

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2026

Data: 7 luglio 2026

Sulla incostituzionalità degli schemi di intesa preliminare per Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto: con particolare riguardo alle “professioni di rilievo regionale”*

di Massimo Cavino – Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell’Università del Piemonte Orientale

TITLE: On the Unconstitutionality of the Preliminary Autonomy Agreements for Liguria, Lombardy, Piedmont and Veneto: With Particular Reference to “Regionally Significant Professions”

ABSTRACT: L'articolo prende in esame gli schemi di intesa preliminare per le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto evidenziando la loro incostituzionalità sotto il profilo della procedura. Particolare attenzione è dedicata alla materia "professioni di rilievo regionale" la cui disciplina contrasta con i principi di tutela della concorrenza e di garanzia dei diritti dei consumatori.

The article examines the preliminary agreement schemes for the regions of Liguria, Lombardy, Piedmont, and Veneto, highlighting their unconstitutionality in terms of procedure. Particular attention is paid to the matter of «professions of regional importance», the regulation of which conflicts with the principles of competition protection and the guarantee of consumer rights.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

KEYWORDS: Autonomia; mercato; concorrenza; consumatori; professioni; autonomy; competition; market; consumers; professions

SOMMARIO: 1. Un procedimento illegittimo per difetto di istruttoria. – 2. Irragionevolezza della definizione delle “professioni di rilievo regionale”. – 3. Condizioni di derogabilità del criterio di riparto di competenza legislativa concorrente relativamente alle professioni non organizzate. – 4. Irragionevolezza della soluzione proposta per la deroga al criterio di riparto di competenza legislativa concorrente relativamente alle professioni non organizzate.

1. Un procedimento illegittimo per difetto di istruttoria

La complessa vicenda del regionalismo differenziato si è articolata in un nuovo passaggio. Il 17 aprile 2026 il Ministro per i rapporti col Parlamento ha presentato alle Camere gli schemi di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie “protezione civile”, “professioni”, “previdenza complementare e integrativa”, “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica”, affinché le commissioni parlamentari possano procedere all’esame secondo quanto dispone l’articolo 2, comma 4, della legge n. 86 del 2024.

Molte perplessità sono state manifestate in ordine alle scelte procedurali compiute rispetto alla attualità delle iniziative regionali, all’adempimento degli oneri istruttori imposti dalla sentenza n. 192 del 2004 della Corte costituzionale; ma soprattutto rispetto alla identità dei contenuti, posto che il testo delle intese è lo stesso per le quattro Regioni.

Per quanto concerne il primo aspetto l’ANCI, in occasione della seduta del 2 aprile 2026 della Conferenza unificata, ha espresso una valutazione non favorevole, ritenendo che l’*iter* di cui alla legge n. 86 del 2024, come interpretata dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, avrebbe imposto l’adozione di rinnovati atti di iniziativa, non essendo più attuali le iniziative assunte nel 2017 e nel 2018 da Consigli regionali (nel frattempo rinnovati nella loro composizione). A questa posizione il Ministro per gli Affari regionali Calderoli ha replicato sottolineando che il principio della “attualizzazione” delle consultazioni trova un completo riscontro nella legge n. 86 del 2024: «Questa, infatti, all’articolo 2, comma 5, impone anche una seconda tornata di consultazione degli enti locali di ciascuna regione sui testi negoziati e modificati da Governo e

regioni, all'esito del procedimento delineato dalla medesima legge. Per cui, ritengo – perlomeno quella è la mia posizione – che sulla base di quelle che sono le indicazioni della Conferenza e sulla base di quelli che saranno gli atti di indirizzo parlamentari, si arriverà a un testo di intesa definitiva e quello sarà sottoposto alla rivalutazione dell'ANCI. La prima valutazione non credo che possa essere soggetta a una scadenza temporale. In terzo luogo, occorre valutare – al di là della petizione di principio – se l'esigenza ora manifestata in sede di Conferenza unificata trovi riscontro nelle specifiche realtà regionali, all'interno delle quali si svolgono le consultazioni degli enti locali. Ebbene, ciascuna delle quattro regioni richiedenti ha evidenziato che nessuna esigenza di aggiornamento della consultazione è stata rappresentata dalle rispettive rappresentanze degli enti locali in sede regionale»¹.

