

RELAZIONE

Istituzione della professione di Fisico e suo Ordinamento

Gennaio 2006

1. Quadro attuale

Prima di affrontare le motivazioni che sono alla base della richiesta di regolamentare la professione di Fisico, è opportuno riassumere brevemente la situazione italiana, partendo dalla definizione di "professione intellettuale".

Per professione intellettuale si intende l'attività economica, anche organizzata, diretta al compimento di atti, alla prestazione di servizi o opere a favore di terzi esercitata, abitualmente e in via prevalente, con lavoro intellettuale per la quale è richiesto un titolo di studi universitario o a quest'ultimo equiparato.

Il rapporto professionale è di tipo fiduciario e personale, comporta la diretta responsabilità del prestatore di opera intellettuale e presuppone l'indipendenza del professionista, che deve agire secondo scienza e coscienza.

La tutela del cliente assume aspetti più intensi e problematici rispetto al consumatore o all'utente di un servizio tecnico: la garanzia deve avvenire non solo sulla quantità, ma particolarmente sull'accertata qualità della prestazione.

Deve esservi innanzitutto una verifica della capacità del professionista a esercitare la professione: in nessun altro modo si potrebbe garantire il cittadino dal rischio di prestazioni inadeguate, in quanto, trattandosi di obbligazione di mezzi e non di risultato, gli esiti – e gli eventuali danni sociali nel caso di prestazioni fornite da un professionista non qualificato – non sono immediatamente valutabili dall'interessato.

Le «professioni regolamentate» sono quelle rientranti nel disposto dell'articolo 2229 del codice civile, per l'esercizio delle quali sono necessari *il possesso di un adeguato titolo di studio e l'iscrizione obbligatoria in appositi albi professionali tenuti da enti pubblici* (gli ordini e i collegi).

Tutte le altre professioni, sono dette «professioni non regolamentate» e si distinguono, a seguito del recepimento delle direttive CEE 48/89¹ e CEE 51/92², *in due sottogruppi*: professioni per le quali è richiesto un titolo di studio o di formazione professionale e professioni assolutamente libere, per le quali non occorre alcun titolo.

In Italia, gli ordini professionali risalgono al periodo successivo all'unità d'Italia, quando vennero istituiti gli albi degli avvocati (1874) e dei notai (1879), e successivamente dei ragionieri (1906), dei sanitari (1910), degli ingegneri ed architetti (1923). Gli ordini più recenti sono stati istituiti nel periodo post-bellico. La normativa fondamentale è tuttora costituita dal decreto legislativo luogotenenziale 382/1944, che riorganizza gli ordini e i collegi professionali.

Attualmente sono riconosciute le seguenti professioni, per alcune delle quali sono riportati i numeri di iscritti all'albo secondo il 39° Rapporto Annuale CENSIS:

1. agenti di cambio
2. agrotecnici e agrotecnici laureati
3. architetti, pianificatori territoriali, paesaggisti, conservatori, architetti iuniores e pianificatori juniores: n. 122.608
4. assistenti sociali specialisti e assistenti sociali: n. 31.937
5. attuari e attuari iuniores: n. 810

6. avvocati
7. biologi e biologi iuniores : n. 41.009
8. chimici e chimici iuniores : n. 9.877
9. consulenti del lavoro: n. 21.239
10. dottori agronomi e forestali, zoonomi, biotecnologi agrari
11. dottori commercialisti
12. farmacisti: n. 69.585
13. geologi e geologi iuniores : n. 15.094
14. geometri e geometri laureati
15. giornalisti: n. 90.218
16. infermieri professionali, assistenti sanitari, vigilatrici d'infanzia
17. ingegneri civili e ambientali, ingegneri industriali, ingegneri dell'informazione, ingegneri civili e ambientali iuniores, ingegneri industriali iuniores, ingegneri dell'informazione iuniores : n. 186.547
18. medici chirurghi, odontoiatri
19. notai
20. ostetriche
21. periti agrari e periti agrari laureati
22. periti industriali e periti industriali laureati
23. psicologi e dottori in tecniche psicologiche per i contesti sociali, organizzativi e del lavoro e dottori in tecniche psicologiche per i servizi alla persona e alla comunità: n. 51.065
24. tecnici di radiologia medica
25. ragionieri
26. spedizionieri doganali
27. veterinari : n. 24.107

Di recente (24 gennaio 2006) sono state inserite, tra le professioni sanitarie riconosciute, le seguenti:

