

Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

Decreto Legislativo 2 febbraio 2006, n. 30

*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni,
ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*

Analisi e commenti

(c.r. 138)



Roma, maggio 2006



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	Presidente
dott. ing. Ferdinando Luminoso	Vice Presidente Vicario
dott. ing. Romeo La Pietra	Vice Presidente Aggiunto
dott. ing. Renato Buscaglia	Segretario
dott. ing. Alessandro Biddau	Tesoriere
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Alberto Dusman	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere
dott. ing. Alcide Gava	Consigliere
dott. ing. Giancarlo Giambelli	Consigliere
dott. ing. Domenico Ricciardi	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere

dott. Massimiliano Pittau	Direttore
---------------------------	-----------

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it

INDICE

Premessa e sintesi	Pag.	1
di <i>Giovanni Angotti</i>		
1. Il quadro di riferimento	“	3
2. I contenuti del provvedimento	“	11
2.1. L'ambito di applicazione	“	11
2.2. L'individuazione dei principi fondamentali	“	20
2.3. La libertà professionale	“	22
2.4. La tutela della concorrenza e del mercato	“	27
2.5. L'accesso alle professioni	“	34
2.6. La regolazione delle attività professionali	“	39
2.7. Le Regioni a statuto speciale	“	42
Allegato	“	46

Il presente testo è stato redatto dal avv. Lorenzo Passeri.



Premessa e sintesi

Con il D.Lgs. 2.2.2006 n. 30 il Governo ha proceduto alla *"ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della Legge 5.6.2003, n. 131"*.

Il D.Lgs. n. 30/2006 è il primo dei decreti delegati a valenza ricognitiva dei principi fondamentali vigenti nelle materie che, l'art. 117, 3° comma della Costituzione¹ ha demandato alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

La portata dei suddetti decreti legislativi è circoscritta esclusivamente alla ricognizione dei principi fondamentali già vigenti nell'ordinamento giuridico e relativi alla materia disciplinata. La loro finalità è quella di consentire al legislatore (statale e regionale) di far fronte alle difficoltà scaturenti dal nuovo riparto della funzione legislativa ed in particolare di essere di orientamento al legislatore regionale nella disciplina delle materie di cui all'art. 117, 3° comma Costituzione, nella prima fase di applicazione della riforma costituzionale.

L'attività del legislatore delegato si è dunque mossa nel senso di estrapolare dalla normativa vigente i principi presuntivamente ispiratori della disciplina della materia delle professioni.

La regola *iuris*, identificabile quale principio fondamentale, dovrebbe presentare un grado di specificazione ulteriore rispetto al principio di ordine generale, sia in termini di contenuti che di ambito oggettivo di operatività, e questo tanto più qualora, come avviene nel caso in esame, il legislatore delegato debba limitarsi ad una attività di semplice ricognizione delle disposizioni normative.

Paradossalmente il D.Lgs. n. 30/2006, eccedendo in astrazione, ha finito per indicare come principi fondamentali precetti di natura

¹ Come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3/2001.



costituzionale, senza effettivamente chiarire i confini del riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni sulla materia delle professioni. Come si avrà modo di evidenziare nelle pagine successive, la maggior parte dei principi delineati dal D.Lgs. n. 30/2006 dispone di un contenuto tipicamente “*ordinamentale*” e non “*fondamentale*”, come era invece suo obiettivo.

Peraltro, il 16 novembre 2005, il Senato ha approvato il Disegno di legge n. 2544-D “*Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione*” che sarà oggetto di referendum confermativo nel prossimo mese di giugno. Tale disegno di legge, modificando ancora una volta l’art. 117 secondo comma della Costituzione ed introducendo in esso la lettera *s-quater*, riporterebbe, se approvato, nell’alveo della legislazione esclusiva dello Stato la materia delle “*professioni intellettuali*”.

In una prospettiva *de iure condendo* è possibile limitarsi a riscontrare che l'eventuale definitiva promulgazione della legge di riforma costituzionale comporterebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso D.Lgs. n. 30/2006, ma limitatamente alle sole professioni “*intellettuali*”², determinando una sostanziale dicotomia con le tipologie professionali non riconducibili a tale ultimo ambito.

Giovanni Angotti

² Delle quali, evidentemente, in questo caso più che mai occorrerà dare una definizione.



1. Il quadro di riferimento

Con il D.Lgs. 2.2.2006 n. 30³ detto anche “Decreto La Loggia”, entrato in vigore il successivo 23.02.2006, il Governo ha proceduto alla *"ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della Legge 5.6.2003, n. 131"*. Quello oggetto di analisi rappresenta, dunque, il primo dei decreti delegati a valenza ricognitiva dei principi fondamentali vigenti nelle materie che, l'art. 117, 3° comma della Costituzione⁴ ha demandato alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Prima ancora di scendere nel dettaglio del provvedimento occorre soffermarsi sui limiti dell'ambito di operatività di questa specifica categoria di decreti delegati.

Ai sensi dell'art. 1, 4° comma, della Legge n. 131/2003: *"In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità"*⁵.

³ Pubblicato sulla G.U.R.I. n. 32 dell'8.2.2006.

⁴ Come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3/2001.

⁵ La norma in esame ha, altresì, previsto una complessa procedura per la formazione - approvazione dei predetti decreti delegati; in particolare l'art. 1, 4° comma, della Legge n. 131/2003 dispone, altresì, che: *"Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: "Conferenza Stato-Regioni", sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla*



La portata dei suddetti decreti legislativi viene circoscritta, quindi, esclusivamente alla ricognizione dei principi fondamentali già vigenti nell'ordinamento giuridico e relativi alla materia disciplinata. In questo senso depone inequivocabilmente anche l'art. 1, 4° comma, della Legge n. 131/2003, nella parte in cui demanda al Parlamento la definizione, mediante specifica legge, dei nuovi principi.

Tale impostazione "minimalista" è stata avallata dalla Corte Costituzionale⁶ la quale ha precisato che la portata dei suddetti decreti legislativi non può andare al di là della mera ricognizione dei principi fondamentali, che siano oggettivamente deducibili in base al quadro normativo vigente; della delega disposta dalla legge n. 131/2003 è, pertanto necessario dare una lettura minimale *"tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo vigente (cfr. sentenza n. 427 del 2000), evitando così le prospettate censure di costituzionalità incentrate essenzialmente sulla contraddittorietà con la riconosciuta competenza parlamentare a definire i nuovo principi fondamentali."*⁷

La finalità dei decreti legislativi di cui alla legge 131/2003 è quella di consentire al legislatore (statale e regionale) di far fronte alle difficoltà scaturenti dal novellato riparto della funzione legislativa ed in particolare di essere di orientamento al legislatore regionale nella disciplina delle materie di cui all'art. 117, 3° comma Costituzione, nella prima fase di applicazione della riforma costituzionale.

trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare e indicando in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi".

⁶ Corte Cost., Sent. 28.07.2004, n. 280 in www.cortecostituzionale.it.

⁷ Corte Cost. sent. n. 280, del 2004 *cit.*



Questa impostazione “minimalista”, se da un lato ha consentito di salvare la delega, ha dall’altro lato comportato la caducazione per illegittimità costituzionale dei commi 5° e 6° dell’art. 1 della Legge n. 131/2003⁸: riguardo alla norma di cui al 5° comma, essa è stata ritenuta illegittima in quanto la ricognizione delle disposizioni che, pur riguardando le medesime materie di cui all’art. 117 3° comma Costituzione, rientrano negli ambiti di competenza trasversale dello Stato di cui all’art. 117, 2° comma, della Costituzione, imporrebbe un’attività ermeneutica ampiamente discrezionale, capace di ridisegnare anche integralmente le materie oggetto di indagine; relativamente al 6° comma, in quanto i criteri della delega ivi contenuti oltre che condurre - come sopra - ad una sostanziale ridefinizione dei confini delle diverse materie, sembrerebbero essere impostati in base ad una scala gerarchica che esorbita dalla natura meramente ricognitiva del decreto delegato.

In sintesi, dunque, il D.Lgs. n. 30/2006, nell’ottica minimalista avallata dalla Consulta, assume la portata di un decreto meramente

⁸ L’art. 1, 5° comma, della Legge n. 131/2003 disponeva che: “*Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell’articolo 117, secondo comma, della Costituzione*”. L’art. 1, 6° comma, della Legge n. 131/2003 disponeva sua volta che: “*Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri direttivi:*

- a) *individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione;*
- a) *considerazione prioritaria, ai fini dell’individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l’unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell’incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;*
- a) *considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;*
- a) *considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall’articolo 51, primo comma, e dall’articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;*
- a) *coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione”.*

ricognitivo dei principi vigenti la materia delle professioni; ne conseguirà, pertanto, la sua illegittimità costituzionale per eccesso di delega ogni qual volta esso rechi disposizioni ed assunti esorbitanti rispetto a tale ambito predefinito.

L'attività ricognitiva del legislatore delegato in materia di professioni è stata, peraltro, agevolata dal recente e puntuale intervento della Corte Costituzionale⁹ secondo cui, nella materia, compete allo Stato:

- 1) l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici¹⁰;
- 2) l'individuazione dei nuovi albi professionali¹¹;
- 3) l'istituzione di appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria cui affidare il compito di curare gli albi, nonché accertare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o richiedono di iscriversi¹².

In merito al principio da ultimo delineato, la Corte riconduce la disciplina sugli Ordini alla lett. g), del 2° comma, dell'art. 117 Costituzione¹³ e quindi ad un ambito di intervento per il quale lo Stato è titolare di una potestà legislativa esclusiva, senza alcuna possibilità

⁹ Per un quadro ricostruttivo dell'orientamento della Corte costituzionale in materia di professioni si veda: E. BINDI - M. MANCINI *La corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia professioni*, in *Federalismi.it* n. 24/2005.

¹⁰ Si veda C.C. sent. nn. 40/2006 e 319/2005 in www.cortecostituzionale.it, nonché 353/2003 in *Giur. cost* con nota di E. BINDI, *La Corte Costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, 3673; A GENTILINI, *La materia concorrente delle professioni ed il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, *ivi* 3680.

¹¹ Si veda C.C. n. 40/2006 e n. 355/2005.

¹² Si veda C.C. 3.11.2005, n. 405 in www.cortecostituzionale.it; In questo caso, secondo la Corte, la potestà normativa statale trova ragion d'essere nella "dimensione nazionale dell'interesse pubblico e nella sua infrazionalità che caratterizza la normazione riguardante gli Ordini ed i collegi - finalizzata a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività".

¹³ Ossia nell'ambito della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".



per il legislatore regionale di incidere su di essa. Di particolare interesse è anche la ragione sottesa a tale riconducibilità, che non deriva esclusivamente dalla natura pubblicistica dell'ente ordinistico, bensì dalla strumentalità della sua attività alla salvaguardia dell'interesse della collettività ad essere assicurata sul corretto esercizio della professione; interesse che è evidentemente meritorio di essere tutelato attraverso una disciplina unitaria della materia sull'intero territorio nazionale¹⁴.

L'individuazione dei principi ricognitivi presenta, inoltre, aspetti particolarmente problematici per quanto concerne i suoi rapporti con il quadro normativo connesso alla disciplina relativa all'esame di abilitazione ed alla iscrizione all'albo professionale. Come è noto, la Legge 14.01.1999, n. 4 ha delegato il Governo all'adozione di uno o più regolamenti di delegificazione¹⁵ al fine di modificare e/o integrare la disciplina del relativo ordinamento professionale, dei connessi Albi, Ordini o Collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove, ma limitatamente alle sole attività professionali per le quali l'ordinamento vigente preveda l'obbligo di superamento di un esame di Stato¹⁶.