In ogni caso il Ministro ha manifestato una piena disponibilità a successivi interventi integrativi.

Relativamente agli obblighi istruttori imposti dalla sentenza n. 192 del 2024 autorevole dottrina costituzionalistica, in sede di audizione parlamentare, ha giustamente sottolineato che «L'autonomia differenziata deve trovare giustificazione in una specificità del territorio e della comunità regionale che non sia soltanto affermata, ma certificata da un'istruttoria adeguata, “possibilmente” validata sul piano scientifico. Quel “possibilmente” consente anche un'istruttoria non validata, purché fondata su metodologie condivise e trasparenti. Non è invece sufficiente la mera affermazione, da parte della Regione, di un proprio interesse a una maggiore autonomia. Il principio non è un'esortazione, o una clausola di stile. È condizione di costituzionalità dell'intesa e della legge che la approva. Una conformità su cui la Corte potrà tornare anche dopo l'approvazione, su ricorso in via principale delle Regioni terze»². Ed è difficile non condividere il giudizio sulla adeguatezza dell'istruttoria che ha supportato le iniziative di Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto: «ciascuna Regione ha prodotto due relazioni sulla sussidiarietà, una per lo schema relativo alla protezione civile, professioni, previdenza integrativa, e una per lo schema relativo alla tutela

¹ Intervento del Ministro per gli affari regionali Roberto Calderoli, Seduta del 2 aprile 2026, p. 23, del verbale. Rispetto a questa precisazione si vedano però le riflessioni di G. RIVOSECCHI, *Audizione dinnanzi alla prima Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sugli schemi di intesa preliminare tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 5 giugno 2026, p. 3: «In proposito si deve osservare che, stando ai principi generali, l'omessa espressione del parere degli enti locali, richiesto *ex ante* dall'art. 116, Cost., non è sanabile in via successiva per pacifica giurisprudenza amministrativa (che si è formata su altri temi) e potrebbe essere causa di illegittimità del procedimento».

² M. VILLONE, *Sulle intese preliminari di autonomia (in)differenziata. Senato della Repubblica – 1ª Commissione permanente Affari costituzionali Audizioni informali sui Doc. CCXLVII, n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 giugno 2026*, p. 2.

della salute – coordinamento della finanza pubblica. In tutto, otto relazioni. La domanda è: l'onere istruttorio posto dalla Corte a carico delle Regioni richiedenti può ritenersi assolto dalle otto relazioni sulla sussidiarietà? La risposta è negativa. Le ragioni emergono già dalle stesse relazioni, perché in tutte – sottolineo tutte – si legge un'identica formula, per cui “gli attuali strumenti dell'istruttoria legislativa non consentono di sviluppare adeguatamente le valutazioni relative al principio di sussidiarietà nei termini indicati dalla Corte”. Si è perciò predisposta “un'apposita relazione, che contiene una valutazione comprensiva della sussidiarietà sulla base degli elementi trasmessi dalle Regioni”. Due considerazioni. La prima. Se l'istruttoria adeguata non si poteva svolgere “con gli attuali strumenti”, è fondato il dubbio che un'istruttoria adeguata non sia stata svolta. Certo, una Regione priva della strumentazione necessaria avrebbe potuto commissionarla a un soggetto esterno, come un dipartimento universitario o un ente di ricerca. Ma non risulta che ciò sia avvenuto. La seconda. Una adeguata istruttoria avrebbe potuto essere condotta a livello centrale. Ma le relazioni dichiarano di fondarsi sugli “elementi trasmessi dalle Regioni”, cioè sull'autorappresentazione di ciascuna, non su un'analisi indipendente. Così la certificazione tecnica richiesta dalla Corte si risolve, nella documentazione, in un'autodichiarazione della Regione circa la propria specificità³. Pare però di poter sottolineare che la mancanza di una adeguata istruttoria possa essere sanata fino alla conclusione dell'intesa, e che i passaggi procedimentali precedenti, quali il parere della Conferenza unificata e gli stessi esami delle commissioni parlamentari, non rivestano soltanto una funzione di controllo politico, ma si configurino anche come sede di valutazione tecnica da cui potrebbe scaturire una sorta di “soccorso istruttorio costituzionale”.