1. podologo
2. fisioterapista
3. logopedista
4. ortottista, assistente di oftalmologia
5. terapeuta della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva
6. tecnico della riabilitazione psichiatrica
7. terapeuta occupazionale
8. educatore professionale
9. tecnico audiometrista
10. tecnico sanitario di laboratorio biomedico
11. tecnico di neurofisiopatologia
12. tecnico ortopedico
13. tecnico audioprotesista
14. tecnico della fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione cardiovascolare
15. igienista dentale
16. dietista

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato al termine dell'indagine su ordini e collegi professionali (deliberazione n. 5.400 del 1997), ha mosso varie censure al sistema ordinistico delle professioni intellettuali, ma ha comunque riconosciuto, in considerazione delle peculiarità dell'offerta delle prestazioni professionali, la legittimità del sistema degli ordini professionali quali garanti dell'utente in ordine alla qualità della prestazione professionale.

Nella XIV legislatura sono state presentate 13 Proposte di Legge alla Camera dei deputati³ e 8 Disegni di Legge al Senato⁴, in merito al problema delle professioni.

2. Il sistema duale

Nella situazione attuale c'è una volontà abbastanza generalizzata di regolamentare le Professioni intellettuali, essendo ritenuto generalmente valido *un sistema «duale» che legittimi, accanto agli ordini e collegi professionali, anche il mondo delle «nuove professioni» basato sulle libere associazioni* riconosciute tramite requisiti statuari previsti per legge, sull'iscrizione ad un albo da istituire e sul rilascio «dell'attestato di competenza» degli iscritti, secondo il modello previsto dalle direttive europee.

Sono dette professioni non regolamentate, quelle professioni, alle quali si può accedere liberamente e che possono essere esercitate senza un controllo specifico preventivo.

E' prevista la possibilità di costituire libere associazioni di professionisti, denominate «*associazioni professionali*» che svolgano, con opportuni meccanismi nell'ambito del diritto privato che ne garantiscano l'indipendenza e l'imparzialità, un ruolo di verifica dei requisiti professionali dei propri iscritti rilasciando un "*attestato di competenza*".

Quest'ultimo, peraltro, assume carattere di facoltatività e non costituisce requisito necessario dell'esercizio dell'attività, che può essere quindi svolta liberamente anche da chi ne è sprovvisto.

L'Ordine professionale è un ente pubblico non economico che svolge le funzioni di tenuta degli albi, di controllo deontologico e di promozione della formazione continua obbligatoria. Il sistema ordinistico permette inoltre l'aggancio dei profili professionali al nuovo assetto delle lauree (brevi e magistrali) incentivando le nuove forme di organizzazione del lavoro.

La motivazione del sistema ordinistico va individuata nella particolare tutela che l'ordinamento intende collegare all'esercizio della professione e che si giustifica, secondo l'orientamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella presenza di elementi significativi quali: l'incidenza delle attività su diritti costituzionalmente garantiti, la rilevanza sociale dei costi di eventuale cattiva prestazione, l'asimmetria informativa, che non consente al cliente di valutare prima e dopo la qualità della prestazione fornitagli.

Va notato, peraltro, che attività regolamentata non significa attività riservata, ma solo predisposizione di un sistema di accertamento della capacità del professionista e soggezione del professionista medesimo al controllo di un ordine professionale.

In definitiva, l'istituzione di un ordine è giustificata dalla presenza dei seguenti requisiti:

- a) necessità di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti,*
- b) svolgimento di attività professionali per le quali il cittadino utente non sia in grado di valutare la qualità della prestazione neppure «ex post»,*
- c) possibilità che dalla inadeguatezza della prestazione professionale derivino danni sociali.*

3. Proposta di istituzione dell'Albo dei fisici

Per molti anni la presenza di laureati in fisica nel mondo del lavoro è avvenuta sotto "mentite spoglie", sostanzialmente in quanto il corso di laurea in Fisica era organizzato per dare una formazione di tipo metodologico anziché professionalizzante. Tale situazione si è ormai modificata sia per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro sia per la riforma degli studi universitari a seguito della quale è nato un modello più complesso in cui corsi afferenti a varie classi consentono l'accesso a differenti professioni.

Allo stato attuale i fisici svolgono attività professionale in ambito sanitario, in campo industriale, con particolare riferimento alle caratteristiche dei materiali e al trattamento dell'informazione, nonché nel controllo dell'ambiente e del territorio.

