

## **Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori**

Determinazione: nr. 1/2006

Oggetto: *Codice deontologico e principi comunitari*

Sono pervenute a questo Consiglio nazionale alcune richieste di chiarimenti da parte di Ordini provinciali circa i termini di applicabilità del codice deontologico alla luce dei principi comunitari della libera concorrenza.

Al riguardo il Consiglio nazionale, nella seduta dell'8 marzo 2006, al fine di fornire indicazioni per una interpretazione uniforme, ha adottato la seguente determinazione.

### *Considerato in fatto*

In data 17 settembre 2003 il Consiglio nazionale ha deliberato di procedere ad una organica revisione del Codice deontologico (nel prosieguo, il Codice) in ragione dell'evoluzione del sistema culturale e giuridico in cui gli iscritti all'albo sono chiamati ad operare, anche - ma non solo - con riferimento ai vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea.

La revisione ha già avuto ad oggetto le disposizioni relative alla pubblicità, con un positivo confronto con l'Autorità garante del mercato e della concorrenza.

In data 8 febbraio 2006 il Consiglio nazionale ha approvato la riforma del sistema dell'informativa e della pubblicità di cui agli artt. 35, 35 bis, 35 ter del Codice.

### *Ritenuto in diritto*

Il potere del Consiglio nazionale di emanare - nell'esercizio delle proprie attribuzioni di regolamentazione - disposizioni deontologiche ha fonte nell'art. 5, n. 4, della legge 24 giugno 1923, n. 1395, e negli artt. 37, 43 e 45 del r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537.

In particolare, valga qui richiamare l'art. 37, comma 1, punto 1) del r.d. n. 2537/1925 che stabilisce che il Consiglio dell'Ordine "*vigila sul mantenimento della disciplina fra gli iscritti affinché il loro compito venga adempiuto con probità e diligenza*".

In tal senso si è espressa anche la costante giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione (cfr., per tutti, Cass. n. 5615/2001, n. 12793/1995, n. 7543/1991, n. 6312/1990).

Si noti che, sempre secondo i giudici di legittimità, l'esercizio del potere deontologico non è strettamente informato al principio di legalità.

Al riguardo – e per la sua completezza – merita citazione la recentissima sentenza n. 9097/2005 delle Sezioni Unite a proposito del codice deontologico degli avvocati, una categoria il cui ordinamento – così come quello degli Architetti - ha fonte nel dlsg.Lgt. 23 settembre 1944, n. 382, che eleva i Consigli nazionali, allorché pronunciano in materia disciplinare, a organo di natura giurisdizionale in quanto giudice speciale tutt'ora operante giusta la previsione della 6<sup>a</sup> disposizione transitoria della Costituzione.

Si legge nella citata sentenza che: *“le deliberazioni con le quali il Consiglio nazionale forense procede alla determinazione dei principi di deontologia professionale e delle ipotesi di violazione degli stessi costituiscono ... regolamenti adottati da un'autorità non statale in forza dell'art. 3, comma 2, delle disposizioni sulla legge in generale, onde, trattandosi di legittima fonte secondaria di produzione giuridica, va esclusa, al riguardo, qualsiasi lesione del principio di legalità, particolarmente considerando, altresì, come tanto le tipologie delle pene disciplinari quanto l'entità delle stesse tra un minimo ed un massimo, ove graduabili, siano prestabilite dalla normativa statale (rdl. 1783/33). Né incide sulla legittimità costituzionale delle norme con le quali l'Ordine individua i comportamenti suscettibili di sanzione la mancata specifica individuazione di tutte le ipotizzabili azioni ed omissioni legislative del decoro e della dignità professionale, poiché anche in tema di illeciti disciplinati, stante la stretta affinità delle situazioni, deve valere il principio – più volte affermato dal giudice delle leggi in tema di norme penali incriminatrici cosiddette 'a forma libera' (C.Cost. 16 luglio 1973, n. 133; 8 luglio 1975, n. 188; 25 gennaio 1984, n. 5) – per il quale la predeterminazione e la certezza dell'incolpazione sono validamente affidate a concetti diffusi e generalmente compresi dalla collettività in cui il giudice, nella specie quello disciplinare, opera (...). Devesi, in fine, considerare come l'autonomia degli ordinamenti professionali rispetto a quello statale – della quale è peculiare espressione l'autodichia attuata mediante sia il codice d'autoregolamentazione di categoria sia la decisione anche giurisdizionale del singolo caso disciplinare – venga tuttora considerata un valore altamente positivo in una società libera e democratica; onde anche la specialità del giudice, che ad essa si collega, partecipa di tale valenza positiva (...)”*.

La ricostruzione trova autorevole conferma nella pronuncia dell'11 gennaio 2005 delle Sezioni Unite della Cassazione che – nel dare atto che i comportamenti che possono dar luogo a profili di responsabilità disciplinare difficilmente possono essere tipizzati – ha ribadito che il principio di legalità si riferisce soltanto alle sanzioni penali vere e proprie, e non si applica alle sanzioni disciplinari (Cass. S.U. 11 gennaio 2005 n. 309; vedi, altresì, Cass

S.U. n. 1070/1959; Cass. S.U. n. 109/1970; Cass. S.U. n. 1882/1976; Cass. S.U. n. 1197/1983).

Una impostazione, quest'ultima, che mantiene tutta la sua validità anche con riferimento all'ordinamento di categoria in quanto nel r.d. n. 2537/1925 la tipologia delle pene disciplinari e la loro entità – nei minimi e nei massimi – è prestabilita dall'art. 45.

