisce che «la prestazione eseguita da chi non è iscritto in tali albi non gli dà azione per il pagamento della retribuzione».

Si potrebbe pensare che esista una discrasia fra le norme penali e quelle civili, nel senso che secondo il Codice Penale sarebbe sufficiente, per esercitare legittimamente una professione, avere conseguito l'abilitazione di Stato e, quindi, la sola mancanza di iscrizione all'albo professionale non integrerebbe gli estremi del reato ex art. 348. Sul versante civilistico la non iscrizione all'albo comporterebbe semplicemente la impossibilità di esercitare l'azione per il pagamento dei compensi relativi alle prestazioni professionali eseguite, mentre lascerebbe legittimamente acquisiti i pagamenti pacificamente eseguiti dai clienti; il professionista, cioè, non avrebbe titolo per agire in giudizio per pretendere il pagamento, ma se pagato, potrebbe trattenerne legittimamente il compenso. Da una tale interpretazione discenderebbe che il professionista "sospeso" o "radiato" dal suo Ordine potrebbe continuare a esercitare la professione, senza incorrere nel reato di esercizio abusivo, in quanto munito del titolo abilitante. Con ciò evidentemente si verrebbe a vanificare l'esistenza stessa dell'Ordine professionale e a svuotare di contenuto quelle stesse finalità per le quali è stato voluto dal legislatore.

Diversa conseguenza avrebbero, invece, i provvedimenti di interdizione o di sospensione irrogati dal giudice penale con sentenza, come pene accessorie a quella principale, poiché solo in tali casi si configurerebbe l'illecito penale dell'esercizio abusivo della professione perseguibile ai sensi dell'art. 348.

In verità la materia è stata affrontata dalla Suprema Corte, la cui giurisprudenza più recente offre elementi di sufficiente chiarezza per una interpretazione che tenga conto dell'intero ordinamento e che porta a concludere che l'esercizio di una professione, senza l'iscrizione all'albo quando prescritta da norma di Legge cogente, ancorché in presenza di abilitazione di Stato, si configura come reato di esercizio abusivo (Cass. pen. Sez. VI, 29 settembre 1986). Ebbene, l'art. 8 del DLCP 13 settembre 1946 n. 233, norma di Legge cogente, stabilisce che «per l'esercizio di ciascuna delle professioni sanitarie è necessaria l'iscrizione al relativo Albo» e l'art. 13 del DPR 5 aprile 1950 n. 221 ribadisce lo stesso principio in relazione all'obbligo di registrazione già previsto dall'art. 100 del Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con RD 27 luglio 1934 n. 1265; lo stesso principio è prescritto dalla Legge 24 luglio 1985 n. 409 sulla «istituzione della professione sanitaria di odontoiatra».

Con sentenza del 29 maggio 1996 ("Studium Juris", 1996, 1303) la Cassazione Penale Sez. IV ha affermato che «l'art. 348 cp, che configura il reato di esercizio abusivo della professione, è una norma in bianco; essa contiene un rinvio ad altre norme che, disciplinando una determinata attività professionale, configurano le cosiddette professioni protette, per le quali è richiesta la specifica abilitazione dello Stato e l'iscrizione in uno specifico albo». Con sentenza del 23 aprile 1996 (Cass. Pen. 1996, 2925) la Cassazione Pen. Sez. VI ha affermato ancora che «dovendosi riconoscere all'art.348 cp la natura di norma penale in bianco, perché possa configurarsi l'illecito dalla stessa descritto è necessario che la condotta dell'agente si ponga in contrasto con altra disposizione legislativa che espressamente riservi in via esclusiva determinate attività professionali a soggetti iscritti in albi speciali». Con sentenza del 3 aprile 1995 (Cass. Pen. 1996, 3302) la Cassazione Pen. Sez. VI sostiene che «l'art. 348 cp (abusivo esercizio di una professione) è norma penale in bianco, che presuppone l'esistenza di norme giuridiche diverse, qualificanti una determinata attività professionale, le quali prescrivono una speciale abilitazione dello Stato ed impongono l'iscrizione in uno specifico albo, in tal modo configurando le cosiddette professioni protette».

Incorre, quindi, in esercizio abusivo chiunque svolga un'attività professionale che una disposizione di Legge riservi espressamente e in via esclusiva a soggetti iscritti in apposito albo.

Altro interessante principio è stato affermato dalla Cassazione Pen. Sez. VI con sentenza del 9 novembre 1995 ("Giust. Pen." 1996, II, 728), nella quale è detto che «la sospensione cautelare dall'esercizio della professione forense adottata l'ordinamento professionale dall'Ordine degli Avvocati e Procuratori non ha alcuna comunanza con la pena accessoria dell'interdizione dall'esercizio di una professione di cui all'art. 30 cp. Mentre la prima costituisce estrinsecazione di una funzione amministrativa, la seconda rappresenta una sanzione penale perché consegue di diritto alla condanna come effetto penale della stessa. Le due sanzioni, pertanto, operano in ambiti e su basi diverse, per cui possono concorrere e le sorti dell'una non sono influenzate da quelle subite dall'altra». Affermando tale principio la Corte di Cassazione ha escluso che, essendo stata dichiarata estinta per indulto la pena accessoria dell'interdizione dalla professione pronunciata ex art.30 cp, del pari potesse ritenersi estinta la sospensione cautelare dall'esercizio della professione adottata dall'Ordine degli Avvocati e Procuratori; con riguardo a una siffatta fattispecie è stata pertanto ritenuta la configurabilità del reato di esercizio abusivo della professione. Sebbene riferito alla professione forense, il principio assume rilevanza generale nei confronti di tutte le professioni protette, rimanendo assunto che l'esercizio professionale in costanza di sospensione o di radiazione, irrogate con provvedimento disciplinare dall'Ordine, integra gli estremi del reato di esercizio abusivo ex art. 348 cp.