Più specificatamente si deve tenere conto che:

- a) i fisici che operano in strutture del Servizio sanitario nazionale sono già considerati appartenenti a una "professione sanitaria" e, in quanto tali, inseriti nella programmazione del fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale insieme con medici chirurghi, veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi ai fini della programmazione da parte del MIUR degli accessi ai corsi di diploma di laurea, alle scuole di formazione specialistica e ai corsi di diploma universitario⁵. Si deve peraltro osservare che i fisici sono l'unica categoria tra quelle citate, in questa e in altre norme, che non ha legge istitutiva della professione;
- b) il controllo dell'ambiente e del territorio per gli agenti fisici come, ad esempio le radiazioni ionizzanti e non ionizzanti (radioattività naturale e di origine antropica, campi elettromagnetici), l'inquinamento acustico e luminoso e la rivelazione di polveri sottili, richiede impiego di metodiche, competenze e aggiornamento che non possono essere lasciate alla libera iniziativa;
- c) la radioprotezione dei pazienti e la certificazione di qualità delle apparecchiature sanitarie, qualora fatte in maniera non appropriata, non sono immediatamente rilevabili, ma producono effetti ritardati;
- d) il trasferimento delle conoscenze per le tecnologie innovative richiede la presenza di laboratori a carattere fisico nel mondo produttivo, da cui discende la necessità di sviluppare una categoria di professionisti;
- e) la progettazione e la realizzazione di laboratori e di impianti fisici industriali, compresi gli impianti pilota per la produzione e la trasformazione di materiali, richiedono l'impiego di tecnologie e metodiche di analisi (spettroscopiche, nucleari, ottiche, Mossbauer) raffinate e in continua evoluzione. Lo sviluppo delle nanotecnologie sta aprendo strade di conseguenze impensabili fino a qualche anno fa e che richiedono l'impiego di professionisti con solida preparazione fisica, soprattutto per le applicazioni nell'ambito della prevenzione, diagnosi e cura.

Le attività del fisico rispettano le caratteristiche essenziali delle attività professionali che hanno natura intellettuale, anziché puramente tecnica, e pertanto si distinguono da altri servizi per il contenuto creativo e inventivo fondato sulla detenzione «del sapere e della conoscenza specializzati».

Il rapporto professionale è di tipo fiduciario e personale, comporta la diretta responsabilità del prestatore di opera intellettuale e presuppone l'assoluta indipendenza del professionista, che deve agire secondo scienza e coscienza.

Da ciò discende che deve esserci una verifica della capacità del professionista a esercitare la professione: in nessun altro modo si potrebbe garantire il cittadino dal rischio di prestazioni inadeguate, in quanto gli esiti, e gli eventuali danni sociali nel caso di prestazioni fornite da un professionista non qualificato, non sono immediatamente valutabili dall'interessato.

Un preciso percorso formativo e l'esame di Stato assumono, in tale contesto, una funzione essenziale per fornire e verificare se le conoscenze e le competenze professionali siano adeguate alle attività per le quali è richiesta l'abilitazione.

Va infine osservato che dalla legislazione comunitaria non deriva affatto la necessità di deregolarizzazione delle professioni intellettuali, di abolizione di ordini, tariffe, controlli all'accesso. Inoltre da un esame comparativo della legislazione europea, non si evince l'esistenza di un modello unitario contrapposto al nostro, ma solo il permanere, soprattutto in Inghilterra, di diverse tradizioni in alcuni ambiti di attività.

In definitiva, tenuto conto che:

- a. sono professioni regolamentate le professioni per le quali l'ordinamento prevede un percorso formativo ed abilitativo specifico;
- b. tale percorso generalmente si snoda attraverso le fasi dell'acquisizione del titolo di studio, dell'esame di abilitazione, dell'iscrizione all'albo, della iscrizione all'ordine che detiene l'albo;
- c. una particolare tutela deve essere collegata all'esercizio della professione che è giustificata, secondo l'orientamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dalla presenza di elementi significativi quali: l'incidenza dell'attività su diritti costituzionalmente garantiti, la rilevanza sociale dei costi di eventuale cattiva prestazione, l'asimmetria informativa, che non consente al cliente di valutare prima e dopo la qualità della prestazione fornitagli;

si deve concludere che l'istituzione di un Albo e del relativo Ordine professionale, come da proposta della SIF (Società Italiana di Fisica), appare non solo giustificata ma opportuna e necessaria, non essendo sufficiente la costituzione di un'Associazione professionale che più difficilmente potrebbe assicurare un efficace controllo della competenza e deontologia dei professionisti e salvaguardare l'unità culturale e formativa dei fisici.