¹⁴ In senso critico su tale impostazione della Corte Costituzionale si veda E. BINDI - M. MANCINI *La corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia professioni* cit.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 17, 2° comma, della Legge 23.08.1988, n. 400: *"Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari"*.

¹⁶ Dispone l'art. 1, 18° comma, della Legge n. 4/1999 che: *"Con uno o più regolamenti adottati, a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentiti gli organi direttivi degli ordini professionali, con esclusivo riferimento alle attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo di superamento di un esame di Stato, è modificata e integrata la disciplina del relativo ordinamento, dei connessi albi, ordini o collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove, in conformità ai seguenti criteri direttivi:*

- a) *determinazione dell'ambito consentito di attività professionale ai titolari di diploma universitario e ai possessori dei titoli istituiti in applicazione*

Il passaggio, determinato dalla novella costituzionale del 2001, della materia "professioni" alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni, ha però comportato il trasferimento della potestà regolamentare dallo Stato direttamente alle Regioni e non più allo Stato; da qui l'esigenza di interpretare restrittivamente e soprattutto compatibilmente con la novella costituzionale i contenuti della delega di cui alla Legge n. 4/1999, promulgata sotto la vigenza di un diverso assetto costituzionale delle funzioni normative.

A quest'ultimo proposito l'Adunanza generale del Consiglio di Stato¹⁷, in sede di disamina dello schema di regolamento governativo recante *"disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, delle prove relative e del loro svolgimento"* ha precisato che la realizzazione dell'interesse pubblico all'esercizio adeguato e corretto delle professioni potrà essere perseguito conferendo allo Stato la titolarità della potestà legislativa esclusiva per tutti quei profili disciplinari che non ammettono frazionamento e dovranno, pertanto, essere disciplinati uniformemente sull'intero territorio nazionale¹⁸. Per tali profili, fra i quali il Consiglio

dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni;

- a) *eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi in relazione agli ambiti di cui alla lettera a), indicando i necessari raccordi con la più generale organizzazione dei predetti albi, ordini o collegi;*
- a) *coerenza dei requisiti di ammissione e delle prove degli esami di Stato con quanto disposto ai sensi della lettera a)".*

¹⁷ Parere 13.03.2006, n. 50/06 in www.giustizia-amministrativa.it; nello stesso senso Cons. St., Sez. cons. atti normativi, parere n. 67/2002. La questione concerne principalmente la legittimità dello schema di regolamento diretto a modificare e/o integrare il D.P.R. n. 328/2001 con particolare riferimento alla disciplina dell'esame di Stato. Entrata in vigore la legge costituzionale n. 3/2001, che demanda alla potestà legislativa concorrente Stato/Regioni, la regolamentazione della materia delle professioni, è necessario verificare la sorte della delega di cui all'art. 1, comma 18, della Legge n. 4/1999 chiamata a spiegare i propri effetti in un diverso contesto istituzionale. In particolare è controversa la potestà regolamentare (peraltro di delegificazione) del Governo in un contesto normativo in cui è costituzionalmente sancita la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni; in tale assetto la potestà regolamentare può essere di pertinenza delle sole Regioni. Solo l'individuazione, nel contesto più generale della materia delle professioni, di ambiti di intervento esclusivi dello Stato salverebbe la potestà regolamentare di quest'ultimo.

¹⁸ Secondo la Corte Costituzionale si tratta:

- 1) della istituzione degli Ordini e collegi professionali;



di Stato ricomprende anche la disciplina dell'esame di abilitazione ed in particolare della individuazione dei presupposti (titoli di studio e tirocinio) per l'accesso al medesimo, lo Stato sarà titolare non solamente della potestà legislativa, ma anche di quella regolamentare. Tale orientamento, che nel caso di specie fa salva la delega di cui all'art. 1, comma, 18 della Legge n. 4/1999, confermerebbe la legittimità dell'operato del Governo, non solamente per quanto concerne la specifica disciplina dell'esame di Stato, ma, più in generale, riguardo alla specifica previsione normativa delle "esclusioni" di cui all'art. 1, 4° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 sulla quale di qui a breve si dirà.

Non si può, infine, tacere della recente ed ulteriore novella costituzionale¹⁹, la cui efficacia è condizionata all'esito della prossima consultazione referendaria, che interviene nuovamente sulla materia delle professioni, rimettendo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato l'individuazione dell'ordinamento delle sole "*professioni intellettuali*". In una prospettiva *de iure condendo* è possibile limitarsi a riscontrare che l'eventuale definitiva promulgazione della legge di riforma costituzionale comporterebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso D.Lgs. n. 30/2006, ma limitatamente alle sole professioni

1) della disciplina dell'ordinamento professionale;

1) della disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale. In merito a quest'ultimo aspetto è sorta una questione circa la definizione dell'esatto ambito oggettivo del profilo "esami di abilitazione" ed in particolare se in questo potesse o meno ricomprendersi anche l'individuazione dei titoli di studio per l'accesso al predetto esame. L'Adunanza generale del Consiglio di Stato, nel citato parere n. 50/2006, anche sulla scorta delle "esclusioni" contemplate dall'art. 1, 4° comma, del D.Lgs. n. 30/2006, nonché della previsione di cui all'art. 33 della Costituzione ha precisato che: "*la disciplina dei titoli di studio richiesti per l'esercizio delle professioni intellettuali, sia pure indirettamente attraverso la esclusione dell'ambito di applicazione del decreto legislativo, viene ricondotta nella materia dell'esame di abilitazione e quindi attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato*". Ovviamente da tale considerazione discende che allo Stato, in materia di disciplina dell'esame di Stato ivi compresa la individuazione dei titoli di studio presupposti per il suo accesso, spetterà la titolarità anche della potestà regolamentare.

¹⁹Il Senato ha approvato il 16 novembre 2005 il Disegno di legge N. 2544-D "*Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione*" che sarà oggetto di referendum confermativo nel prossimo mese di giugno. Tale disegno di legge, modificando l'art. 117 secondo comma della Costituzione ed introducendo in esso la lettera *s-quater*, riporta nell'alveo della legislazione esclusiva dello Stato la materia delle "*professioni intellettuali*".



"*intellettuali*"²⁰, determinando una sostanziale dicotomia con le tipologie professionali non riconducibili a tale ultimo ambito.

In questo scenario è stato, dunque, promulgato il D.Lgs. 2.2.2006, n. 30.

²⁰ Delle quali, evidentemente, in questo caso più che mai occorrerà dare una definizione.



2. I contenuti del provvedimento

2.1. L'ambito di applicazione

Ai sensi dell'art. 1, 1° comma, del D.Lgs. n. 30/2006: *“Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali in materia di professioni, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che si desumono dalle leggi vigenti ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni”*.

Riguardo l'ambito di operatività del D.Lgs. n. 30/2006, giova rilevare inizialmente che, rispetto alle precedenti versioni, il testo approvato in via definitiva fa esclusivo riferimento alle *"professioni"* e non più alle *"professioni regolamentate"*.

Così facendo il legislatore delegato ha, innanzitutto, risolto la questione di compatibilità con l'art. 117, 3° comma, della Costituzione che reca un riferimento indistinto alle *"professioni"* quale materia di potestà legislativa concorrente Stato - Regioni. La modifica ha, inoltre, esteso l'ambito oggettivo degli effetti del decreto delegato che, così riformulato, riguarderà tutte le professioni ivi comprese quelle non regolamentate. In realtà, anche nella versione definitiva, la questione problematica sembrerebbe riemergere alla luce di quanto disposto dal 3° comma, dell'art. 1 del D.Lgs. n. 30/2006 secondo il quale: *"La potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale"*. Circoscrivere, infatti, l'ambito del provvedimento normativo alle sole professioni individuate e definite dalla normativa statale potrebbe anche essere inteso, di fatto, come una limitazione della sua efficacia alle sole professioni regolamentate.

L'ambiguità del testo del D.Lgs. n. 30/2006 deriva anche dall'assenza di una esplicita definizione di *"professioni"*; generalmente, all'interno di tale ambito generale si usa distinguere tra:



- a) *professioni regolamentate* (fra le quali sono ricomprese anche le “*professioni intellettuali*”) contraddistinte dal riconoscimento, anche pubblicistico, di un determinato *status* in capo al professionista al quale si collega la possibilità di esercitare una specifica attività professionale; sotto il profilo dell’organizzazione, le *professioni regolamentate* si caratterizzano per la presenza di istituti ed apparati, variamente denominati, a cui è assegnato l’esercizio autarchico di una funzione statale²¹;
- b) *professioni riconosciute* per le quali, pur essendo esplicitamente delineato uno *status* professionale, difetta sotto il profilo dell’organizzazione l’esercizio autarchico di una funzione statale (ossia la costituzione di Ordini e/o collegi professionali);
- c) *professioni non regolamentate*, per le quali difetta non solo l’esercizio autarchico di una funzione statale, ma anche uno specifico e riconosciuto *status* professionale.

Pur considerando tali persistenti "ambiguità" - evidentemente residuanti dalle modifiche sopraggiunte all'originaria versione del provvedimento - le palesate perplessità potrebbero essere superate aderendo ad una nozione estensiva di “*professione regolamentata*”. Secondo tale nozione, dovrebbe essere considerata “regolamentata” qualunque professione che possa far discendere da una legge il riconoscimento per i propri praticanti di uno specifico status e delle relative garanzie, ma non anche l’individuazione di una specifica e capillare struttura organizzativa a cui sia affidato l’esercizio autarchico di una funzione statale. Accogliendosi la nozione di cui sopra, in questo caso la dizione di cui al 3° comma, dell'art. 1 del D.Lgs. 30/2006, potrebbe essere interpretata come facente riferimento a tutte le professioni che pur non essendo “*regolamentate*” siano perlomeno “*riconosciute*” da disposizioni di legge.

²¹ La definizione di cui sopra, così come quella di *status* professionale è da ricondurre a F. MERUSI *Il diritto pubblico delle libere professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento nel diritto vigente e "quasi vigente"*, in *Diritto Amministrativo*, 3/2005, 449 ss.



Il D.Lgs. 30/2006, d'altra parte, non potrebbe che riguardare le sole professioni che siano oggetto di una qualche disposizione legislativa di rango statale; in tal senso, infatti, depongono sia l'impostazione "minimalista" dei contenuti del decreto delegato che il principio, affermato recentemente dalla Corte costituzionale, secondo cui deve ritenersi riservata allo Stato l'individuazione e la definizione delle figure professionali²². In sostanza, dunque, il 3° comma, dell'art. 1, ribadisce il principio, di origine giurisprudenziale ma pur sempre fondamentale della materia, secondo cui è rimessa alla competenza legislativa statale l'individuazione delle tipologie professionali; il logico corollario a tale statuizione, per così dire, di natura ricognitiva, è che le Regioni potranno disciplinare esclusivamente, nei limiti definiti dal dispositivo oggetto d'esame, le professioni che siano state espressamente riconosciute con legge dello Stato.

Il primo comma dell'art. 1 del D.Lgs. n. 30/2006 fa, peraltro, esplicito riferimento ai soli principi che si "*desumono*" dalle leggi vigenti; questo, alla luce di quanto disposto dall'art. 1, 3° comma, della Legge n. 131/2003, potrebbe rappresentare una *deminutio* della portata ricognitiva del provvedimento, nel senso che esso non contemplerebbe, *a priori*, i principi che siano stati espressamente individuati come tali direttamente dal legislatore statale ma solo quelli che si possono "desumere" dalla normativa vigente²³. Così facendo la ricognizione sarebbe fin dall'origine circoscritta all'individuazione dei soli principi implicitamente desumibili dalla legislazione vigente, ma paradossalmente non di quelli esplicitamente indicati come tali dalla stessa²⁴.