Quanto poi alla identità che caratterizza gli schemi di intesa preliminare sono state manifestate forti perplessità. È stato opportunamente rilevato: «La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 attribuisce al principio di sussidiarietà una funzione decisiva: l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia non può essere giustificata da una generica aspirazione all'autogoverno regionale, ma deve dimostrare, attraverso un'adeguata istruttoria, che una determinata funzione possa essere esercitata in modo più efficace ed efficiente dalla Regione rispetto allo Stato. Ossia, che la Regione gestisca la funzione a costi inferiori, raggiungendo l'obiettivo in modo più soddisfacente per i cittadini. La Corte richiede, inoltre, che tale valutazione tenga conto delle specificità sociali, economiche, amministrative, territoriali e demografiche della singola Regione. Ne emerge una

³ *Ibidem.*

concezione dell'autonomia differenziata che potrebbe essere definita "sartoriale": non un abito confezionato in serie, ma cucito sulle caratteristiche di ciascuna Regione. La circostanza che Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto – Regioni profondamente differenti per dimensione, struttura economica e organizzazione amministrativa e profilo del rischio di protezione civile – abbiano presentato richieste pressoché coincidenti appare difficilmente conciliabile con questa impostazione e solleva dubbi sulla genuinità della valutazione del principio di sussidiarietà per ciascuna regione. Il rischio è che la sussidiarietà perda la sua funzione di criterio sostanziale di differenziazione e si trasformi in una clausola formale di giustificazione. Vi è inoltre una questione di coerenza con la ratio stessa dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Tale disposizione è concepita come strumento di differenziazione su base individuale – ossia di adattamento dell'autonomia alle specificità proprie di ciascuna Regione. Un processo che produce testi identici per quattro Regioni diverse si avvicina più a una riforma generale dell'assetto delle competenze regionali che a una differenziazione su base individuale: con la differenza – istituzionalmente rilevante – che tale riforma avviene attraverso la procedura bilaterale Stato-Regione, sottraendosi così al pieno controllo parlamentare che sarebbe invece garantito da una revisione costituzionale o da una legge ordinaria»⁴. Pare però di poter affermare che anche la critica verso la totale identità degli schemi di intesa preliminare si possa risolvere in una valutazione negativa della carenza di istruttoria. Se infatti è vero che la *ratio* dell'articolo 116, terzo comma, risiede in una esigenza di differenziazione individuale, non si può escludere che esigenze individuali di Regioni contigue possano trovare una risposta omogenea; si potrebbe andare oltre e ritenere che una differenziazione omogenea costituisca la premessa per una attuazione dell'articolo 117, comma 8. Resta però il fatto che le esigenze di differenziazione, quand'anche omogenee per più Regioni, devono essere certificate da una adeguata istruttoria: quel che appunto non è avvenuto.

⁴ S. BARONCELLI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame degli schemi di intese preliminari fra il Governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, 5 giugno 2026, p. 5.; nello stesso senso U. DE SIERVO, *Alcune osservazioni sui testi delle intese preliminari di quattro regioni per l'attuazione della legge Calderoli dopo la sent. 192/2024 della Corte*, Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, 12 giugno 2026, pp. 2 e ss.; C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari Costituzionali del Senato, schemi di intese preliminari tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 9 giugno 2026; M. VILLONE, *Sulle intese preliminari di autonomia (in)differenziata*, 9 giugno 2026, cit., p. 3.

Sulla scorta di queste prime osservazioni si può dunque affermare che gli schemi di intesa preliminare aventi ad oggetto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, sono, allo stato del procedimento, incostituzionali per carenza di istruttoria; e si può aprire una discussione sui margini di sanabilità del vizio in virtù di un soccorso "istruttorio costituzionale".