E', pertanto, da ritenersi che le disposizioni specifiche stabilite nel Codice costituiscono esemplificazioni dei comportamenti più ricorrenti e non limitano certo l'ambito di applicazione dei principi generali espressi; principi che ruotano intorno al valore del decoro e della dignità della professione a garanzia degli interessi pubblici connessi alla tutela della clientela e della collettività tutta.

Sulla base di queste considerazioni vale, ora, considerare il rapporto con i principi della concorrenza.

E' indubbio che tra concorrenza e deontologia sussiste - se non una antitesi - una dialettica, derivante dal diverso contesto, culturale e giuridico, nel quale sono nate e consolidate nonché dei diversi valori di cui sono custodi: la concorrenza del metodo competitivo, che mette al centro del sistema i bisogni del mercato; e la deontologia, dell'interesse generale, ordinando l'attività professionale in funzione della collettività.

Tale dialettica è tuttavia composta dal principio di *primauté* del diritto comunitario (v., per tutte, C. Cost., (5 giugno) 8 giugno 1984, n. 170), che stabilisce la prevalenza sull'ordinamento interno dei principi del diritto comunitario.

La supremazia del regime della concorrenza su quello della deontologia indica, però, la preferenza del primo sul secondo, non la sua sostituzione.

In tal senso si è pronunciata la Corte di Giustizia europea nella decisione del 19 febbraio 2002 (causa c-309/1999) che ha declinato in che termini la deontologia risulti funzionale all'applicazione dell'art. 85 del Trattato Ue.

La sentenza – chiamata a pronunciarsi sul Codice deontologico dell'Ordine olandese degli avvocati che vieta “*un rapporto di collaborazione integrata tra gli avvocati e i revisori dei conti*” – ha affermato che ai fini dell'applicazione dell'art. 85 “*occorre anzitutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o spiega i suoi effetti, e più in particolare dei suoi obiettivi, connessi nella fattispecie alla necessità di concepire norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità, che forniscano la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai consumatori finali dei servizi legali e alla buona amministrazione della giustizia. Occorre poi verificare che gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi*”.

Concorrenza e deontologia possono, pertanto, ritrovarsi nella comune tutela dell'interesse della collettività ad un corretto esercizio dell'attività professionale.

In definitiva le regole deontologiche – in conformità al diritto comunitario - debbono orientare l'esercizio dell'attività professionale in funzione degli interessi pubblici connessi con la tutela della clientela e della collettività ed eventuali restrizioni della concorrenza possono trovare giustificazione solo in ragione di siffatta tutela (v., per tutte, C. giust.europea, sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94).

Relativamente al rapporto tra deontologia e concorrenza, è sicuramente significativo che tale impostazione sia stata fatta propria dal Parlamento Europeo nella risoluzione del 29 gennaio 2001, che ha affermato il principio per cui *“le regole necessarie, nel contesto di ciascuna professione, per assicurare l'imparzialità, la competenza, l'integrità e la responsabilità dei membri della professione stessa, non sono considerate restrizioni del gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 81, paragrafo 1, del Trattato”*.

Il Parlamento Europeo ha sottolineato che le libere professioni rappresentano uno dei pilastri del pluralismo e dell'indipendenza all'interno della società ed assolvono ruoli di pubblico interesse, in particolare che esse *“sono l'espressione di un ordinamento fondamentale democratico basato sul diritto e, più specificamente, rappresentano un elemento essenziale delle società e delle comunità europee nelle loro varie forme”*. Per questo il Parlamento Europeo ritiene che *“si debbano rispettare le diversità, che hanno le loro radici nella cultura, nella storia giuridica, nella sociologia, nell'etnologia delle varie categorie professionali degli stati membri”*. La consapevolezza, espressa dal Parlamento Europeo, *“dell'importanza delle norme che sono stabilite dalle categorie professionali al fine di garantire la qualità dei servizi, di fissare specifici standard di valore, di assicurare l'osservanza delle norme stesse e di tener conto dell'etica professionale”*, ha portato a ritenere che *“l'obiettivo di promuovere la concorrenza nelle professioni vada conciliato, in ciascun caso, con quello di mantenere norme puramente etiche specifiche per ciascuna professione”*.

*Sulla base delle suesposte considerazioni*

Il Consiglio nazionale:

- a) segnala che gli artt. 35, 35 bis, 35 ter del Codice sono di immediata applicazione;
- b) ritiene che, nelle more della revisione del Codice, la valutazione dei termini di applicazione delle restanti disposizioni debba essere rimessa all'apprezzamento degli Ordini territoriali che,

nella loro autonomia, sono chiamati a valutarne l'idoneità a presidiare i valori la cui tutela è demandata al sistema ordinistico in conformità ai principi dell'ordinamento comunitario;

- c) segnala che - in ragione del consolidato principio per cui le disposizioni specifiche stabilite nel Codice costituiscono esemplificazioni dei comportamenti più ricorrenti e non limitano l'ambito di applicazione dei principi generali espressi - l'esercizio dell'attività professionale delle diverse categorie iscritte all'albo deve essere informato al rispetto del decoro e della dignità della professione a garanzia degli interessi pubblici connessi alla tutela della clientela e della collettività.

Dispone che la presente determinazione sia pubblicata sul sito del Consiglio nazionale: [www.archiworld.it](http://www.archiworld.it) e sia comunicata agli Ordini territoriali al fine di assicurarne la massima diffusione tra gli iscritti.