²² Da ultimo V. Corte Cost. sent. 8.2.2006, n. 40 ed i precedenti ivi richiamati.

²³ Dispone l'art. 1, 3° comma, della Legge n. 131/2003 che: "*Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*". La norma, dunque, limita la potestà legislativa regionale non solamente alla luce dei principi *desumibili*, ma anche di quelli *espressamente determinati* dallo Stato; anzi i primi interverrebbero esclusivamente in via residuale, ossia qualora manchino questi ultimi.

²⁴ Si veda in proposito, relativamente all'art. 1, la "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni*" a cura di F. MARCELLI - Servizio Studi presso il Senato della Repubblica ed. non definitiva n. 625 del settembre 2004.

Ciononostante, la disposizione può ritenersi corretta considerando il contesto normativo nel quale si inserisce e le limitazioni nell'ambito delle quali l'individuazione dei principi è costretta. Difatti il decreto delegato, per espresso dettato legislativo, si limita ad una attività meramente ricognitiva dei principi fondamentali che “*si traggono*” dalle leggi vigenti, ai sensi di quanto previsto dal 4° comma dell'art. 1 della Legge n. 131/2003; il riferimento al verbo “*trarre*” delinea evidentemente la necessità che sia espletata un'attività di individuazione ed estrapolazione, e non semplicemente di mera cognizione e recepimento, dei principi fondamentali. In sintesi, il legislatore delegante ha ritenuto utile circoscrivere l'oggetto dell'attività ricognitiva alla indicazione di quei soli principi per la cui estrapolazione sia necessario ricorrere ad un'attività ermeneutica e non estenderla anche a quelli che, invece, siano espressamente individuati come “*principi*” dallo stesso legislatore statale e, dunque, siano di facile cognizione da parte del legislatore regionale; va peraltro ribadito che sia i principi immediatamente desumibili dalla normativa statale che quelli individuati attraverso attività ermeneutica e ricognitiva propria del decreto legislativo in oggetto devono essere considerati quali principi fondamentali, vincolanti dell'attività legislativa delle Regioni sulla materia delle professioni.

Sempre nel contesto dell'art. 1 del D.Lgs. n. 30/2006, il quarto comma individua una serie (cospicua) di materie che “*non rientrano*” nell'ambito di applicazione del decreto suddetto. Tale norma – è il caso di dire – ripropone indirettamente un problema già sollevata dalla dottrina che per prima si è occupata dello schema del decreto delegato²⁵. Difatti nella sua prima versione - precedente alla sentenza interpretativa di rigetto n. 280/2004 della Corte costituzionale - il provvedimento in esame elencava esplicitamente elementi più o meno connessi alla materia “*professioni*”, demandandone la potestà legislativa esclusivamente allo Stato²⁶. Già allora, seppur vigente il 5°

²⁵ Si veda in proposito R. DE LISO *Profili di incostituzionalità dello schema di decreto legislativo in materia di professioni*, in *Federalismi.it* n. 12/2004.

²⁶ Art. 7 dello schema di decreto delegato.

comma dell'art. 1 della 131²⁷, la previsione in questione palesava non pochi problemi di compatibilità con la delega in quanto, lungi dal limitarsi all'individuazione delle sole *disposizioni* di esclusiva competenza statale, si estendeva indebitamente ad individuare *ambiti* di esclusivo intervento statale, delimitando ulteriormente la potestà legislativa regionale²⁸. L'intervento della Consulta che, come ricordato sopra, ha abrogato il 5° comma, dell'art. 1 della Legge n. 131/2003 nella parte in cui legittimava anche la ricognizione delle “sole” disposizioni di competenza esclusiva statale, ha indotto il Governo a riformulare la predetta previsione normativa oggi trasfusa, con le presunte opportune modifiche, nella norma di cui al 4° comma dell'art. 1 del D.Lgs. n. 30/2006.

Detta norma, come si è fatto cenno sopra, dispone che siano esclusi dall'ambito di applicazione del decreto, e dunque non siano oggetto di ricognizione relativamente alla estrapolazione dei principi fondamentali in materia di professioni, rispettivamente: *“la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richiesti per l'esercizio professionale; l'ordinamento e l'organizzazione degli Ordini e dei Collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico, la rilevanza civile e penale dei titoli professionali e il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni, di quelli conseguiti all'estero”*.

Se l'oggetto del D.Lgs. n. 30/2006 è la definizione dei “*principi fondamentali*” nella materia delle professioni, la portata della norma in esame può essere oggettivamente interpretata come l'esclusione degli elementi elencati dalla materia indagata. In realtà, non pare discutibile

²⁷ Che nella versione anteriore alla pronuncia della Corte costituzionale n. 280/2004 disponeva che: *“Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione”*.

²⁸ In questo senso R. DE LISO *op. cit.* il quale precisa come il Governo non fosse stato delegato, si come si evinceva dalla relazione di accompagnamento al decreto delegato, a “ (...) *compiere la ricognizione delle competenze riconducibili alla stessa materia, ma rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato*”.



che gli ambiti di intervento elencati dal 4° comma dell'art. 1 siano intrinsecamente connessi alla materia delle professioni; la *ratio* sottesa alla loro esclusione potrebbe ricercarsi, allora, nella necessità di garantirne una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. In sostanza, l'esclusione di tali ambiti dalla ricognizione di cui al D.Lgs. n. 30/2006 deriverebbe dalla necessità sancita dalla Costituzione di garantirne una loro uniforme regolamentazione sull'intero territorio nazionale e, pertanto, di escluderne da essi la potestà normativa regionale.

In questo caso, la questione da affrontare non è tanto quello di vagliare la fondatezza delle esclusioni menzionate dal decreto - esclusioni che, peraltro, sembrerebbero *ictu oculi* corrette alla luce dell'orientamento della Corte costituzionale di cui sopra - ma soprattutto quella di verificare la legittimità del potere esercitato dal legislatore delegato.

Gli effetti della norma in esame, che presenta una impostazione particolare indicando ciò che *non* è compreso nella materia delle professioni, conducono all'unico effetto rilevante di escludere dall'ambito della potestà legislativa concorrente regionale profili disciplinari di rilievo, sicuramente connessi, quanto meno sotto il profilo funzionale (si pensi a quelli attinenti all'esame di abilitazione) alla materia. L'operazione posta in essere presenta, in verità preoccupanti analogie con la norma di cui all'art. 7 del primo schema di decreto delegato predisposto dal Governo che, ancora prima della già citata sentenza n. 280/2004 della Consulta, in modo più diretto demandava alla potestà legislativa esclusiva statale i medesimi ambiti di intervento oggi previsti dal 4° comma, dell'art. 1 della versione definitiva del Decreto. Tale riferimento è scomparso dal testo novellato, ma sembra che ne siano rimasti immutati gli effetti sotto il profilo sostanziale. Resterebbero, dunque, fermi, i problemi di legittimità costituzionale già riscontrati nella precedente versione del testo normativo, in particolare quelli attinenti a "*l'eccesso di delega*"; compito principale al quale è destinato il Decreto in esame è quello di determinare i principi fondamentali vigenti nella materia delle professioni sì come desumibili dal vigente quadro normativo di



riferimento, ma non anche - come sembrerebbe evincersi dal tenore del 4° comma dell'art. 1 – quello di individuare le materie rimesse esclusivamente alla potestà legislativa statale.

Non vi è dubbio che il legislatore delegato, costretto a muoversi in un settore contraddistinto da un fitto coacervo di disposizioni, sia stato spinto a siffatta limitazione dalla preoccupazione di salvaguardare i profili che richiedono necessariamente una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Peraltro, i problemi della portata della delega e della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui al 5° comma dell'art. 1 della Legge n. 131/2003, che sarebbero emersi in maniera dirompente una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale del 6° comma, dell'art. 1 della Legge n. 131/2003²⁹, sembrerebbe avere trovato soluzione nelle modifiche, apportate al 4° comma, dell'art. 1 della citata Legge n. 131/2003, dalla Legge del 27.12.2004, n. 306 di conversione, con modifiche, del D.L. 9.11.2004, n. 266. In particolare l'art. 4 di tale legge dispone che: *“All'articolo 1, comma 4, primo periodo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni, le parole: «due anni» sono sostituite dalle seguenti: «tre anni» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi»”*.

Con tale modifica, in buona sostanza, si elide il riferimento formale alla potestà legislativa esclusiva statale, si aggira la portata meramente “ricognitiva” del decreto enunciata dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 280/2004, rimettendo al legislatore delegato l'individuazione degli ambiti normativi che non sono ricompresi nella materia oggetto di ricognizione.

La validità delle ragioni sostanziali che possono aver spinto il legislatore al restringimento oggettivo della materia in esame, non esime dal rilevare i dubbi circa la legittimità costituzionale dello strumento giuridico prescelto. Innanzitutto non è chiaro cosa si debba intendere per “*ambiti normativi*”; si tratta di una “*nuova categoria*”

²⁹ Corte Cost sent. n. 280/2004.



giuridica" che, peraltro, non trova riscontro nella Carta costituzionale, né nella legge delega e né, infine, nelle pronunce della Consulta che fa riferimento a nozioni come "*valore trasversale*" ovvero "*ambiti di intervento*", soltanto riguardo alle materie di cui all'art. 117, 2° comma, della Costituzione rimesse alla potestà legislativa esclusiva statale. Inoltre, se si è colta la *ratio* della novella, si ritiene che sia errato il presupposto dal quale muove l'analisi del legislatore; non può essere il legislatore statale a dover definire quale debba essere l'ambito di intervento della Regione in una materia inquadrata dalla Costituzione nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

Non vi è dubbio che la disciplina della materia delle professioni incida su valori trasversali (ovvero ambiti di intervento) che la Costituzione riconduce alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, della Costituzione³⁰; questi profili devono essere direttamente disciplinati dal legislatore statale nell'esercizio della propria potestà esclusiva e non, indirettamente, attraverso una limitazione della potestà legislativa regionale che debordi oltre i limiti della individuazione dei principi fondamentali attinenti alla materia.

Il testo del D.Lgs. n. 30/2006 presenta altre imperfezioni sulle quali è necessario prestare attenzione. In primo luogo, dal testo della norma (4° comma, art. 1) non traspare chiaramente se i titoli e le abilitazioni per l'esercizio professionale facciano riferimento alle sole professioni intellettuali ovvero debbano estendersi anche alle altre professioni; in quest'ultimo senso lascerebbe deporre la genericità del termine "*professionale*" utilizzato dal legislatore delegato, nonché, sotto il profilo logico sistematico il costante riferimento della norma ai profili organizzatori delle professioni non intellettuali (elenchi e/o ruoli).