L'accoglimento della proposta terrebbe anche conto delle mutate condizioni sociali e tecnologiche dell'Italia, che hanno richiesto un cambiamento di indirizzo degli operatori fisici che hanno essi stessi riconosciuto l'importanza degli aspetti applicativi (R&D, Ricerca e Sviluppo). Una situazione analoga si presenta in Europa, e l'esempio dell'Italia potrebbe stimolare una riorganizzazione della professione anche a livello europeo.

4. Illustrazione della proposta

La proposta ricalca l'ordinamento di professioni simili (biologi⁶, chimici⁷, geologi⁸, ingegneri⁹) e tiene conto delle recenti modifiche¹⁰ degli ordinamenti a seguito della riforma dei titoli universitari.

I primi tre articoli definiscono la professione e i requisiti per il suo esercizio. In particolare, l'art. 3 specifica che l'Albo professionale è suddiviso in due sezioni: la sezione B, riservata ai laureati triennali, è unica, mentre la sezione A, riservata ai laureati magistrali, è articolata in tre settori:

- a) Fisica industriale, dei materiali e dell'informazione
- b) Fisica dell'ambiente e del territorio
- c) Fisica medica

Si è voluto in tal modo tenere in considerazione una reale diversa specificità della professione nei campi dell'industria, del controllo dell'ambiente e della fisica sanitaria.

Nell'art. 4 sono elencate le attività professionali per i diversi settori della sezione A, che implicano l'uso di metodologie avanzate, innovative o sperimentali e della sezione B che implicano l'uso di metodologie standardizzate o su sistemi e processi di tipologia semplice o ripetitiva. Va rilevato che l'elencazione riportata nell'articolo non pregiudica l'esercizio di ogni altra attività professionale ai fisici iscritti nell'albo, né quanto può formare oggetto dell'attività di altre categorie di professionisti a norma di leggi e regolamenti.

Gli articoli 5 e 6 fissano i requisiti per l'iscrizione alle due sezioni dell'Albo. Per l'iscrizione alla sezione A è richiesta la laurea magistrale della classe 25/S, il compimento di un periodo annuale di tirocinio e il superamento dell'esame di Stato che abilita alla professione. Fa eccezione il settore "fisica medica" per l'iscrizione al quale è richiesto il diploma della Scuola di

specializzazione in Fisica sanitaria, che ingloba sia il periodo di tirocinio che il superamento dell'esame di Stato.

L'art. 7 specifica le modalità di svolgimento dell'esame di Stato, sulla base della normativa prevista nelle modifiche del citato DPR 328/2001, in corso di approvazione. La commissione esaminatrice è nominata con decreto del MIUR ed è composta di un Presidente e di quattro membri scelti da quattro terne, designate dall'ordine professionale dei fisici, Sono sedi di esami di Stato le università e gli Istituti universitari, prescelte dal MIUR tenuto conto di eventuali proposte del Consiglio nazionale dell'ordine. Ai candidati è data facoltà di sostenere gli esami di Stato in una delle sedi indicate nell'ordinanza con la quale è indetta la sessione d'esame.

L'art. 8 fissa le modalità di svolgimento del tirocinio annuale, prevedendo, sulla base del citato decreto di modifica del DPR 328/2001, che esso possa essere svolto in tutto o in parte durante il corso di studi o mediante la frequenza di Master di I o II livello con modalità stabilite in accordi stipulati nell'ambito di una convenzione quadro tra il MIUR e il Consiglio Nazionale dell'ordine.

Gli articoli da 9 a 11 regolano i requisiti e le modalità per l'iscrizione all'Albo e la conseguente partecipazione all'ordine professionale. In particolare l'art. 11 consente ai docenti e ricercatori universitari di Area fisica e ai ricercatori degli Istituti nazionali di ricerca di iscriversi all'Albo, a esclusione del settore "fisica medica", senza obbligo dell'esame di Stato, affidando alla commissione per l'esame di Stato la valutazione della corrispondenza tra le attività svolte e i settori ai quali si viene iscritti.

L'art. 12 definisce l'ordine dei fisici, che è strutturato a livello regionale, e gli articoli seguenti fino all'art. 30 ne fissano le competenze e ne regolano la gestione e il funzionamento. Le norme sono riprese dal DPR 169/2005¹¹.