Ma relativamente a quest'ultimo aspetto non è irrilevante una attenta lettura della disciplina delle funzioni che gli schemi di intesa preliminare propongono di devolvere alla potestà regionale differenziata. Si potrebbe infatti constatare che, almeno per alcune di esse, il confronto con l'assetto normativo vigente mostri con chiarezza l'inevitabile incostituzionalità di quello auspicato.

È questa la conclusione cui si giunge leggendo gli articoli da 7 a 9 degli schemi di intesa preliminare nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa", là ove configurano le "professioni di rilievo regionale": e ciò in forza della irragionevolezza della stessa definizione di "professioni di rilievo regionale"; e della inadeguatezza dell'impianto normativo proposto a garantire i principi di tutela della concorrenza e di garanzia dei diritti dei consumatori ad un livello pari, o più elevato, di quello assicurato dall'assetto vigente.

2. Irragionevolezza della definizione delle "professioni di rilievo regionale"

Se soffermiamo la nostra attenzione sulle "professioni di rilievo regionale" la prima questione che dobbiamo risolvere è definitoria: quali sono?

La lettura dell'articolo 7 degli schemi di intesa chiarisce da subito che le "professioni di rilievo regionale" rientrano nell'ambito delle professioni non organizzate di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4⁵. Il fraseggio dell'articolo 7, commi 2 e 3, riprende infatti quello dell'articolo 1, comma 2, della citata legge statale; si distingue però da esso, sia per addizione che per sottrazione.

La differenza per addizione consiste nella specificazione delle caratteristiche che dovrebbero qualificare il rilievo regionale delle attività economiche. L'articolo 7, comma 3, lettera c) vi

⁵ F. DI PORTO, *Le professioni non regolamentate: un modello per la riforma di quelle ordinistiche*, in B.G. MATTARELLA, A. NATALINI, (a cura di), *La regolazione intelligente: un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli, Bagno a Ripoli, 2013, pp. 255 e ss.

riconde attività «che presentano un nesso diretto ed evidente con le caratteristiche peculiari del territorio della Regione, o di parti di esso, e della relativa economia, e che richiedono, rispetto all'attività comunemente svolta sul territorio nazionale, abilità, conoscenze e competenze ulteriori acquisibili attraverso l'esperienza e la formazione specialistica su base locale». Si deve notare che le attività economiche contemplate non si svolgono solo sul territorio regionale: esse si svolgono “comunemente sul territorio nazionale” richiedendo specifiche “abilità, conoscenze e competenze” di orizzonte locale. Pare così di poter affermare che l'attribuzione di funzioni normative debba essere intesa come finalizzata a consentire alle Regioni di intervenire sui principi fondamentali della materia solo parzialmente, e limitatamente alle asserite specificità regionali. Per quanto concerne la differenza per sottrazione, si consideri che l'una e l'altra disposizione escludono dal novero delle professioni non organizzate le attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del Codice civile e le professioni sanitarie; ma mentre la legge n. 4 del 2013 esclude anche le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative, non così gli schemi di intesa.

Si può pertanto concludere che, in forza dell'articolo 7, commi 2 e 3, degli schemi di intesa, per “professioni di rilievo regionale” si devono intendere tutte le professioni non organizzate di cui alla legge n. 4 del 2013 e le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio che presentino un nesso diretto ed evidente con le caratteristiche peculiari del territorio della Regione.

Questa prima conclusione è però contraddetta dal comma 5 dello stesso articolo 7 che, alla lettera c), dispone che la normativa regionale non può avere ad oggetto «lo svolgimento di attività che connotino una professione già regolata da legge dello Stato». Ove si consideri che le professioni non organizzate trovano la propria disciplina nella legge n. 4 del 2013 e, a loro volta, le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio, nelle leggi statali di settore, e sono pertanto tutte quante e tutti quanti già regolati da legge dello Stato, si giunge ad un esito paradossale: la lettura di commi 2, 3 e 5 dell'articolo 7 evidenzia come tali disposizioni definirebbero l'ambito applicativo oggettivo della normativa regionale stabilendo al contempo che essa non sia abilitata a regolarlo. Né il tenore letterale permette alcun tipo di interpretazione adeguatrice: la definizione proposta di “professione di rilievo regionale” è incostituzionale a causa di intrinseca irragionevolezza che si configura nella sua strutturale incoerenza logica sotto il profilo della incongruità tra i mezzi e fini dichiarati.

3. Condizioni di derogabilità del criterio di riparto di competenza legislativa concorrente relativamente alle professioni non organizzate

La Corte costituzionale con la sentenza n. 196 del 2025⁶ (§ 4.2 del *Considerato in diritto*) ha ribadito il suo costante orientamento per il quale «ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., «l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (così sentenza n. 127 del 2023, punto 4.1. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, fra le molte, sentenze n. 161 del 2025, punto 2.1. del *Considerato in diritto*; n. 6 del 2022, punto 4.4. del *Considerato in diritto*; n. 241 del 2021, punto 5.1. del *Considerato in diritto*; n. 228 del 2018, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 217 del 2015, punto 2.2. del *Considerato in diritto*). Ne consegue che «l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un *genus* indicato dalla legge statale», [...], «è preclusa alla legge regionale (sentenza n. 328 del 2009)» (sentenza n. 117 del 2015, punto 2.2. del *Considerato in diritto*)»⁷.

Nel considerare la derogabilità di questo assetto normativo da parte di una legge attributiva di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., assume un valore determinante il principio di tenuta dell'unità dell'ordinamento giuridico espresso dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024 (§ 4.4 del *Considerato in diritto*),

⁶ Per una analisi attenta della decisione e dell'orientamento giurisprudenziale cfr. M.C. CARBONE, *Per le Regioni la "soglia" delle professioni resta e (resterà) ancora "invalicabile"*. Nota a Corte cost. sent. n. 196/2025, in *Questa rivista*, n. 3, 2026, pp.257 e ss.

⁷ La bibliografia sul tema del concreto esercizio della potestà legislativa concorrente sulla materia «professioni» ha una sua consistenza. Senza pretese di completezza si rinvia ad A. GIANNOTTI, *Le "professioni" tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004, pp. 123 e ss.; E. BINDI, M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, pp. 1317 e ss.; A. POGGI, *Disciplina "necessariamente" unitaria per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso? (in margine alla sentenza n. 355/2005)*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, pp.391 e ss.; ID., *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, n. 2, 2009, pp. 359 e ss.; S. SCAGLIARINI, *Materia o non materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2010, pp. 957 e ss.; C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di professioni e formazione professionale?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, pp.1044 e ss.;

in forza del quale «vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale». E per quanto attiene direttamente alle nostre riflessioni, il chiarimento secondo cui, in virtù di tale principio «Sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia “professioni”. Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, *Lietuvos notaru rūmai e altri*, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, *Wouters e altri*, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, in causa C-1/12, punto 38, e ancora *Lietuvos notaru rūmai e altri*, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia “tutela della concorrenza”; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale».

La Corte costituzionale ha dunque stabilito che la derogabilità del riparto di potestà legislativa concorrente in materia di professioni deve essere sottoposto ad uno stretto vaglio di ragionevolezza; strettissimo per le professioni ordinistiche, ma comunque rigoroso per quelle non organizzate. E ha individuato i due parametri alla stregua dei quali tale vaglio deve essere condotto: la tutela della concorrenza e la tutela dei diritti dei consumatori.

Per quanto concerne la disciplina delle professioni non organizzate la già citata legge n. 4 del 2013 ha operato un bilanciamento tra tali principi individuando nella valorizzazione delle professionalità il momento di sintesi, e nelle associazioni professionali i soggetti abilitati a garantirne i percorsi di certificazione.

In particolare l'articolo 6 della legge n. 4 del 2013 ha stabilito che la qualificazione della prestazione professionale deve avvenire nell'ambito della normativa tecnica UNI, di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, e sulla base delle linee guida CEN 14 del 2010. Mentre l'articolo 2 ha indicato nelle associazioni professionali, istituite su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, il soggetto più idoneo a valorizzare le competenze degli associati e a garantire il rispetto delle regole deontologiche, così da assicurare al contempo la libertà di scelta, la tutela dei consumatori ed il rispetto delle regole sulla concorrenza. Il legislatore ha immaginato una forma di autoregolazione del mercato nell'ambito della quale l'intervento pubblico rimane residuale⁸, ispirato pertanto al principio di sussidiarietà in senso orizzontale come definito dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione. Il giudizio su questa sintesi dei diversi interessi in gioco non può che essere positivo: «La legge, dunque, da un lato disciplina le associazioni professionali, precisandone il ruolo e i compiti e cioè principalmente valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche e della concorrenza. Dall'altro promuove la qualificazione dell'attività dei professionisti, prevedendo un ruolo strategico per la normativa tecnica UNI chiamata a definire gli standard di qualificazione, e per gli enti di certificazione accreditati da Accredia cui è demandata la certificazione delle competenze. Essa istituisce inoltre un sistema di attestazione demandato alle associazioni professionali volto a garantire trasparenza al mercato e pone l'obbligo, in capo alle associazioni, di attivare, tra le altre forme di garanzia, uno sportello per il cittadino consumatore, al fine di informarlo, assisterlo e tutelarlo contro le pratiche commerciali scorrette»⁹.

⁸ L. CASANO, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, 2018, p. 439: «Nel sistema disegnato dalla legge n. 4/2013 lo Stato gioca un ruolo di secondo piano, le associazioni di professionisti hanno un peso rilevante, ma è il corretto funzionamento del mercato a giocare un ruolo centrale. Le “nuove professioni” disciplinate dalla legge, infatti, sarebbero caratterizzate da un processo di professionalizzazione atipico, che passa prevalentemente per il successo di mercato e la definizione di strategie di branding, ancor più che attraverso la partecipazione collettiva a organismi formati da pari, ed in cui competenze e reputazione rappresentano i primi strumenti di tutela».

⁹ L. CASANO, *loc. cit.*

È alla luce di questo quadro normativo che deve essere ricondotto il vaglio di ragionevolezza della deroga al riparto di competenza concorrente in materia di professioni. Si deve cioè considerare se il riconoscimento di “professioni di rilievo regionale” non conduca ad una tutela degli interessi dei consumatori e ad una applicazione del principio di concorrenza di efficacia minore di quella assicurata dal quadro normativo vigente.

4. Irragionevolezza della soluzione proposta per la deroga al criterio di riparto di competenza legislativa concorrente relativamente alle professioni non organizzate

L’impianto normativo approntato dagli schemi di intese prevede l’attribuzione di poteri normativi e amministrativi in vista di una regolazione pubblica di accesso al mercato. Il comma 4 dell’articolo 7 dispone infatti che l’esercizio delle professioni di rilievo regionale sia subordinato all’iscrizione in un apposito elenco; mentre il comma 6 dello stesso articolo prevede che ai fini dell’iscrizione sia l’amministrazione regionale a provvedere all’accertamento dei requisiti, acquisendo una autocertificazione da parte dell’operatore economico interessato.

In questo modo la Regione diviene autorità regolatrice dell’accesso al mercato, e per evitare che tale attribuzione si ponga in contrasto con le norme costituzionali e comunitarie che presidiano la libera circolazione dei lavoratori¹⁰, il comma 5 dell’articolo 7 stabilisce che la Regione non possa:

¹⁰ Pare utile richiamare una vicenda che ha interessato Piemonte e Lombardia. Il 24 marzo 2015 il Canton Ticino approvò la legge cantonale sulle imprese artigianali (LIA) seguita dal regolamento attuativo della legge sulle imprese artigianali (RLIA) del 20 gennaio 2016. All’articolo 1 della LIA, si chiarivano le finalità perseguite dal legislatore svizzero: «favorire la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul territorio cantonale, [...] migliorare la sicurezza dei lavoratori e a prevenire gli abusi nell’esercizio della concorrenza». Per realizzarle si prevedeva l’istituzione di un albo al quale devono iscriversi le imprese artigiane che intendano operare sul territorio ticinese. L’iscrizione all’albo è subordinata all’accertamento di due ordini di requisiti relativi alle qualità personali dell’imprenditore e alle sue qualità professionali. Piemonte e Lombardia, direttamente coinvolte quali regioni confinanti, hanno posto con determinazione il tema della libera circolazione dei lavoratori attivando gli strumenti previsti dalla “Comunità di Lavoro Regio Insubrica”. Essa è una associazione, con sede a Balerna – Mezzana, costituita secondo le norme di diritto privato svizzero nel 1995 dalle Province italiane del Verbano Cusio Ossola, di Novara, di Como, di Lecco e di Varese e dalla Repubblica e Cantone Ticino. Dal dicembre del 2015 vi hanno aderito anche la Regione Piemonte e la Regione Lombardia. Poiché Regio Insubrica è stata istituita per discutere e approfondire tematiche di interesse transfrontaliero, essa è divenuta la sede naturale per affrontare le spinose questioni poste dalla LIA. L’ufficio di presidenza della Regio ha così costituito un tavolo di lavoro sulla LIA che si è riunito per la prima volta il 18 maggio 2016. Il lavoro compiuto a livello regionale è consistito nel tentativo di proporre interpretazioni “adequatrici” della legge e di procrastinarne il termine di iscrizione all’albo al fine di consentire alle imprese italiane (e alle associazioni di categoria che le assistono) di adeguare le proprie strategie al mutato quadro normativo. La vicenda parte particolarmente emblematica sul piano politico poiché mostra un cambiamento di prospettiva radicale da parte di

a) includere tra i requisiti soggettivi la provenienza territoriale o il luogo di residenza; b) rendere più gravoso l'esercizio temporaneo o stabile di una professione di rilievo regionale ai cittadini di un paese membro dell'Unione europea, o di uno Stato membro dello Spazio economico europeo o della Svizzera, che siano in possesso della qualifica necessaria, o della qualifica relativa ad una professione affine, sulla base della normativa nazionale del proprio paese di appartenenza. Rispetto ai soggetti indicati alla lettera b), il successivo articolo 8 degli schemi di intesa dispone poi che le Regioni provvedono al riconoscimento ai sensi del decreto legislativo n. 206 del 2007 «previa eventuale integrazione della formazione mediante una misura compensativa ai sensi degli articoli 22 e 23 del medesimo decreto legislativo n. 206 del 2007, consistente, a scelta del richiedente, nel superamento di una prova attitudinale in lingua italiana o, in alternativa, nel compimento di un tirocinio di adattamento».

La lettura di queste disposizioni tradisce una insanabile incoerenza.

Se a determinare il rilievo regionale di una professione non organizzata è il fatto che essa riguardi attività che richiedono abilità, conoscenze e competenze ulteriori, acquisibili attraverso l'esperienza e la formazione specialistica su base locale (art. 7, comma 3, lett. c), è del tutto impossibile che cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea, dello Spazio economico europeo o della Svizzera possano disporre di una qualifica rilasciata secondo la normativa del proprio paese di appartenenza: come può la normativa di un altro Stato disciplinare il riconoscimento di competenze e abilità acquisite localmente sul territorio di una regione italiana?

Si potrebbe obiettare che la lettera b) del comma 3 dell'articolo 7 si riferisca anche a qualifiche per lo svolgimento di "professioni affini", e che proprio per ricondurre tale "affinità" ai requisiti della "regionalità" sia prevista l'eventuale integrazione della formazione mediante misura compensativa. Tuttavia anche questa considerazione non riuscirebbe a sanare l'intrinseca incoerenza della disciplina. Si deve infatti ricordare che il decreto legislativo n. 206 del 2007 è stato adottato in attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che tuttavia limita il suo campo di applicazione alle sole professioni regolamentate¹¹.

Piemonte e Lombardia rispetto al tema delle "professioni di rilievo regionale". O più semplicemente l'adozione di metri e misure differenti secondo che il rilievo regionale abbia come orizzonte il proprio territorio.

¹¹ L'articolo 1 del decreto n. 206 del 2007 dispone: «1. Il presente decreto disciplina il riconoscimento, per l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, con esclusione di quelle il cui svolgimento sia riservato dalla legge a professionisti in quanto partecipi sia pure occasionalmente dell'esercizio di pubblici poteri ed in particolare le attività riservate alla professione notarile, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione

E non è chi non veda che la sottoposizione a misure compensative previste per l'esercizio di professioni regolamentate renda più gravoso lo svolgimento di attività connesse a professioni non regolamentate. L'articolo 8, comma 1, contraddice irrimediabilmente l'articolo 7, comma 5, lettera b), introducendo una disciplina di accesso al mercato regionale di gran lunga più sfavorevole di quella stabilita dalla legge n. 4 del 2013: così che si può senz'altro affermare che, rispetto al principio di tutela della concorrenza, la normativa prefigurata dallo schema di intese non superi lo stretto scrutinio di costituzionalità imposto dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

A conclusioni non diverse si giunge in relazione al parametro rappresentato dalla tutela dei consumatori. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, l'impianto normativo approntato dalla legge n. 4 del 2013 attribuisce un ruolo determinante alle associazioni di professionisti sul piano della valorizzazione delle professionalità. Ed è nella valorizzazione delle professionalità che si riconosce il primo profilo di tutela del consumatore. «In particolare, le associazioni:

- 1) promuovono la formazione permanente degli iscritti;
- 2) adottano un codice di condotta ai sensi del codice del consumo (art. 27-*bis*) volto a definire il comportamento degli associati nell'esercizio dell'attività professionale, che questi si impegnano a rispettare sotto il controllo del soggetto od organismo individuato dal codice come responsabile della sua applicazione (art. 2, comma 3);
- 3) vigilano sulla condotta degli associati e stabiliscono e irrogano le sanzioni disciplinari nel caso di violazioni del codice (art. 2, comma 3);
- 4) promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra le quali uno "sportello" presso il quale i cittadini/consumatori possono ottenere informazioni sull'attività professionale e sugli standard qualitativi chiesti agli iscritti e rivolgersi in caso di contenzioso con un professionista associato ai sensi dell'art. 27-*ter* del codice del consumo (art. 2, comma 4);
- 5) possono autorizzare i propri associati a utilizzare il riferimento all'iscrizione quale marchio o attestato di qualità e di qualificazione professionale (art. 4, comma 1);

europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente.1-*bis*. Il presente decreto disciplina, altresì, il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente, ai fini dell'accesso parziale ad una professione regolamentata sul territorio nazionale, nonché i criteri relativi al riconoscimento dei tirocini professionali effettuati da cittadini italiani in un altro Stato membro».

6) possono rilasciare agli iscritti, come anticipavo, un'attestazione su iscrizione, requisiti per far parte dell'associazione, standard qualitativi e di qualificazione, ecc. (art. 7);

7) collaborano all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alla professione degli associati e possono anche promuovere la costituzione di organismi di certificazione (art. 9, comma 1)»¹².

La totale assenza di riferimenti all'azione delle associazioni di professionisti negli schemi di intesa, e la preponderanza del ruolo attribuito alla parte pubblica, rappresentata dalle amministrazioni regionali, denota la totale disapplicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui al quarto comma dell'articolo 118 Cost., che può avere conseguenze negative per i consumatori non solo limitatamente al territorio delle Regioni interessate: il disallineamento di Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto rispetto al sistema nazionale, senza alcuna forma di coordinamento, non può che avere conseguenze negative anche per i cittadini delle altre Regioni, posto che lo stesso sistema nazionale, come apprestato dalla legge n. 4 del 2013, trova il suo elemento di efficacia nella convergente e non frammentata azione di tutti gli operatori economici.

¹² G.D. MOSCO, *Notarelle sulla legge in materia di professioni non organizzate*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 5, 2013, p. I/892.