Per quanto concerne, invece, il profilo disciplinare dell'organizzazione degli Ordini, va rilevato che per esso le esigenze di regolamentazione unitaria della materia appaiono più fievoli

³⁰ In questo senso si rinvia a quanto detto sopra in merito alla disamina del recente orientamento della Corte costituzionale sulla materia.



rispetto agli altri settori indicati dall'art. 1 comma 4 del D.Lgs. n. 30/2006. Ciò non esclude che, pur nell'ambito di una legislazione concorrente, la disciplina dell'ordinamento professionale spetti al legislatore statale considerando la sua diretta funzionalità alla soddisfazione dell'interesse pubblico della tutela della collettività, destinataria dell'“*opera intellettuale*”. Una volta riconosciuta la diretta incidenza dello Stato nella individuazione dei poteri spettanti agli Ordini professionali, ed una volta acclarato che il loro esercizio è comunque funzionale al perseguimento di interessi nazionali unitari, diventa del tutto inevitabile l'intervento dello stesso anche nella definizione dei caratteri organizzativi essenziali al perseguimento di tali finalità. Tra i profili organizzativi più importanti vi sono, indubbiamente, l'individuazione degli organi delle strutture ordinistiche e dei relativi poteri e la definizione dei sistemi elettorali³¹. Per quanto discrezionale, la scelta del legislatore nazionale andrà comunque temperata con i principi di "leale collaborazione" ed "adeguatezza" che reggono il nuovo ordinamento federale. La sostanziale esautorazione delle potestà normative regionali contrasterebbe, dunque, con la tendenziale e naturale vocazione delle Regioni a differenziare l'organizzazione territoriale delle professioni - fermo restando il modello definito dallo Stato come profilo organizzatorio minimo - a seconda delle caratteristiche e delle

³¹ In merito alla esclusiva competenza sul punto del legislatore statale si veda Corte Costituzionale, sent. n. 405 del 3.11.2005 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della l.r. Toscana 28.09.2004, n. 50 *"nella parte in cui prevedono la costituzione obbligatoria dei coordinamenti (art. 2); dispongono che tali coordinamento debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini e Collegi (art. 2) attribuiscono ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3) e, infine, prevedono che tali coordinamenti abbiano un ruolo consultivo della Regione (art. 4). La dimensione nazionale dell'interesse pubblico e la sua infrazionabilità che caratterizza la normazione riguardante gli Ordini e i Collegi - finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività - richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirano ad iscriversi"*.

esigenze del territorio ed in armonia con le proprie politiche di sviluppo³².

Per quanto concerne, infine, l'attribuzione delle competenze professionali, essa non può essere disgiunta dalle caratteristiche e dai contenuti dei *curricula* formativi che consentono l'accesso alle professioni e sui quali lo Stato è titolare di una potestà normativa esclusiva; l'esigenza di salvaguardare unitariamente su tutto il territorio nazionale la "qualità" dei servizi professionali e quindi tutelare i fruitori di tali servizi determina, senza ombra di dubbio, l'impossibilità di riconoscere alle Regioni alcuna potestà legislativa su questi profili. Tale impostazione ha, oramai ricevuto l'avallo della Consulta³³; lo Stato ha dunque l'onere di individuare, anche ai sensi dell'art. 33, 2° comma della Costituzione, i percorsi formativi universitari necessari per l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle diverse professioni (nel rispetto delle autonomie degli ordinamenti universitari) ed anche la corrispondenza oggettiva tra i diversi *curricula* formativi delineati e le competenze professionali attribuibili a ciascun profilo professionale³⁴.

2.2. L'individuazione dei principi fondamentali

Il D.Lgs. N. 30/2006 procede nei successivi articoli (2,3,4, e 5) a delineare i principi fondamentali che sovrintendono la disciplina della materia delle professioni; essi sono quelli relativi a :

- 1) la libertà professionale (art. 2);
- 2) la tutela della concorrenza e del mercato (art. 3);

³² Per una ricostruzione dei principi fondamentali in materia di professioni seppur anteriore al D.Lgs. n. 30/2006 sia consentito rinviare a PASSERI - PITTAU *Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini* su www.centrostudicni.it.

³³ In particolare si vedano le già citate sentenze nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 e la n. 40 del 2006 in www.cortecostituzionale.it.

³⁴ Questione diversa, e già affrontata sopra è quella relativa alla permanente o meno validità della delega di cui all'art. 1, comma 18 della Legge n. 4/1999.

- 3) l'accesso alle professioni (art. 4);
- 4) i principi di regolazione delle attività professionali (art. 5).

Si tratta di principi di portata generalissima, che riecheggiano gli stessi precetti costituzionali e che, dunque, proprio per tale loro caratteristica, sembrano integrare gli estremi dei "*principi generali dell'ordinamento*", vale a dire quelli che attengono strettamente a valori costituzionali supremi e che per loro stessa natura sono intangibili anche per il legislatore statale.

L'attività del legislatore delegato si è dunque mossa nel senso di estrapolare dalla normativa vigente i principi presuntivamente ispiratori della disciplina della materia delle professioni, conformandosi al recente insegnamento della Corte costituzionale secondo cui è "*principio fondamentale non certo la regola testuale della norma, ma il suo principio ispiratore*"³⁵. L'aspetto paradossale di tale operazione è che procedendo per astrazioni, si è finiti per individuare e ritornare ai precetti costituzionali, senza effettivamente chiarire i confini del riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni. La regola *iuris*, identificabile quale principio fondamentale, dovrebbe invece presentare necessariamente un grado di specificazione ulteriore rispetto al principio di ordine generale, sia in termini di contenuti che di ambito oggettivo di operatività, e questo tanto più qualora, come avviene nel caso in esame, il legislatore delegato debba limitarsi ad una attività di semplice ricognizione delle disposizioni normative.

Giova, a questo proposito, ricordare quanto più volte espresso dalla Corte Costituzionale (e ripreso dalla stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali³⁶) secondo cui il limite dei "*principi fondamentali*" potrebbe essere distinto da quello dei "*principi dell'ordinamento giuridico*", che contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività.

³⁵ Corte Cost, sent. n. 201/2003.

³⁶ In particolare si veda la seduta n. 84 del 9.11.2004

Mentre i “*principi dell’ordinamento giuridico*”, consistendo in “*quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell’ordinamento giuridico vigente*”, devono essere desunti dall’insieme delle norme alle quali si informa il sistema complessivo, i “*principi fondamentali*” che delimitano il potere di legislazione concorrente delle Regioni devono essere individuati attraverso l’esame delle specifiche legislazioni di settore³⁷.

Su tale distinzione, apparentemente solo formale, si gioca la partita della legittimità costituzionale del D.Lgs. n. 30/2006 che, qualora recasse principi ordinamentali, non solamente eccederebbe i confini della propria delega, ma sarebbe altresì del tutto inefficace rispetto all’obiettivo di orientare e delimitare i confini dell’esercizio della potestà normativa statale e regionale; i principi di natura ordinamentale devono infatti essere applicati indistintamente sia dallo Stato che dalle Regioni.

Ebbene, come si avrà modo di verificare, la maggior parte dei principi delineati dal D.Lgs. n. 30/2006 dispone di un contenuto tipicamente “*ordinamentale*” e non “*fondamentale*”, come era invece suo obiettivo.

2.3. La libertà professionale

È tuttavia opportuno passare in rassegna lo specifico contenuto delle disposizioni normative citate, cominciando dall’art. 2 del D.Lgs. n. 30/2006 il cui primo comma³⁸, relativo alla “*libertà professionale*”, riconduce l’esercizio dell’attività professionale alla “*libertà di*

³⁷ *Ex multis* Corte Costituzionale sentenze n. 6 del 1956, n. 68 del 1961, n. 87 del 1963, n. 28 del 1964, n. 23 del 1978, n. 91 del 1982, n. 231 del 1984, n. 1107 del 1988 e n. 465 del 1991.

³⁸ L’art. 2, 1° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 dispone che: “*L’esercizio della professione, quale espressione del principio della libertà di iniziativa economica, è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all’ordine pubblico e al buon costume. Le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l’esercizio della professione*”.

iniziativa economica privata" ai sensi dell'art. 41 della Costituzione,³⁹ tutelandone l'esercizio in tutte le sue forme ed applicazione.

Non vi è alcun dubbio che la, oramai nota, configurazione dell'attività professionale come "attività di impresa" comporti automaticamente il rispetto del principio della libertà di iniziativa economica⁴⁰ come, peraltro, esplicitamente riconosciuto dal legislatore⁴¹. Tuttavia, tale valore, intrinseco all'esercizio della professioni, incontra una espressa e specifica limitazione nelle norme imperative e relative all'ordine pubblico ed al buon costume⁴².

Il D.Lgs. n. 30/2006 statuisce, sempre al 1° comma dell'art. 2, che le Regioni *"..non possono adottare provvedimenti che ostacolino l'esercizio della professione"*.

Altro principio fondamentale che si evince dalla lettura del secondo comma dell'art. 1 in esame, è quello della *parità di trattamento*, interpretato sotto il profilo del *divieto di discriminazione* per ragioni sessuali, religiose, politiche o di ogni altra condizione personale e sociale, secondo quanto stabilito dalla normativa, nazionale e comunitaria, in materia di occupazione e condizioni di lavoro⁴³. La clausola generale la quale, anche su istanza della

³⁹ Dispone l'art. 41 Cost che: *"L'iniziativa economica privata è libera. [2] Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. [3] La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali."*

⁴⁰ In questo senso, da ultimo, L'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato nel parere del 16.11.2005 sulla *liberalizzazione dei servizi professionali*, punto 58.

⁴¹ In questo senso si veda la relazione governativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo che richiama in particolare quanto previsto dalla Legge 17.8.2005, n. 174 relativa all'attività professionale di acconciatore il cui art. 1, 2° comma dispone: *"L'esercizio dell'attività professionale di acconciatore rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione. La presente legge è volta ad assicurare l'esercizio dell'attività, l'omogeneità dei requisiti professionali e la parità di condizioni di accesso delle imprese del settore al mercato, nonché la tutela dei consumatori"*.

⁴² La libertà professionale, ancorché non scaturente da una fonte scritta, è stata da sempre considerato un principio costituzionale materiale; in questo senso si veda S. BARTOLE *Albi, ordini professionali e diritto al lavoro*, in *Giur. It.*, 1961, c. 941.

⁴³ In particolare dispone l'art. 2, 2° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 che: *"Nell'esercizio dell'attività professionale è vietata qualsiasi discriminazione, che sia motivata da ragioni sessuali, razziali,*



Commissione parlamentare sulle questioni regionali⁴⁴, richiama integralmente la normativa di riferimento è particolarmente importante in quanto definisce l'ambito oggettivo dell'operatività del divieto; di recente, infatti, i D.Lgs. nn. 215 e 216 del 9.7.2003 hanno espressamente disciplinato, recependo la relativa normativa comunitaria, la questione della parità di trattamento fra le persone precisando, a riguardo, che tale valore può essere suscettibile di delimitazione, purché quest'ultima trovi giustificazione nella necessità di salvaguardare altri valori di pari rango ovvero superiore. In questo senso i provvedimenti citati⁴⁵ stabiliscono la possibilità di derogare al principio della *parità di trattamento* qualora tale deroga trovi un'oggettiva giustificazione nel perseguimento di finalità legittime mediante strumenti appropriati e proporzionati⁴⁶. Giova, infine, rilevare, che, contrariamente a quanto contenuto nella iniziale versione del decreto, il divieto di discriminazione riguarda non solo le professioni, ma in particolar modo l'esercizio dell'attività professionale e, pertanto, un ambito di operatività sicuramente più esteso.

Un ulteriore principio fondamentale connesso alla libertà professionale è quello *dell'autonomia del professionista dipendente*. Come risulta dalla relazione governativa al Decreto delegato, la norma è il risultato di una considerazione della Commissione parlamentare

religiose, politiche o da ogni altra condizione personale o sociale, secondo quanto stabilito dalla disciplina statale e comunitaria in materia di occupazione e condizioni di lavoro".

⁴⁴ Si vedano in particolare il parere che la citata Commissione ha espresso nella seduta n. 104 dell'8.11.2005. In verità rispetto al precedente testo dello schema è stato eliminato il riferimento specifico alla possibilità di deroga del principio della parità di trattamento; il richiamo al complessivo quadro normativo di riferimento, in verità, consente di ricomprendervi anche le eccezioni esplicitate a tale principio.

⁴⁵ Si vedano in particolare gli artt. 3, comma del D.Lgs. n. 215/2003 e 3, comma 6 del D.Lgs. n. 216/2003.

⁴⁶ In questo senso si veda l'art. 3, 6° comma, del D.Lgs. n. 216/2005 secondo cui "*Non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari. In particolare, resta ferma la legittimità di atti diretti all'esclusione dallo svolgimento di attività lavorativa che riguardi la cura, l'assistenza, l'istruzione e l'educazione di soggetti minorenni nei confronti di coloro che siano stati condannati in via definitiva per reati che concernono la libertà sessuale dei minori e la pornografia minorile*".

sulle questioni regionali⁴⁷ giustificata dall'esigenza di riconoscere l'autonomia del professionista anche qualora quest'ultimo eserciti la propria attività come lavoratore dipendente ed a prescindere dall'esistenza di una esplicita norma di legge che la sancisca (condizione espressamente richiamata nella versione precedente della norma in esame); dalla legislazione vigente non può essere desunto, infatti, il principio generale secondo cui l'attività professionale può essere svolta in forma di lavoro dipendente nei soli casi previsti dalla legge.

Ultimo principio fondamentale individuato dall'art. 2, comma 4°, del D.Lgs. n. 30/2006 è quello del *potere di riconoscimento regionale delle associazioni fra professionisti aventi ad oggetto l'esercizio di professioni non intellettuali e/o regolamentate*⁴⁸. Questo potere delle Regioni viene condizionato dal Decreto delegato alle seguenti condizioni:

- 1) che si tratti di professioni non intellettuali⁴⁹ e non regolamentate;
- 2) che esauriscano la propria attività nell'ambito territoriale della Regione di riconoscimento;
- 3) che, in quanto associazioni abbiano i requisiti richiesti dalla legge per il conseguimento della personalità giuridica.

Dalla relazione allo schema del decreto delegato, la *ratio* della previsione va ricercata nell'esigenza di evitare una conflittualità fra la previsione di cui all'art. 14 del D.P.R. n. 616/1977 ed il principio di

⁴⁷ In particolare si veda la riunione n. 104 del 8.11.2005.

⁴⁸ In particolare dispone l'art. 1, 4° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 che: "*Le associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge per il conseguimento della personalità giuridica, possono essere riconosciute dalla regione nel cui ambito territoriale si esauriscono le relative finalità statutarie*".

⁴⁹ Più precisamente delle professioni disciplinate dall'art. 2229 c.c. il quale, al primo comma, prevede che: "*La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi*".

recente affermato dalla Corte Costituzionale⁵⁰ secondo cui spetterebbe allo Stato l'individuazione delle "nuove" professioni.

L'art. 14 del citato DPR n. 616/1977 prevede invece che: *"È delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative di organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 del codice civile che operano esclusivamente nelle materie di cui al presente decreto e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione"*. Ebbene, dal tenore letterale della disposizione normativa si evince esclusivamente che il potere per il riconoscimento della personalità giuridica è delegato (e non trasferito) alle Regioni; è di tutta evidenza che la finalità ed i contenuti di tale potestà siano ontologicamente distinti rispetto a quelli sottesi al potere di riconoscere e regolamentare una nuova professione; eventualmente potrebbero crearsi interferenze relativamente al solo profilo del riconoscimento della personalità giuridica degli Enti esponenziali di una specifica categoria professionale. Si tratta, però, di eventualità meramente formale una volta riscontrato che, come si è visto sopra, il D.Lgs. n. 30/2006 esclude dal proprio ambito di operatività *"l'ordinamento e l'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali"*.

Va peraltro considerato che titolare delle funzioni relative al riconoscimento della personalità giuridica rimane lo Stato, il quale si è solo limitato a delegarne l'esercizio alle Regioni; ⁵¹ queste ultime, ai sensi di quanto disposto dall'art. 7 del DPR 10.02.2000, n. 361⁵²,

⁵⁰ Si veda in particolare Corte Cost. sentenza n. 405, del 2005.

⁵¹ Sulla conservazione di tale potere da parte dello Stato si veda Corte cost. 16-10-1990 (26-09-1990), n. 466 in "La Legge", 2005.

⁵² Dispone l'art. 7 del DPR n. 361/2000 che: *Il riconoscimento delle persone giuridiche private che operano nelle materie attribuite alla competenza delle regioni dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione, è determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa regione. 2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento le regioni a statuto ordinario istituiscono il registro delle persone giuridiche di cui al comma 1. Fino a quando non abbiano provveduto, le regioni applicano le norme del presente regolamento. 3. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti.*



possono esercitare tale potere esclusivamente per le persone giuridiche di diritto privato, nell'ambito delle quali non sono notoriamente annoverabili gli Ordini ed i Collegi professionali.

La norma di cui all'art. 2, 4° comma, del D.Lgs. n. 30/2006, sembra quindi la "brutta copia" di quella prevista dall'art. 2, comma 11, del D.L. 14.03.2005, n. 35, successivamente abrogato dalla Legge di conversione n. 80, del 2005, secondo cui: "*Le associazioni costituite da professionisti che non esercitano attività regolamentate, tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge, possono essere riconosciute*". "Brutta copia", si diceva, dal punto di vista delle possibili conseguenze giuridiche in quanto il D.L. n. 80/2005 dettava una previsione di ordine generale sulla facoltà di riconoscimento delle associazioni professionali senza per nulla intervenire sulla questione del riparto delle competenze normative, né tanto meno palesando un'esplicita competenza in tal senso delle Regioni.

Il D.Lgs. n. 30/2006, che ricordiamo è preposto alla ricognizione dei principi fondamentali che devono orientare il legislatore regionale nella disciplina della materia delle professioni, risulta essere su questo punto del tutto inopportuno in quanto individua un presunto principio sulla base di una previsione normativa che non solo non depone inequivocabilmente nel senso in cui è stata interpretata dal legislatore delegato, ma, addirittura, non è stata convertita in legge e, dunque, è stata espunta dal nostro ordinamento giuridico.

2.4. La tutela della concorrenza e del mercato

L'art 3 del D.Lgs. n. 30/2006, individua nella *tutela della concorrenza e del mercato* un ulteriore ambito dal quale trarre *principi fondamentali* in materia di professioni; ambito di particolare complessità alla luce della indiscutibile influenza esercitata sul punto dal diritto europeo.



Il 1° comma, dell'art. 3 del D.Lgs. n. 30/2006 individua, in sostanza, due principi fondamentali:

- 1) quello della *osservanza della disciplina statale della tutela della concorrenza nell'esercizio dell'attività professionale*;
- 2) quello della *ammissibilità delle deroghe di matrice comunitaria al principio della tutela della concorrenza ed in particolare quelle relative a: la riserva delle attività professionali; le tariffe e i corrispettivi professionali; la pubblicità professionale*⁵³.

Si tratta, evidentemente, di una norma complessa, non prevista nello schema originario del decreto delegato, i cui principali profili di criticità si rinvergono nella portata delle deroghe (in particolare di quelle espressamente enunciate) già da tempo, peraltro, oggetto di diatribe dottrinarie e giurisprudenziali.

Prima ancora di approfondire la norma nei dettagli, appare obbligato un richiamo alla natura ed agli obiettivi del Decreto delegato in esame. Il D.Lgs. n. 30/2006, infatti, ha una valenza solamente ricognitiva dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente; i principi individuati dal Decreto dunque potranno anche risentire degli “influssi” della normativa comunitaria, ma comunque dovranno essere desunti da provvedimenti aventi rango legislativo nel nostro paese. Orbene non sembra discutibile che nel nostro ordinamento giuridico siano presenti le deroghe ivi enunciate dal 1° comma, dell'art. 3 e che esse siano funzionali ad una pluralità di interessi pubblici; altrettanto nota è la controversa (secondo alcuni) compatibilità delle stesse deroghe con i principi di matrice comunitaria in materia di tutela della concorrenza. Ciò, però, non

⁵³ Dispone in particolare il 1° comma, dell'art. 3 del D.Lgs. n. 30/2006 che: “*L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale*”.



esclude la legittimità del rinvio operato dal D.Lgs. n. 30/2006 alle deroghe in questione in quanto, da un lato si tratta di principi comunque vigenti nel quadro normativo oggetto di ricognizione e dall'altro, perché la *querelle* circa la loro presunta incompatibilità non sembra ancora avere raggiunto una conclusione definitiva deponendo, anzi, alcune recenti pronunce della Corte di Giustizia, nel senso della loro compatibilità con i principi comunitari⁵⁴.

Va segnalato che in sede di disamina parlamentare dello schema di decreto delegato, era stata suggerita una formulazione della norma che si limitasse ad un generale richiamo dei principi e delle deroghe previste dalla normativa statale ed europea in materia di tutela della concorrenza⁵⁵. Tuttavia il Governo⁵⁶ ha ritenuto che sia il principio positivo della tutela della concorrenza quanto le eccezioni previste, si evincessero con sufficiente certezza dalla legislazione vigente in materia.

La tutela della concorrenza è materia espressamente richiamata dalla Costituzione⁵⁷ come “ambito di intervento” disciplinare rimesso alla esclusiva potestà legislativa statale; essa, quindi, può identificarsi come una vera e propria “*materia – funzione*” che, oltre a presentare un proprio specifico contenuto materiale, concreta un contenuto tipicamente teleologico in quanto “*costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, ma anche in quell’accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali*”⁵⁸. Non vi è alcun dubbio che anche la disciplina

⁵⁴ In particolare sulla questione delle tariffe professionali si veda Corte di Giustizia Ue, sent. 19.02.2002, C 35-99.

⁵⁵ Si veda in particolare il parere della Commissione parlamentare sulle questioni regionali nella seduta n. 84 del 9.11.2004.

⁵⁶ Si veda la relazione governativa all’art. 3 del decreto delegato presente, per stralcio, su *Guida al diritto*, n. 10/2006 dell’11.3.2006.

⁵⁷ Art. 117, 2° comma, lett. e) della Costituzione.

⁵⁸ In questi termini la Corte Costituzionale nelle sentenze n. 14 del 2004 e n. 175 del 2005 entrambe in www.cortecostituzionale.it.



dell'esercizio dell'attività professionale debba essere inquadrata nel rispetto del principio della tutela della concorrenza.

Per quanto concerne, invece, le deroghe ad esso, come si è visto sopra, alcune di esse – tipizzate dal nostro ordinamento – sono oggetto di accesa contestazione soprattutto da parte della Commissione Europea. In particolare quest'ultima si è espressa criticamente più volte, anche recentemente, riguardo al sistema tariffario che caratterizza le modalità di determinazione dei compensi per le professioni, lamentandone una presunta incompatibilità con i valori della tutela della concorrenza.

Ferma restando la valenza ricognitiva del Decreto delegato, che deve arrestarsi ai principi desumibili dalla legislazione vigente, sotto il profilo della compatibilità del sistema tariffario con il principio della tutela della concorrenza, il conflitto sembrerebbe tutt'altro che insanabile. La normativa comunitaria, nel tutelare la libera concorrenza e nel promuovere, nella misura più ampia possibile, una sana competizione delle imprese sul mercato, non impedisce ai singoli ordinamenti nazionali di definire alcune "regole del gioco" finalizzate a garantire la qualità e l'affidabilità delle prestazioni e dei servizi erogati⁵⁹. La stessa giurisprudenza comunitaria, in riferimento alle tariffe applicate all'attività svolta dagli avvocati italiani, ha statuito che le disposizioni del Trattato CE non ostano all'adozione, da parte di uno Stato Membro, di norme che approvino una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri di un ordine professionale, a condizione che lo Stato eserciti a mezzo dei suoi organi, controlli nei momenti dell'approvazione della tariffa e della liquidazione degli onorari⁶⁰.

Sulla scorta di tali considerazioni e nell'ambito dei limiti che per legge devono e dovranno caratterizzare l'attività ricognitiva dei Decreti delegati, può ragionevolmente ritenersi valida l'azione posta

⁵⁹ In questi termini Corte di Cassazione, sez. III - 17/10/2003 n. 15551; Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia Brescia 9/3/2004 n. 205 in www.giustiziaamministrativa.it

⁶⁰ Cfr. Corte di Giustizia CE, 19/2/2002 C-35/99 richiamata anche nella relazione governativa allo schema di decreto delegato.

in essere dal Governo, nonostante le censure sollevate sia in sede parlamentare⁶¹, che da parte dell’Autorità Garante della libera concorrenza e del mercato⁶². In quest’ultimo caso, l’Autorità ha criticato lo schema di decreto in quanto l’art. 3, 1° comma, “(...) *enuncia il principio della tutela della concorrenza e, immediatamente dopo, ne contraddice la stessa essenza. Il corretto dispiegarsi della concorrenza, infatti, implica la libertà di accesso al mercato ed il libero esercizio dell’attività, soprattutto con riferimento alla possibilità degli operatori di determinare autonomamente il proprio comportamento concorrenziale. È solo in tal modo che la competitività esplica i suoi effetti benefici a vantaggio di consumatori/utenti*”. L’Autorità, al di là delle considerazioni di merito, omette di considerare il contesto, e le correlative limitazioni, in cui opera il Decreto preposto che, come oramai più volte ricordato, deve prendere atto dei principi fondamentali vigenti nel nostro ordinamento, al fine di agevolare il riparto della potestà normativa Stato – Regioni. Nulla toglie una futura revisione dei medesimi da parte del Parlamento ma, *rebus sic stantibus*, le deroghe enunciate dal 1° comma, dell’art. 3 sono a tutti gli effetti principi fondamentali vigenti del nostro ordinamento giuridico ed in quanto tali limitano la potestà concorrente regionale.

Non meno complessa è la lettura del 2° comma, dell’art. 3 del decreto in esame che enuncia altri due principi fondamentali:

- 1) *l’attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all’attività d’impresa;*
- 2) *l’esercizio delle professioni intellettuali non è equiparato all’attività di impresa*⁶³.

⁶¹ Delle quali si è detto sopra.

⁶² In particolare nel parere n. AS 306 del 13.07.2005 (Bol. N. 26/2005) reso in sede consultiva.

⁶³ In particolare l’art. 3, 2° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 dispone che: “*L’attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all’attività di impresa ai fini della concorrenza di cui agli articoli 81, 82 e 86 (ex articoli 85, 86 e 90) del Trattato CE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali*”.



Il D.Lgs. n. 30/2006 distingue, dunque, tra *attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo e professione intellettuale*, riguardo alla loro riconducibilità alla nozione di *attività di impresa*. In particolare se la prima è pacificamente ricondotta in tale ambito, ne viene invece esclusa la seconda, relativamente a quegli specifici profili regolamentari espressamente citati dal secondo comma.

Non vi è alcun dubbio che la tendenza invalsa presso le Istituzioni comunitarie sia quella di ricondurre l'esercizio dell'attività professionale nell'ambito dell'attività di impresa, senza alcuna distinzione rispetto alle professioni intellettuali⁶⁴; come rilevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁶⁵ il diritto comunitario non conosce deroghe al principio secondo cui, ai fini *antitrust*, l'attività professionale, nella misura in cui ha una valenza economica, è attività di impresa, quale che sia la natura complessa e tecnica dei servizi forniti ed il rango dei valori cui, in alcuni casi, essa si collega. Tuttavia, come si è detto sopra in sede di disamina del 1° comma, dell'art. 3, la questione va affrontata tenendo conto dei limiti di azione imposti al Decreto delegato dalla Legge n. 131/2003, nonché della differenza sopra rilevata fra principi fondamentali e principi generali dell'ordinamento giuridico.

Come più volte già affermato, la “ricognizione” dei principi fondamentali in materia di professioni deve limitarsi alla individuazione di principi già immanenti nell'ordinamento giuridico, senza potersi estendere ad attività ultronee quali l'interpretazione delle norme ovvero, addirittura, la creazione di nuovi precetti; e dalla legislazione statale attualmente vigente in Italia non traspare un principio fondamentale che identifichi l'esercizio dell'attività professionale a quella di impresa.

⁶⁴ In questi termini *ex multis*: Corte di Giustizia Ue 19.02.2002 C – 309/99 punti 44 – 49 sugli avvocati; *id.* 12.09.2000 C – 180/184/98 punto 77 relativamente ai medici; *id.*, 18.06.1998, C – 35/96, punto 36 sugli spedizionieri doganali.

⁶⁵ Sempre nel parere n. AS 306 del 13.07.2005 (Bol. N. 26/2005) reso in sede consultiva. In questo senso anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta 81° del 21.09.2004.

Dall'esame del dibattito parlamentare, emerge un appiglio testuale a tale tesi che appare di particolare pertinenza alla luce del contesto nel quale il legislatore delegato è chiamato ad operare. L'art. 2238 del Codice civile prevede che: *“Se l'esercizio della professione costituisce elemento di un'attività organizzata in forma di impresa, si applicano anche le disposizioni del titolo I”*. L'ordinamento vigente pone, quindi, in termini condizionali l'organizzazione imprenditoriale per l'esercizio dell'attività professionale (*“se l'esercizio...”*) lasciando intendere che quest'ultimo possa concretarsi anche in forme alternative e, comunque, non abbia necessariamente carattere imprenditoriale.

Il nostro ordinamento non disconosce la configurazione dell'attività professionale come attività di impresa, ma contestualmente prospetta tale ipotesi come meramente eventuale, sicché essa non può assurgere al rango di principio fondamentale⁶⁶.

Il terzo comma dell'art. 3 del D.Lgs. n. 30/2006 esprime l'ulteriore principio fondamentale relativo *all'ammissibilità di interventi pubblici a sostegno dello sviluppo delle attività professionali nel rispetto delle competenze dello Stato e delle Regioni e della normativa comunitaria*.

Il principio in esame trova scaturigine dalle disposizioni normative in materie di finanziamenti ed aiuti allo sviluppo economico sì come interpretate da un recente orientamento della Corte Costituzionale la quale, pur inglobando la disciplina di tali interventi nella materia della *“tutela della concorrenza”* – espressamente definita materia/funzione⁶⁷ - non ne ha escluso in senso assoluto una competenza normativa da parte delle Regioni. In particolare la

⁶⁶ La Commissione parlamentare nella seduta n. 81°, del 24, 09, 2004 aveva modo di precisare che: *“Anche la professione intellettuale sarebbe, dunque, equiparabile ad un'impresa in riferimento alla normativa comunitaria sulla tutela della concorrenza. È dubbio tuttavia che sia identificabile un principio fondamentale in tal senso nella legislazione statale, pur sussistendo certamente disposizioni comunitarie applicabili ed applicate. Il disposto dell'art. 3 va, dunque, valutato, alla luce di questi aspetti e di quanto già sopra osservato circa la differenza tra principio fondamentale e vincolo derivante dall'ordinamento comunitario”*.

⁶⁷ Corte Costituzionale sent. n. 175/2005 in www.cortecostituzionale.it

Consulta con la sentenza del 13.01.2004 n. 14⁶⁸ ha precisato che *“la nozione di tutela della concorrenza abbraccia nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello Stato, tuttavia, la linea di confine tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza va individuata nella inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell’art. 117, secondo comma della Costituzione, che concentra in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese. L’intervento statale si giustifica, quindi, per la sua rilevanza macroeconomica, mentre alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni sono riservati gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale”*.

Il *discrimen* per inquadrare, dunque, una misura di sostegno nell’ambito della potestà esclusiva statale ovvero in quella regionale è quello dell’ampiezza della sua dimensione territoriale oltre che all’adeguatezza e proporzionalità dell’intervento programmato rispetto agli obiettivi attesi⁶⁹.

2.5. L'accesso alle professioni

L’art. 4 del D.Lgs. n. 30/2006 individua l’ulteriore categoria di principi fondamentali afferenti l’accesso alle professioni. Il primo comma del suddetto articolo riconosce, quale principio fondamentale, *la libertà di accesso all’esercizio delle professioni nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge*.

L’enunciazione di tale principio è del tutto pleonastico, in quanto esso è agevolmente deducibile da quanto affermato dal 1° comma dell’art. 2 del D.Lgs. n. 30/2006 che identifica l’esercizio della professione quale espressione del principio di libertà di iniziativa

⁶⁸ Negli stessi termini Corte Costituzionale sentt. nn. 134/2005 e 174/2005.

⁶⁹ In questo senso *ex multis*: Corte Cost sentt. nn. 272/2004; 175/2005.



economica; una volta sancita la libertà di esercizio ne discende automaticamente anche la libertà di accesso.

Gli altri due commi dell'art. 4 vanno letti congiuntamente. Essi accorpano due articoli (precisamente l'art. 4 e l'art. 5) del precedente schema di Decreto delegato ed intervengono a dettare i principi fondamentali in materia di riconoscimento dei titoli.

Il 2° comma dell'art. 4 sancisce che *spetta allo Stato la determinazione dei requisiti tecnico – professionali e dei titoli professionali necessari ad esercitare quelle professioni che sono strumentali alla soddisfazione di un interesse pubblico generale dallo stesso tutelato*⁷⁰. La portata di tale principio, come è intuibile, è particolarmente vasta.

Va in primo luogo osservato che i requisiti tecnico – professionali e i titoli professionali potrebbero avere un contenuto parzialmente sovrapponibile, nel senso che è accaduto - e potrà accadere - che il legislatore statale associ e riconosca il possesso di determinati requisiti tecnico – professionali a soggetti che possano provare l'acquisizione di un determinato titolo professionale.

Il dualismo prospettato dalla norma in esame impone, però, l'approccio ad una interpretazione che ne tenga distinto il contenuto; sotto quest'aspetto, i requisiti tecnico – professionali sembrerebbero fare riferimento alla maturazione di una determinata esperienza e/o pratica nell'esercizio di una specifica attività in un altrettanto specifico settore⁷¹. Tendenzialmente tale attività non dovrebbe comportare il conseguimento di un titolo professionale, ma piuttosto il rilascio di un attestazione/certificazione, da parte dell'Autorità preposta alla vigilanza ed al riscontro circa l'ottemperanza a quanto effettivamente richiesto. Ovviamente vanno distinti da tali requisiti,

⁷⁰ Il 2° comma dell'art. 4 del D.Lgs. n. 30/2006 dispone che: *“La legge statale definisce i requisiti tecnico – professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato”*.

⁷¹ Si pensi ad esempio al periodo di praticantato dei laureati, preliminare allo svolgimento dell'esame di Stato ed al conseguimento del titolo professionale.

così come dai titoli professionali, i “*titoli di studio*” condizionati dall'espletamento di un determinato percorso di studio predeterminato per legge. Su questo punto occorre richiamare quanto si è già detto sopra, precisando che la delega al Governo di cui all'art. 1, comma 18 della Legge n. 4/1999, in materia di riordino dell'accesso alle professioni deve essere ritenuta estendibile a quelle professioni per le quali, *con legge dello Stato*, siano già stati individuati i titoli di studio di accesso e sia esplicitamente previsto il superamento di un esame di Stato. Detta delega, invece, non potrà estendersi fino al punto da consentire, al Governo, di individuare mediante regolamento delegato (e per giunta di delegificazione) titoli di studio funzionali all'accesso alle suddette professioni, diversi da quelli individuati con legge statale.

Il titolo professionale, invece, va invece identificato con l'autorizzazione/abilitazione all'esercizio di una determinata attività professionale che può eventualmente presupporre il possesso sia di specifici titoli di studio che di altrettanto peculiari requisiti tecnico – professionali.

In realtà tale previsione risulta incoerente con l'impostazione assegnata dal legislatore al suddetto Decreto; l'art. 1, 4° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 esclude, infatti, espressamente dal proprio ambito di operatività la disciplina delle formazione professionale (titoli di studio), quella del tirocinio (requisiti tecnico – professionali) e dell'esame di Stato, abilitazioni ed iscrizione all'albo (titoli professionali). Considerando tali esclusioni è difficile conferire un contenuto concreto al principio di cui all'art. 4, 2° comma⁷².

Le professioni di cui all'art. 4, 2° comma dovranno inoltre:

- 1) richiedere una specifica preparazione;
- 2) essere funzionali alla realizzazione di “*interessi generali*” di competenza statale.

⁷² Ad esempio non rientrerebbero nella potestà legislativa concorrente disciplinata dal D.Lgs. n. 30/2006 i requisiti previsti dagli artt. 107 – 109 del D.P.R. n. 380/2001.



Il primo dei due ulteriori requisiti citati appare ridondante per un provvedimento legislativo che riguarda l'esercizio di attività professionali, ossia di attività per le quali è implicita la richiesta del possesso di una preparazione specifica. Per quanto concerne il secondo requisito, l'interesse pubblico generale⁷³ deve, molto probabilmente, essere attribuito esclusivamente ad elementi od ambiti di generale e cruciale rilevanza per tutti i cittadini, indipendentemente dalla specifica posizione giuridica ricoperta da ciascuno di essi (si pensi ad eventuali particolarità e specificità regionali).

In questo senso deve ritenersi pleonastico anche il successivo riferimento alla competenza statale in quanto, pur nella prospettiva di uno Stato "federale", la tutela di un interesse generale non potrà che spettare all'Autorità centrale.

Il riferimento all'interesse pubblico generale rappresenta, inoltre, un tentativo del legislatore delegato di arginare l'orientamento della Corte Costituzionale secondo il quale qualunque sia il tipo o la natura dell'attività oggetto di una determinata professione, la relativa disciplina non può che ricondursi nell'ambito della materia delle "professioni", sulla quale costituzionalmente vige una potestà legislativa concorrente Stato – Regioni⁷⁴. Il tentativo di arginamento sembra però poggiare su basi giuridiche non troppo solide.

⁷³ Si badi bene "generale" e non "collettivo".

⁷⁴ In questi termini si veda Corte Cost, sent. n. 424/2005; *contra*, nel senso di ritenere rilevante, ai fini del riparto della competenza normativa, anche la materia che riguarda la specifica attività professionale si veda A. GENTILINI *La materia concorrente delle professioni ed il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali* in *Giur. Cost.*, 2003, 3680; per una ricostruzione della questione si veda BINDI – MANCINI *op. cit.* 6 ss. Si noti che, nonostante il summenzionato orientamento della Consulta, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, contestando il riferimento "alle finalità statali" indicate nel primo schema di decreto delegato, nella seduta 81° del 28.09.2004, proponeva al legislatore delegato di ricorrere "al più consolidato riferimento alle materie assegnate alla sua (dello Stato) competenza, riferimento che sembra offrire più solidi strumenti interpretativi. In generale, e non solo avuto riguardo a questo articolo, va considerato come, sull'esercizio della funzione legislativa regionale, debba o possa pesare la materia nell'ambito della quale si svolge l'esercizio dell'attività professionale. Se tale materia appartiene alla competenza statale, o concorrente, questa circostanza non sembra influente".

Se la Consulta, come ricordato, ritiene che l'inquadramento di una determinata attività nell'ambito delle “*professioni*” sia criterio intangibile al fine del riparto della potestà legislativa Stato – Regioni, evidentemente subordina ad esso qualsiasi altro criterio determinativo sia con riferimento alla materia trattata ovvero all'interesse perseguito⁷⁵. D'altra parte la Costituzione non prospetta distinzione di alcuna sorta nell'ambito delle “*professioni*”, cosicché qualora un'attività sia inserita in questa materia essa dovrà essere soggetta alla potestà normativa concorrente Stato – Regioni, ancorché sia strumentale alla soddisfazione di un interesse pubblico generale di pertinenza dello Stato il cui intervento, a tale fine, potrà eventualmente giustificarsi ai sensi dell'art. 117, 2° comma, della Costituzione, qualora tale interesse sia inquadrabile in uno degli ambiti di intervento ivi previsti.

In sostanza, dunque, il riferimento all'interesse pubblico generale, quale presupposto per demandare allo Stato la determinazione dei requisiti tecnici e dei titoli professionali per l'esercizio di una determinata attività, non appare trovare riscontro come principio fondamentale nel nostro ordinamento giuridico.

Il terzo comma dell'art. 4 del D.Lgs. n. 30/2006 riconosce il principio della *efficacia extraterritoriale dei titoli regionali rilasciati dalla Regione in conformità dei livelli minimi uniformi di prestazione previsti dallo Stato*⁷⁶. Da tale principio se ne ricava, indirettamente, un altro secondo cui *la Regione può rilasciare titoli professionali senza rispettare i livelli minimi uniformi di prestazione previsti dallo Stato*; in questo caso, però, tale titolo potrà avere *efficacia* esclusivamente *nell'ambito del territorio regionale*.

⁷⁵ Esplicita sul punto è la sentenza n. 40, dell'8.2.2006 nella quale, su tale aspetto, la Corte Costituzionale ha precisato che rispetto alla materia “*professioni*” “.....non assume rilievo la circostanza che il ricorrente ne riconduca il contenuto precettivo all'ambito delle professioni sanitarie.....giacché l'individuazione di una specifica area caratterizzante la professione è ininfluente ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 (sentenza n. 425 e n. 355 del 2005)”.

⁷⁶ Prevede l'art. 4, 3° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 che: “*I titoli professionali rilasciati dalla Regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali*”.



Non si può, invece, convenire con la contrapposta affermazione secondo cui, qualora vi siano livelli *standard* di preparazione previsti dallo Stato, a questi livelli debba attenersi anche la Regione per la validità interna dei titoli⁷⁷; oggetto della disposizione normativa in esame, così come traspare dal suo esplicito significato letterale, è infatti l'ambito territoriale di efficacia del titolo professionale e non, semplicemente, l'efficacia del titolo stesso.

Resta dubbia, peraltro, la portata dei titoli regionali, in quanto essi si limitano a consentire l'esercizio della professione. Come si evince dalla relazione governativa al Decreto delegato in esame, il termine "*consentono*" ha sostituito il precedente "*abilitano*", al fine di evitare eventuali fraintendimenti circa l'effettiva efficacia del titolo regionale che, ancorché rilasciato nel rispetto degli standards statali, non può avere efficacia abilitante, essendo l'abilitazione esclusa dall'ambito di operatività del Decreto legislativo n. 30/2006.

Dalla lettura combinata del 2° e 3° comma dell'art. 4 in esame dovrebbe ulteriormente scaturire l'incompetenza regionale al rilascio di titoli per l'esercizio delle professionali strumentali alla soddisfazione di interessi generali di competenza dello Stato.

2.6. La regolazione delle attività professionali

La disposizione normativa in esame individua i principi ai quali l'esercizio dell'attività professionale deve uniformarsi. Essi sono: la *buona fede*; *l'affidamento del pubblico e della clientela*; la *correttezza*; la *tutela degli interessi pubblici*; *l'ampliamento e la specializzazione dell'offerta dei servizi*; *l'autonomia e la responsabilità dei professionisti*⁷⁸.

⁷⁷ In questi termini Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta 81°, del 28.09.2004.

⁷⁸ L'art. 5 del D.Lgs. n. 30/2006 espressamente prevede che: "*L'esercizio dell'attività professionale si svolge nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, della tutela degli interessi pubblici, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, dell'autonomia e responsabilità del professionista*".

La norma attiene allo svolgimento dell'attività professionale chiarendone l'ambito di operatività; dal suo titolo, che rinvia ad una generica "*regolazione delle attività professionali*", potrebbe evincersi un accostamento alla nozione di "*regolamentazione*" delle professioni da intendersi in particolare come attività regolatrice di spettanza degli Ordini (e delle associazioni) professionali.

La maggior parte dei principi enunciati (la *tutela dell'affidamento del pubblico e della clientela*; la *correttezza*; l'*autonomia e la responsabilità del professionista*) incide, come espressamente afferma la disposizione normativa, sull'esercizio dell'attività professionale ed esprime valori etico - professionali che trovano generalmente riconoscimento nei precetti di natura deontologica⁷⁹. Si noti l'eccessiva genericità dei principi fondamentali indicati; alcuni di essi (si pensi alla *buona fede*), rappresentano veri e propri principi generali dell'ordinamento giuridico piuttosto che principi fondamentali.

Non è questa la sede per disquisire sulla natura delle norme deontologiche⁸⁰, ma va posto in evidenza che il richiamo operato dalla norma di cui all'art. 5 a principi di chiara natura etica, configurandoli come principi fondamentali, sembrerebbe conferire, seppur indirettamente, alle norme deontologiche, che gli Ordini sono chiamati

⁷⁹ Peraltro si consideri che nella prima versione dello schema di Decreto delegato fra tali principi erano espressamente compresi anche quelli deontologici.

⁸⁰ Sulla natura giuridica e sui poteri degli Ordini professionali si veda A. PELAGGI *Sulle attribuzioni degli ordini professionali* in Amm. it., (1973), fasc. 10, pag. 1270-1275 il quale definisce espressamente gli Ordini professionali "*come enti autarchici non territoriali, a carattere complesso, e cioè istituzionale e corporativo*"; E. CASSESE, "*L'effetto del diritto comunitario sull'ordinamento delle professioni*" in "Il diritto dell'economia" 4 - 2003, in particolare 654 ss.; C. LEGA *Ordinamenti professionali*, in NDI, XII, 6; F. TERESI "*Ordini e collegi professionali*" in Dig. Disc. Pub., 1995. Sulla questione delle norme deontologiche si veda R. DANOVI *Codici deontologici*, Milano, in particolare pag. 7. Si vedano anche U. SCARPELLI *L'avvocato in cattedra*, in *Mondo economico*, 1989, n. 37, 6; F. D'AGOSTINO, *deontologia ed etica, la prassi e i valori*, relazione al convegno del 24 - 25 novembre 1995, Torino; E. MARMOCCHI, *lineamenti di deontologia notarile*, Roma, 1998. Riconosce espressamente (riguardo ai Notai) che la Legge sia un presupposto dell'ordinamento deontologico il Consiglio di Stato nella sentenza 17.02.1997, n. 122 *Dir. proc. amm.* 1998, 193 con nota di LOMBARDI; *Foro amm.* 1997, 441; *Cons. Stato* 1997, I, 193; *Riv. notariato* 1997, 469; *Giur. it.* 1997, III, I, 534; *Foro amm.* 1997, 441; *Giornale dir. amministrativo* 1997, 11, pag. 1026 con nota di DELLA CANANEA Giacinto.



a predisporre, una precettività di natura giuridica, estendibile anche al legislatore regionale. Il fatto che il riferimento ai principi deontologici, rispetto all'originario schema di decreto delegato, sia stato espunto dall'ambito dell'art. 5, non esclude che i principi indicati abbiano natura prettamente deontologica, lasciando, pertanto, inalterato il problema.

E' difficile comprendere, comunque, quale possa essere l'ambito di intervento del legislatore regionale su questi aspetti, quanto meno per le professioni "ordinistiche" l'esercizio delle quali è, peraltro, già improntato al rispetto dei summenzionati principi. Devono essere considerate anche le limitazioni di cui all'art. 1, 4° comma, del D.Lgs. n. 30/2006 che escludono dalla potestà concorrente la materia dell'organizzazione e dell'ordinamento degli Ordini professionali. Sul piano pratico potrebbe, in verità, riscontrarsi un eventuale conflitto fra l'attività di regolazione deontologica - di natura amministrativa - degli Ordini e quella - comunque normativa - delle Regioni; tali attività operano, però, su livelli diversi (amministrativo e normativo), tendenzialmente non sovrapponibili e, dal punto di vista costituzionale, che vedono prevalere la regolamentazione normativa rispetto a quella amministrativa, la quale ultima deve naturalmente essere ispirata al principio di legalità. La conflittualità con il legislatore regionale potrebbe addirittura aggravarsi alla luce del fatto che gli Ordini professionali sono titolari della funzione amministrativa deontologica in forza del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione.

Il potenziale conflitto, sì come sopra descritto imporrebbe, dunque, il ricorso a forme di leale collaborazione fra Ordini e Regione, capaci di materializzarsi, secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale⁸¹, nel raggiungimento di un accordo o intesa, da stipularsi in un'apposita sede concertativa, avente ad oggetto proprio l'esercizio delle reciproche funzioni⁸².

⁸¹ Corte Costituzionale sent. n. 303/2003.

⁸² In questo senso depongono positivamente alcune leggi regionali in materia di professioni volte alla costituzione di consulte professionali quali organismi concertativi sulle tematiche più

Le problematiche summenzionate vengono chiaramente meno nel caso in cui le professioni prese in esame non abbiano natura ordinistica; in questo caso, infatti, sarebbe la Regione ad avere il compito di dettare le regole dell'esercizio dell'attività professionale, nel rispetto dei principi elencati dall'art. 5 del D.Lgs. n. 30/2006.

2.7. *Le Regioni a statuto speciale*

L'art. 6 del D.lgs. n. 30/2006 si limita a statuire che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano si applica l'art. 11 della Legge n. 131/2003 che, al 1° comma, dispone che: *"Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*.

Come è noto, alle Regioni a statuto speciale non si applica il novellato art. 117 della Costituzione ed il riparto delle funzioni normative resta regolamentato dai rispettivi statuti speciali, nonché dai relativi Decreti di attuazione⁸³ fatta eccezione per i casi in cui, la predetta novella preveda forme di autonomia più ampie rispetto a quelle definite dalle norme statutarie⁸⁴. Peraltro l'autonomia statutaria è definita non solamente dagli statuti, ma anche alle relative norme di

disparate, ma comunque afferenti alle professioni. In questo senso: L.r. Calabria 26.11.2001, n. 27 *Costituzione e disciplina della Consulta per la valorizzazione degli ordini, collegi, associazioni professionali*; L.r. Lazio 22.07.2002, n. 19 *Istituzione della conferenza Regione - Ordini e collegi professionali*; L.r. Lombardia 14.04.2004, n. 7 *Consulta regionale degli ordini, collegi e associazioni professionali*; L.r. Friuli Venezia Giulia 22.04.2004, n. 13 *Interventi in materia di professioni*.

⁸³ Da ultimo si veda Corte Costituzionale sentenza 10.02.2006, n. 51 in www.cortecostituzionale.it la quale ha espressamente precisato che *"il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale"*.

⁸⁴ In questo senso l'art. 10 della L.c. n. 3/2001 secondo cui *"Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*.



attuazione e limitata, oltre che dagli obblighi internazionali e dal diritto comunitario, anche dalle norme di riforma economico sociale della Repubblica⁸⁵.

Tuttavia occorre considerare una specifica conseguenza connessa al rapporto fra statuti speciali e "vecchio" riparto delle funzioni normative fra Stato e Regioni. Quest'ultimo, difatti, non annoverava fra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente delle Regioni (l'unica all'epoca ammessa) la materia delle professioni; questo ha comportato che tutti gli statuti speciali, tendenzialmente speculari all'impostazione costituzionale nell'individuare le materie alle quali estendere la potestà legislativa regionale, non abbiano incluso fra queste la materia delle professioni⁸⁶. Ne consegue che l'art. 117, 3° comma, nella parte in cui estende la potestà legislativa concorrente Stato - Regioni anche alla materia delle professioni si applicherà anche alle Regioni speciali considerando, appunto, il silenzio degli statuti sul punto, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle Regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle Regioni ordinarie⁸⁷.

⁸⁵ In proposito vanno ricordate: la **Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2** Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana; la **Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3** - Statuto speciale per la Sardegna; la **Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4** - Statuto speciale per la Valle d'Aosta; la **Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5** - Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; la **Legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1** Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; il **D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670** - Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; la **Legge cost. 23 settembre 1993, n. 2** - Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige.

⁸⁶ Lo Statuto della Sardegna, pur nelle recenti modifiche del 2002, contempla l'ordinamento scolastico, ma non le professioni; la Regione Valle d'Aosta all'art. 4, 1° comma, lett. r) del proprio Statuto speciale contempla l'istruzione tecnica professionale

⁸⁷ Il principio è affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 19-07-2004 (27-04-2004), n. 238, seppur in riferimento ad un ambito disciplinare diverso.



Difatti:

- 1) lo Statuto della Sardegna, pur nelle recenti modifiche del 2002, non contempla alcuna materia connessa alle "professioni" nell'ambito della potestà legislativa esclusiva o concorrente, ma l'art. 5 del proprio statuto prevede che: *“Salva la competenza prevista nei due precedenti articoli, la Regione ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione, sulle seguenti materie: a) istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi (...)”*. In questo caso, così come si avrà modo di riscontrare per le altre Regioni a statuto speciale, la materia concerne esclusivamente *“l'istruzione”* che rappresenta un profilo disciplinare parziale della materia delle *“professioni”*;
- 2) la Regione Valle d'Aosta all'art. 4, 1° comma, lett. r) del proprio Statuto speciale contempla, fra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente anche *“l'istruzione tecnica professionale”*; la funzione è stata attuata con il D.Lgs. del 28.12.1989 n. 433. La materia dell'istruzione professionale (ancorché tecnica) è un profilo disciplinare parziale della materia professioni⁸⁸; non vi è dunque alcun dubbio in merito alla maggior ampiezza dell'ambito di operatività delle regioni a Statuto ordinario, ma nel caso della Valle d'Aosta i principi dettati dallo Stato andranno coordinati con le competenze speciali in materia di istruzione di cui sopra;

⁸⁸ In particolare definita dall'art. 5 del D.Lgs. n. 433/1989 definisce l'istruzione tecnico - professionale come *“la preparazione tecnica per l'esercizio delle professioni che attengono direttamente alla vita economica, nonché le altre attività di orientamento, formazione, perfezionamento, qualificazione e riqualificazione professionale, che si realizzano anche attraverso la formazione continua, permanente e ricorrente”*.



- 3) l'art. 5, n. 15) della L. C. n. 1/1963, di approvazione dello Statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia, prevede fra le competenze funzionali legislative della Regione anche la *"istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria; assistenza scolastica"*. La funzione legislativa è esercitata *"in armonia"*⁸⁹ con i principi fondamentali dettati dallo Stato; anche in questo caso la norma costituzionale fa esclusivo riferimento alla materia *"istruzione"* e non *"professioni"* rappresentando, dunque, una *deminutio* rispetto a quest'ultima.

⁸⁹ Nozione che, almeno sotto il profilo letterale, non designa un rapporto di carattere subordinato.



Allegato



Decreto Legislativo 2 febbraio 2006, n. 30

**"Ricognizione dei principi fondamentali in materia di
professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno
2003, n. 131"**

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 del 8 febbraio 2006

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76, 87 e 117 della Costituzione;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Viste le leggi vigenti in materia di professioni;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 maggio 2004;

Acquisito il parere preliminare della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

Acquisito il parere preliminare delle competenti Commissioni parlamentari;

Vista l'ulteriore deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 giugno 2005;

Acquisito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

Acquisito il parere definitivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

Acquisito il parere definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 dicembre 2005;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri della giustizia, per le politiche comunitarie, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle attività produttive, della salute e per i beni e le attività culturali;

E m a n a
il seguente decreto legislativo:

Capo I
DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.
Ambito di applicazione



1. Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali in materia di professioni, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che si desumono dalle leggi vigenti ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni.
2. Le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II.
3. La potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale.
4. Nell'ambito di applicazione del presente decreto non rientrano: la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di Stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richiesti per l'esercizio professionale; l'ordinamento e l'organizzazione degli Ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali e il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni, di quelli conseguiti all'estero.

Capo II PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 2. *Libertà professionale*

1. L'esercizio della professione, quale espressione del principio della libertà di iniziativa economica, è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico ed al buon costume. Le regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l'esercizio della professione.
2. Nell'esercizio dell'attività professionale è vietata qualsiasi discriminazione, che sia motivata da ragioni sessuali, razziali, religiose, politiche o da ogni altra condizione personale o sociale, secondo quanto stabilito dalla disciplina statale e comunitaria in materia di occupazione e condizioni di lavoro.
3. L'esercizio dell'attività professionale in forma di lavoro dipendente si svolge secondo specifiche disposizioni normative che assicurino l'autonomia del professionista.
4. Le associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge per il conseguimento della personalità giuridica, possono essere riconosciute dalla regione nel cui ambito territoriale si esauriscono le relative finalità statutarie.

Art. 3. *Tutela della concorrenza e del mercato*

1. L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale.
2. L'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all'attività d'impresa ai fini della concorrenza di cui agli articoli 81, 82 e 86 (ex articoli



85, 86 e 90) del Trattato CE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali.

3. Gli interventi pubblici a sostegno dello sviluppo delle attività professionali sono ammessi, secondo le rispettive competenze di Stato e Regioni, nel rispetto della normativa comunitaria.

Art. 4.

Accesso alle professioni

1. L'accesso all'esercizio delle professioni e' libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge.
2. La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato.
3. I titoli professionali rilasciati dalla regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali.

Art. 5.

Regolazione delle attività professionali

1. L'esercizio delle attività professionali si svolge nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, della tutela degli interessi pubblici, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, dell'autonomia e responsabilità del professionista.

Capo III

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 6.

Regioni a statuto speciale

1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dall'articolo 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Art. 7.

Norma di rinvio

1. I principi fondamentali di cui al presente decreto legislativo si applicano a tutte le professioni. Restano fermi quelli riguardanti specificamente le singole professioni.