Infine le norme transitorie fissano le procedure per la prima applicazione della Legge. L'art. 31 prevede la nomina di un commissario che provvede alla formazione dell'albo professionale degli aventi diritto all'iscrizione e indice le elezioni per i consigli regionali. In base all'art. 32 l'iscrizione all'albo in sede di prima applicazione della legge è consentita, su domanda, ai dirigenti fisici che ricoprono o abbiano ricoperto un posto di dipendenti da strutture del Servizio Sanitario Nazionale, ai professori e ai ricercatori universitari di ruolo, che insegnino o abbiano insegnato discipline fisiche nelle università italiane e ai ricercatori degli Istituti nazionali di ricerca in possesso laurea in Fisica del previgente ordinamento, nonché ai laureati in fisica iscritti nell'elenco nominativo degli esperti qualificati per la sorveglianza fisica di radioprotezione.

¹ DECRETO LEGISLATIVO 27 gennaio 1992 , n. 115 - Attuazione della direttiva n. 89 / 48 / CEE relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni.

² DECRETO LEGISLATIVO 2 maggio 1994, n. 319 - Attuazione della direttiva 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che integra la direttiva 89/48/CEE.

3

1. PDL N. 901 BIONDI 20 giugno 2001 Disciplina delle professioni intellettuali
2. PDL N. 1048 RUZZANTE 24 giugno 2001 Istituzione del «certificato professionale controllato» e delega al Governo per la disciplina delle professioni non regolamentate
3. PDL N. 1650 LA RUSSA 25 sett. 2001 Riforma delle libere professioni
4. PDL N. 1890 PERETTI 31 ottobre 2001 Riforma delle professioni intellettuali
5. PDL N. 2112 MANCUSO 17 dicembre 2001 Disciplina delle professioni intellettuali
6. PDL N. 2488 MANTINI 6 marzo 2002 Disposizioni per la regolamentazione delle nuove attività professionali
7. PDL N. 2552 POLLEDRI 21 marzo 2002 Disposizioni in materia di certificazione di qualità professionale

-
8. PDL N. 2708 MANTINI 7 maggio 2002 Legge quadro sulle professioni intellettuali
 9. PDL N. 2767 PISTONE 16 maggio 2002 Disciplina delle nuove attività professionali intellettuali
 10. PDL N. 3685 CNEL 17 febbraio 2003 Disciplina delle professioni non regolamentate
 11. PDL N. 4308 FOLLINI 25 settembre 2003 Riforma delle professioni intellettuali
 12. PDL N. 5274 MORONI 20 settembre 2004 Disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie non mediche
 13. PDL N. 5940 AGOSTINI 23 giugno 2005 Riforma delle professioni intellettuali

4

1. DDL N. 258 BASTIANONI 20 giugno 2001 Disciplina delle professioni non regolamentate
2. DDL N. 691 NANIA 27 settembre 2001 Disciplina delle professioni intellettuali
3. DDL N. 804 PASTORE 7 novembre 2001 Disciplina delle professioni intellettuali
4. DDL N. 1478 BATTISTI 6 giugno 2002 Legge quadro sulle professioni intellettuali
5. DDL N. 1928 TOMASSINI 16 gennaio 2003 Istituzione degli ordini professionali per le professioni della sanità
6. DDL N. 2204 PASQUINI 15 aprile 2003 Riforma delle professioni intellettuali
7. DDL N. 3236 SIRCHIA 2 dicembre 2004 Disposizioni in materia di professioni sanitarie non mediche e delega al Governo per l'istituzione dei relativi Ordini professionali
8. DDL N. 6081 PERROTTA 19 settembre 2005 Istituzione del certificato di qualità professionale e delega al Governo per la disciplina delle professioni non regolamentate

⁵ DECRETO LEGISLATIVO 19 giugno 1999, n. 229 - Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419.

⁶ LEGGE 24 maggio 1967, n. 396. Ordinamento della professione di biologo

⁷ R.D. 1 marzo 1928, n. 842. Regolamento per l'esercizio della professione di chimico.

⁸ Legge, 3 febbraio 1963, n. 112
Tutela del titolo e della professione di geologo

⁹ REGIO DECRETO 23 Ottobre 1925, n. 2537 - Regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto.

¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 - Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti

¹¹ DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 8 luglio 2005, n. 169 - Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali.