

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	---	--

**LEGISLAZIONE IN MATERIA DI PROFESSIONI:
I RAPPORTI TRA L'ASSETTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE
E GLI ADEMPIMENTI RICHIESTI DAL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

INTRODUZIONE

Il presente contributo ha ad oggetto la descrizione e l'analisi del riparto delle competenze legislative costituzionalmente definito in materia di professioni, così come conformato anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché la descrizione e l'analisi della disciplina europea applicabile alle attività professionali, con l'obiettivo di verificare quali ricadute possano derivare dall'interazione tra l'ordinamento nazionale e quello europeo sull'ampiezza dell'autonomia legislativa regionale.

Lo spunto per l'elaborazione di una relazione su questo argomento proviene direttamente dall'esperienza concreta, ossia dall'attività di assistenza e supporto al procedimento legislativo svolta nel corso dell'ultima legislatura presso il Consiglio regionale della Lombardia, in particolare in relazione a progetti di legge attinenti alla materia delle attività professionali.

Da tale esperienza sono emersi una serie di spunti di riflessione, che, da considerazioni di carattere teorico generale sulla distribuzione delle competenze legislative, sono rapidamente evolute in considerazioni di carattere pratico, viste le importanti ricadute sia sul versante sostanziale, che sul versante procedimentale dell'attività legislativa regionale. La materia delle professioni, come noto, è oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con la conseguenza che spetta allo Stato la determinazione dei relativi principi fondamentali, mentre al legislatore regionale è consentito intervenire esclusivamente nel rispetto di questi ultimi.

Come si vedrà più avanti, la giurisprudenza della Corte costituzionale – anche sulla base di una legislazione statale piuttosto pervasiva – ha proceduto nel corso degli anni a regolare in modo più specifico i confini interni di tale competenza, riconoscendo al legislatore statale uno spazio preponderante, che si sostanzia, in sintesi, nella facoltà di disciplinare le attività professionali nella loro fase genetica e nel regolarne le modalità di accesso ed esercizio, individuando e definendo i c.d. profili professionali, nonché i relativi titoli abilitativi.

Di qui, una sensibile riduzione, almeno dal punto di vista formale, dello spazio di manovra del legislatore regionale, al quale è inibita la disciplina di professioni non contemplate dalla normativa statale ovvero l'individuazione di titoli abilitativi ulteriori rispetto a quelli imposti dallo Stato.

Ciò nonostante, non sono mancati nel corso degli anni (e la legislatura regionale lombarda in fase di conclusione ne è un esempio) interventi normativi regionali nel settore delle attività professionali, la cui previsione si è basata sul fatto che la giurisprudenza della Corte costituzionale, pur tracciando una linea di demarcazione che riserva allo Stato la gran parte delle competenze legislative, ha comunque riconosciuto, seppure in negativo, degli ambiti entro i quali il legislatore regionale può in qualche misura intervenire, anche in senso non strettamente attuativo.

Tale “espansione”, seppure contenuta entro certi limiti, della competenza legislativa regionale si è resa possibile in particolare grazie all'adozione, da parte della giurisprudenza costituzionale, della tecnica degli indici sintomatici, in virtù della quale, quando tali indici non ricorrono, è possibile riconoscere uno spazio di intervento regionale.

Di qui, tutta una serie di interventi regionali finalizzati a regolare specifici aspetti di talune attività, anche non espressamente disciplinate dallo Stato, che hanno superato il vaglio governativo (nel senso che non ne è stata disposta l'impugnazione) o addirittura il giudizio costituzionale, sulla base del principio per cui gli stessi, pur disciplinando aspetti attinenti

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

in qualche modo alle attività professionali, comunque non intervenivano specificamente nella materia “professioni”.

Tuttavia, mentre a livello interno hanno iniziato a sedimentarsi diverse discipline regionali ascrivibili al settore professionale, comunque non invasive della competenza statale, a livello sovranazionale si è sviluppata invece una tendenza all’uniformazione della disciplina del settore in esame.

In tale ottica, hanno visto la luce un sempre più nutrito numero di fonti europee (e di fonti interne attuative del diritto europeo), che hanno finito per integrare le disposizioni interne sulla competenza legislativa, prevedendo una serie di adempimenti, anche preventivi rispetto all’esercizio del potere legislativo, che hanno di fatto gravato il legislatore interno (statale e regionale) di oneri ulteriori rispetto al “semplice” rispetto dei criteri di riparto delle competenze legislative costituzionalmente definiti.

Il tratto distintivo di tali fonti è la trasversalità: a differenza del diritto nazionale, che, come si vedrà, adotta una definizione della materia delle “professioni” alla luce della quale è possibile distinguere tra competenze statali e competenze regionali in virtù di determinati indici sintomatici, il diritto europeo adotta invece una definizione estensiva e onnicomprensiva della materia delle attività professionali, con la conseguenza che le disposizioni dettate dalle istituzioni europee in materia di professioni e servizi finiscono per ricoprire qualsiasi intervento legislativo, anche indiretto, in questi settori, a prescindere dal riparto delle competenze interno a ciascuno Stato membro.

Per tale motivo è possibile ritenere, ad esempio, che ciò che per il diritto costituzionale interno non è ascrivibile alla materia delle “professioni”, lo è invece per il diritto europeo. Il quadro che si delinea in virtù del complesso delle fonti interne e sovranazionali richiamate è caratterizzato, pertanto, da particolare complessità.

Una complessità che si riverbera anche sull’attività del legislatore regionale, al quale si richiede non più “soltanto” di rispettare le regole costituzionali in materia di riparto delle competenze legislative (operazione già di per sé particolarmente complessa, anche alla luce dei labili confini che separano l’attività di fissazione dei principi fondamentali in materia di professioni dall’attività di attuazione e concretizzazione degli stessi a livello regionale), ma di rispettare anche e soprattutto le regole europee in materia di regolamentazione delle professioni, che impongono, nella sostanza, di non frapporre ostacoli ingiustificati alla libera circolazione all’interno dell’Unione dei soggetti che esercitano le attività professionali.

Di qui, la considerazione per cui lo spazio di autonomia legislativa esercitabile dal legislatore regionale sembra espandersi o restringersi a seconda del parametro di legittimità in funzione del quale l’intervento legislativo viene inquadrato e analizzato.

In particolare, se alla luce del riparto interno di competenze legislative, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra potersi riconoscere al legislatore regionale la possibilità di disciplinare specifici aspetti di determinate attività professionali senza incorrere nella violazione della competenza statale nella materia delle “professioni”, lo stesso non può dirsi nel momento in cui l’intervento legislativo viene inquadrato alla luce dei parametri sovranazionali.

Questi ultimi, poiché si basano su una definizione più estesa del concetto di “professione”, risultano infatti applicabili anche a quell’attività legislativa regionale che, ai sensi del diritto

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

interno, può considerarsi estranea rispetto a quel settore, con conseguente applicabilità degli stringenti limiti procedurali e di contenuto imposti dalle fonti europee.

La ricostruzione operata nell'ambito di questa relazione è pertanto organizzata e strutturata in chiave problematica, considerato che il suo scopo è principalmente quello di evidenziare le questioni che possono emergere nel corso e dopo l'intervento legislativo regionale in materia di professioni alla luce del contesto ordinamentale nazionale ed europeo, nella consapevolezza che, probabilmente, data la necessità di integrare due ordinamenti differenti e non perfettamente sovrapponibili come quello interno e quello europeo, non esistono soluzioni valide per ogni evenienza e circostanza.

Nei paragrafi che seguono si procederà quindi a descrivere, in primo luogo, la nozione di "professione" secondo il diritto interno, con particolare attenzione alle disposizioni costituzionali e legislative, nonché alla giurisprudenza costituzionale.

Successivamente, si dedicherà un capitolo specifico all'analisi del riparto delle competenze legislative in materia di professioni secondo il diritto costituzionale interno, in relazione al quale si evidenzierà l'evoluzione registrata con la riforma del Titolo V, nonché il contributo reso dalla Corte costituzionale ai fini dell'individuazione dei confini tra i diversi tipi di competenza.

Infine, ci si occuperà della nozione europea di "professione" e si evidenzieranno i principali adempimenti che le fonti europee e la normativa interna di recepimento impongono al legislatore regionale.

Alla luce della ricostruzione di cui sopra, si avanzeranno poi alcune considerazioni conclusive che partono dall'osservazione delle dinamiche di interazione tra le fonti interne e le fonti europee, per vertere poi sull'ampiezza dell'autonomia del legislatore regionale, chiamato a districarsi con equilibrio in un ambito in cui i confini delle competenze materiali appaiono sempre più sfumati e assottigliati.

LA NOZIONE DI "PROFESSIONE" SECONDO IL DIRITTO INTERNO

La nozione di "professione" è oggetto, nell'ordinamento nazionale, di diverse declinazioni e definizioni, elaborate non soltanto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ma anche dallo stesso legislatore.

L'esigenza di individuare e circoscrivere in modo chiaro il significato di questa espressione risulta necessaria alla luce delle disposizioni costituzionali in materia di competenza legislativa. L'articolo 117, terzo comma, della Carta fondamentale, infatti, nell'indicare le materie sottoposte a competenza legislativa concorrente, cita le "professioni", senza ulteriori specificazioni.

LA NOZIONE "COMUNE" DI PROFESSIONE

Nel linguaggio comune, l'espressione "professione" indica l'attività lavorativa, ossia l'attività, intellettuiva o manuale, che un soggetto svolge a favore di un altro o della collettività al fine di ricevere in cambio un compenso.

In ambito giuridico e in particolare nell'ordinamento nazionale italiano, l'espressione "professione" assume invece significati più specifici, a seconda della fonte normativa che la disciplina.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

LE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI PROFESSIONI

Partendo dalle disposizioni costituzionali, si segnala innanzitutto l'articolo 33, quinto comma, della Carta fondamentale, in forza del quale «*è prescritto un esame di Stato [...] per l'abilitazione all'esercizio professionale*».

La *ratio* della disposizione risiede nel fatto che determinate attività, che si esplicano in modo da incidere potenzialmente su interessi di rilievo costituzionale, debbono essere esercitate da soggetti la cui competenza sia stata accertata in via preventiva da un organismo statale. In tal modo, è possibile garantire che il destinatario della prestazione professionale possa fare affidamento sul fatto che il professionista abbia dimostrato, in una prova di abilitazione, di possedere una serie di nozioni che lo qualificano come in grado di svolgere una certa professione.

È facile immaginare che la tipologia di professioni cui il costituente ha fatto riferimento siano quelle intellettuali o che comunque il modello che si è preso come riferimento sia quello delle professioni intellettuali, rivelandosi assai rare le ipotesi in cui una professione diversa (ad esempio caratterizzata da attività prevalentemente manuali o meccaniche) possa avere un rilievo sotto il profilo della tutela degli interessi costituzionali.

All'articolo 33, quinto comma, si aggiunge poi il già citato articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che ascrive la materia delle “professioni” alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni.

LE DISPOSIZIONI DI LEGGE IN MATERIA DI PROFESSIONI

Quanto alle disposizioni legislative, un primo richiamo alle professioni si rinvie ne nell'articolo 2229 del codice civile, che, al primo comma, prevede espressamente che «*la legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi*».

Sempre nell'ottica della ricerca delle fonti legislative di diritto interno utili ai fini della definizione del concetto di “professione”, vanno poi citati i due principali interventi legislativi statali finalizzati alla individuazione dei principi fondamentali nella materia delle attività professionali: il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e la legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate).

Il d.lgs. n. 30 del 2006 si riferisce, in generale, alle «*professioni*», sancendo il principio della libertà professionale, in forza del quale l'esercizio della professione è qualificato quale «*espressione del principio della libertà di iniziativa economica*» (articolo 2).

Il medesimo decreto, nel precisare che tali professioni possono svolgersi sia in forma di lavoro subordinato, sia in forma di lavoro autonomo (nel quale caso, l'attività professionale è equiparata all'attività di impresa), prevede che «*l'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge*» e 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 la cui tutela compete allo Stato*» (articolo 4).

La legge n. 4 del 2013 si occupa, invece, della «*professione non organizzata in ordini e collegi*», definita quale «*attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229, del codice civile, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative» (articolo 1, comma 2).

Ciò che contraddistingue tale attività è l'assenza di una disciplina abilitativa: il comma 4 dell'articolo 2 della l. n. 4 del 2013 prevede infatti che «*l'esercizio della professione [non organizzata in ordini e collegi] è libero [...]*», mentre gli articoli successivi consentono la costituzione di associazioni private a carattere professionale, senza vincolo di rappresentanza esclusiva, con il compito di promuovere la formazione permanente degli iscritti e di vigilare sulla condotta professionale degli associati, che si basa sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nonché sul rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento della specializzazione dell'offerta dei servizi e della responsabilità del professionista (articolo 1, comma 2).

Il successivo articolo 6 promuove, inoltre, l'autoregolamentazione volontaria e la qualificazione dell'attività dei soggetti che svolgono una professione non organizzata, facendo riferimento alle norme tecniche UNI ISO, UNI EN ISO, UNI EN e UNI.

Alle due fonti appena richiamate si affiancano poi una serie di leggi speciali, dedicate a una o più specifiche professioni, che definiscono i profili professionali e i relativi percorsi abilitativi. Rientrano in questa categoria sia le leggi finalizzate a disciplinare lo svolgimento delle "tradizionali" professioni intellettuali (si pensi all'attività di avvocato o alle professioni sanitarie), sia le leggi che regolano lo svolgimento di attività che non prevedono l'iscrizione a un ordine professionale (si pensi all'attività di acconciatore).

LE PROFESSIONI ORDINISTICHE, RICONOSCIUTE E NON REGOLAMENTATE

In base alla ricostruzione delle fonti costituzionali e di legge appena operata, si può ritenere che, nel nostro ordinamento, siano disciplinate almeno tre tipologie di professioni.

La prima categoria è quella delle professioni c.d. ordinistiche, ossia le professioni il cui svolgimento è subordinato a una specifica abilitazione, nonché sottoposto al controllo di un ordine professionale, che ha compiti di tenuta del relativo albo e di vigilanza e accertamento degli illeciti disciplinari. Inoltre, le professioni ordinistiche contemplano di regola una serie di attività c.d. riservate, svolgibili cioè esclusivamente dai soggetti titolari del relativo titolo e in regola con l'iscrizione al registro professionale.

La seconda categoria è quella delle professioni c.d. riconosciute, ossia le professioni il cui svolgimento è parimenti subordinato a una specifica abilitazione, ma non al controllo di un ordine professionale. In questo caso, quindi, sono previsti l'istituzione di un elenco e il superamento di una prova avente carattere abilitativo, ma non è istituita anche un'autonomia funzionale con il compito di vigilare sullo svolgimento dell'attività da parte degli abilitati.

Infine, si può enucleare – per sottrazione – la categoria delle professioni c.d. non regolamentate, ossia le professioni il cui svolgimento è libero e non soggiace ad alcuna forma di abilitazione o controllo ordinistico, salvo il rispetto del regime amministrativo di volta in volta previsto per lo svolgimento delle attività a rilevanza economica (ad esempio,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

la segnalazione certificata di inizio attività ovvero l’iscrizione al registro delle imprese). Tali attività spesso mancano di riferimenti normativi e non necessariamente sono riconducibili alle disposizioni dettate dalla l. n. 4 del 2013, stante la facoltatività dell’istituzione delle rispettive associazioni professionali.

La suddivisione appena citata, che la dottrina¹ trae dall’analisi delle disposizioni normative, è di fondamentale importanza per l’attività legislatore regionale, rappresentando uno degli indici che consente di inquadrarne l’intervento legislativo e di verificare se quest’ultimo si sovrappone, in qualche modo, alle competenze statali.

Ad esempio, stante la suddivisione di competenze, che assegna allo Stato il compito di disciplinare i principi fondamentali della materia delle professioni e alle Regioni la possibilità di intervenire nel rispetto di questi ultimi, appare evidente che un intervento avente ad oggetto una professione ordinistica – per la pervasività delle disposizioni statali – risulterà molto più a rischio di invadere la competenza legislativa statale rispetto a un intervento su una professione non regolamentata.

Pertanto, una delle prime attività da svolgere nel momento in cui ci si trova nell’esigenza di inquadrare e valutare una proposta di legge regionale che abbia la finalità di incidere sullo svolgimento di un’attività professionale è rappresentata dalla verifica dell’ascrivibilità dell’attività in esame all’alveo delle professioni ordinistiche, riconosciute o non regolamentate. Ciò, al fine di verificare se, ad esempio, il legislatore statale abbia già dettato – e in che termini – dei principi fondamentali, costituendo questi ultimi il perimetro entro il quale è consentito l’intervento del legislatore regionale, ovvero se in merito a un’attività professionale non sia stata emanata alcuna disposizione, il che rende più difficile l’intervento del legislatore regionale, considerato che la facoltà di istituire i profili professionali, come si vedrà più avanti, è attività riservata al legislatore parlamentare.

LE PROFESSIONI NEL RIPARTO INTERNO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

LE PROFESSIONI NEL TESTO ORIGINARIO DELLA COSTITUZIONE

Prima della riforma del Titolo V del 2001, la materia delle professioni non compariva nell’elencazione contenuta nell’articolo 117 della Costituzione.

In virtù del riparto delle competenze sancito dall’articolo appena richiamato, pertanto, la disciplina delle attività professionali era da considerarsi ricompresa nella competenza esclusiva generalizzata dello Stato, salvo la possibilità per le Regioni di intervenire – in ambito concorrente – nella materia dell’istruzione artigiana e professionale. Inoltre, rimaneva impregiudicata la possibilità per il legislatore statale di delegare alle Regioni la competenza ad emanare specifiche disposizioni, ad esempio per determinate tipologie di professioni.

Nel sistema di riparto delle competenze previgente rispetto alla riforma costituzionale, quindi, non era del tutto impedito alle Regioni di intervenire nella materia delle professioni. Tuttavia, tale intervento era condizionato sia nell’*an* che nel *quantum* dalle scelte del legislatore statale, al quale competeva, innanzitutto, la fissazione dei principi fondamentali

¹ Si segnala in merito l’esaustivo contributo di C. Cipolloni, *La materia delle professioni: una concorrenza (sleale) tra normazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio*, in *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana*, a cura di S. Mangiameli, A. Ferrara e F. Tuzi, Giuffrè Fancis Lefebvre, Milano, 2020

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

nelle materie concorrenti (istruzione artigiana e professionale) e comunque la possibilità di scegliere se delegare o meno alle Regioni un intervento nel settore delle professioni, nonché di dosarne l'ampiezza, selezionando i compiti del legislatore regionale (attuativi, esecutivi, di tenuta di registri, abilitativi o più semplicemente di vigilanza).

LA RIFORMA DEL TITOLO V: LE PROFESSIONI OGGETTO DI COMPETENZA LEGISLATIVA CONCORRENTE

La riforma del Titolo V ha introdotto un'importante novità, qualificando per la prima volta la materia delle professioni come materia di legislazione concorrente ai sensi del nuovo articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

A partire dall'entrata in vigore della riforma, quindi, le Regioni hanno beneficiato di un'attribuzione costituzionale espressa della competenza ad intervenire nella materia delle attività professionali con una ampiezza che – almeno formalmente – appare “fissa”, nel senso che corrisponde alla possibilità, prevista per tutte le materie di legislazione concorrente, di intervenire dettando disposizioni a livello regionale, salvo il rispetto dei principi fondamentali, la cui fissazione è riservata alla legislazione dello Stato.

La scelta del revisore costituzionale di ascrivere al novero delle materie soggette a legislazione concorrente anche quella delle professioni – al di là dei giudizi di merito sulla sua opportunità o meno – induce necessariamente a una riflessione, che emerge in particolare dall'analisi, svolta nel capitolo precedente, della disciplina legislativa delle attività professionali formatasi nel corso degli anni.

Si è detto, infatti, a tal proposito, che il nostro ordinamento conosce almeno tre tipologie di attività professionali (professioni ordinistiche, professioni riconosciute e professioni non regolamentate).

Si è osservato, altresì, che l'introduzione di vincoli allo svolgimento di determinate attività (ad esempio, la sottoposizione ad un esame abilitativo, la necessità di un'iscrizione ad un albo ovvero la sottoposizione alla vigilanza da parte di un ordine professionale) è di regola direttamente proporzionale all'intensità delle ricadute che la singola attività professionale produce o può produrre sulla tutela di interessi costituzionali. Pertanto, più alto è il rango degli interessi costituzionali protetti, perseguiti o comunque incisi dallo svolgimento di una certa attività professionale, maggiori sono i vincoli che il legislatore imprime a quest'ultima. Di qui, l'ulteriore considerazione per cui gli interessi protetti, in quanto di rango costituzionale, non possono che essere soggetti a una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con conseguente riduzione al minimo della possibilità di differenziare la disciplina su base regionale.

In virtù di queste considerazioni, va quindi riconosciuto che, nonostante l'ascrizione della materia delle professioni alla legislazione concorrente, la sua particolare struttura e la sua attitudine a incidere su interessi di rango costituzionale impongono di considerare con attenzione i confini delle competenze legislative interni alla materia stessa, con la conseguenza che l'attività di fissazione dei principi fondamentali – riservata allo Stato – finisce per includere una parte molto ampia della disciplina delle attività professionali, lasciando al legislatore regionale spazi molto ristretti di intervento.

In altri termini, il perimetro delle competenze legislative regionali in materia di professioni difficilmente potrà considerarsi tanto ampio quanto quello delle altre materie soggette a legislazione concorrente.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

Basti pensare, ad esempio, alla materia della tutela della salute – in relazione alla quale, parimenti, non può dubitarsi dell'esigenza che sia assicurata una certa uniformità a livello territoriale – nella quale tuttavia si riscontra una differenziazione a livello regionale, anche organizzativa, che difficilmente può considerarsi replicabile nell'ambito delle professioni. Di qui, la conclusione per cui l'individuazione dell'esatta ripartizione delle competenze legislative in materia di professioni dipende in realtà da che cosa si consideri incluso – o, al contrario, non incluso – nell'attività di individuazione dei principi fondamentali, di competenza del legislatore statale.

SEGUE: LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E L'INDIVIDUAZIONE DEI CONFINI “INTERNI” DELLA MATERIA DELLE PROFESSIONI

Per i motivi poc'anzi citati, nonché in ragione della carenza di disposizioni costituzionali esplicative, la Corte costituzionale, con la propria giurisprudenza, ha contribuito nel corso degli anni a delimitare l'ambito di competenza del legislatore statale e del legislatore regionale, finendo per individuare e ripartire essa stessa i titoli di competenza interni alla materia delle professioni.

Quanto all'individuazione dell'oggetto della competenza legislativa, fin dalla sentenza n. 353 del 2003, la Corte costituzionale ha ritenuto che «*l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato*» e che tra gli indici sintomatici dell'individuazione delle figure professionali vi siano l'istituzione di «*un registro dedicato [...], [di] percorsi formativi di durata pluriennale, nonché il rilascio di titoli professionali*», considerato che questi ultimi incidono «*su aspetti essenziali della disciplina degli operatori*».

Tale giurisprudenza, confermata anche dalle successive sentenze nn. 319 e 424 del 2005, nonché dalla sentenza n. 40 del 2006, è stata poi successivamente arricchita di ulteriori contenuti, che hanno contribuito a enucleare in modo sempre più specifico l'area di intervento del legislatore regionale.

Si pensi, ad esempio, alla sentenza n. 153 del 2006, in forza della quale, oltre alla conferma del «*principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato*»», si afferma che rientra «*nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale*».

Ancora più esplicativa appare la sentenza n. 230 del 2011, che si occupa, in negativo, delle competenze regionali, affermando che «*non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato [...], né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta [...]. Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale [...]*».

Alla luce di tali asserzioni di carattere generale, la Corte costituzionale si è poi concentrata sull'individuazione dei singoli contenuti della competenza legislativa.

In particolare, la Corte si è concentrata sulla enucleazione di alcuni indici sintomatici, al ricorrere dei quali la disciplina oggetto di analisi si configura come istitutiva di un profilo professionale, così da rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con la sentenza n. 423 del 2006, ad esempio, riprendendo anche la giurisprudenza precedente, la Corte costituzionale afferma che rientrano tra i richiamati indici sintomatici

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

anche «*la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni*» e «*l'istituzione di nuovi albi*».

La successiva sentenza n. 300 del 2007, nel confermare questo orientamento, afferma che tra gli elementi da cui dedurre l'intenzione del legislatore di disciplinare un nuovo profilo professionale rientra anche la «*descrizione, sia pur indeterminata, dei compiti assegnati*» a uno specifico operatore, nonché le relative finalità, oltre alla «*istituzione di un apposito elenco ove possono iscriversi, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale*», i soggetti che intendono svolgere una determinata attività. Peraltra, con riferimento a tali specifici requisiti, la sentenza n. 271 del 2009 affermerà di lì a poco che «*l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituenti principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale*».

Ancora, la sentenza n. 108 del 2012 afferma che attiene alla fase genetica di individuazione normativa della professione la disciplina in forza della quale «*una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo*», con la conseguenza che, ove «*la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede*».

Sempre in materia di indici sintomatici dell'istituzione di una nuova professione, con la sentenza n. 98 del 2013, la Corte costituzionale evidenzia che appartiene al legislatore statale anche la competenza ad individuare le attività tipiche di una determinata professione.

Con riguardo, poi, alla istituzione degli albi, può citarsi la sentenza n. 217 del 2015, che, nel confermare la precedente giurisprudenza, aggiunge che «*tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione vi è "quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamenta", giacché "l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale" [...] prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento [...]*».

Infine, può citarsi la sentenza n. 228 del 2018, che pare riassumere, confermandoli, tutti i precedenti arresti della Corte costituzionale relativi al riparto delle competenze in materia di professioni.

Nella sentenza citata si legge, infatti, che «*il nucleo della potestà statale "si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo" (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006)».

Pertanto, sulla base della giurisprudenza ormai consolidata della Corte costituzionale, può affermarsi che, in materia di professioni, la competenza legislativa concorrente è ripartita in modo che spetti al legislatore statale, nell'ambito della fissazione dei c.d. principi fondamentali, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, mentre rientra nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Per l'individuazione delle disposizioni che, risultando ascrivibili all'ambito dei principi fondamentali, possono essere dettate esclusivamente dal legislatore statale, devono essere considerati i seguenti indici sintomatici:

- attribuzione ad una determinata attività lavorativa di un tratto che la distingue da ogni altra e che la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico (sent. n. 108 del 2012);
- definizione dei tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale (sent. n. 108 del 2012);
- descrizione, sia pur indeterminata, dei compiti assegnati a un determinato profilo professionale, nonché delle relative finalità (sent. n. 300 del 2007);
- individuazione di una serie di attività tipiche di un determinato profilo professionale (sent. n. 98 del 2013);
- disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una particolare professione o attività (sent. n. 423 del 2006);
- definizione delle modalità di accesso a una professione, il mancato rispetto delle quali ne preclude l'esercizio (sent. n. 108 del 2012);
- istituzione di un albo o di un registro professionale, con correlativa previsione delle condizioni per l'iscrizione, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, anche se tale iscrizione non si caratterizzi come necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività (sent. nn. 423 del 2006, 300 del 2007 e 2017 del 2015).

Per completezza, va poi segnalato che la giurisprudenza della Corte costituzionale, nella sua analisi caso per caso, ha individuato delle fattispecie nelle quali l'istituzione di un albo o di un elenco regionale può essere considerato comunque in linea con le competenze regionali, non essendo caratterizzato da una funzione individuatrice di un profilo professionale.

Al riguardo, può citarsi ad esempio la sentenza n. 271 del 2009, con la quale si è affermato che *«esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni soltanto l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale».*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

SEGUE: LA LEGISLAZIONE STATALE CHE PREVEDE I PRINCIPI FONDAMENTALI IN MATERIA DI PROFESSIONI

Quanto alle fonti statali dalle quali possono trarsi i principi fondamentali in ordine alla individuazione dei profili professionali, vanno citate nuovamente il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Riconuzione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e la l. 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate), cui si affiancano i relativi atti attuativi di livello secondario, nonché le leggi speciali dedicate ai singoli profili professionali.

Qualora per determinati ambiti non dovessero rinvenirsi principi fondamentali espressi in fonti legislative statali approvate dopo la riforma del Titolo V, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è fin da subito orientata per la soluzione che impone comunque di ricavare gli stessi dalla legislazione statale già in vigore prima della riforma (sentenza n. 353 del 2003), con la conseguenza che non vi possono essere spazi “vuoti” all’interno dei quali è consentito al legislatore regionale di istituire profili professionali non ancora istituiti dal legislatore statale.

Peraltro, un’affermazione analoga a quella della giurisprudenza si riscontra nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il cui articolo 1, comma 3, dispone 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*».

SEGUE: I RAPPORTI TRA LE MATERIE “PROFESSIONI” E “FORMAZIONE PROFESSIONALE”

Un’ulteriore e diversa questione attiene ai rapporti che intercorrono tra la materia delle “professioni” appena descritta e la materia della “formazione professionale”, che per espressa previsione dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, è esclusa dalle materie di legislazione concorrente e deve pertanto considerarsi ricompresa nella competenza residuale delle Regioni.

La misurazione dell’ampiezza di tale competenza richiede di tracciare in modo quanto più chiaro possibile i confini che separano le due materie citate, considerato che le stesse appaiono caratterizzate da un margine di contiguità.

Al riguardo, è opportuno richiamare ancora una volta la giurisprudenza della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 108 del 2012, nel confermare che «*è noto che l’attività di “addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall’ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all’acquisizione delle cognizioni necessarie all’esercizio di una particolare attività lavorativa” [...] inerisce tradizionalmente alle competenze delle autonomie territoriali, ed è stata oggetto di legislazione regionale finanche anteriormente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione*», ha affermato che «*con l’entrata in vigore della revisione costituzionale dell’art. 117 Cost., la formazione professionale è divenuta oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni*», con la conseguenza che «*il nucleo di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale, perciò – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull’addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente [...] al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione [...], sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.) [...].».

Pertanto, «il nucleo della potestà statale “si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo”».

Ciò posto, «una volta [...] che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale “non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato” [...], fermo restando che l'esercizio di tale attribuzione regionale non è necessariamente subordinato a siffatto requisito preliminare, ma può venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico».

Di qui, la conseguenza per cui «alla competenza legislativa regionale relativa alla previsione, organizzazione e disciplina dei corsi formativi si accompagna, come di consueto [...], la potestà di sanzionare in via amministrativa la violazione degli obblighi che ne conseguono».

La giurisprudenza della Corte costituzionale appare quindi orientata nel separare, anche in termini “cronologici”, le due tipologie di competenza, riservando allo Stato l'attività di individuazione e disciplina dei profili professionali e attribuendo alle Regioni il compito di disciplinarne gli aspetti formativi, anche in relazione ad attività non specificamente regolate in termini di profili professionali, purché non si ci si spinga fino ad istituirne di nuovi. Attività, quest'ultima, che potrebbe contemplare anche la possibilità di imporre una specifica formazione come attività obbligatoria, con possibilità di sanzionarne in via amministrativa il mancato adempimento.

SEGUE: CONSIDERAZIONI D'INSIEME SULLA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI PROFESSIONI

Alla luce della ricostruzione proposta in ordine alla conformazione della materia di competenza legislativa concorrente “professioni” e ai suoi rapporti con la materia di competenza legislativa residuale “formazione professionale”, possono svolgersi alcune considerazioni circa l'ampiezza della competenza legislativa regionale nell'ambito delle attività professionali.

In primo luogo, stando al dettato costituzionale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale, va riconosciuto che, in linea generale, lo spazio di intervento a disposizione del legislatore regionale nella materia delle attività professionali appare piuttosto ridotto. Trattando la questione dalla prospettiva della materia “professioni” e vertendosi in un ambito di competenza legislativa concorrente, l'intervento legislativo regionale va infatti qualificato, in primo luogo, come limitato all'attuazione a livello territoriale dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Peraltro, considerando anche gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale sul tema, il margine di operatività del legislatore statale appare ridursi ulteriormente.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

La materia delle professioni, essendo caratterizzata dalla necessità che sia assicurata una disciplina uniforme a livello nazionale, non consente infatti, a livello territoriale, differenziazioni tali per cui la regolamentazione di una determinata attività professionale differisca manifestamente da una Regione all'altra.

Per tale motivo, ad esempio, deve considerarsi inibita al legislatore regionale la “creazione” di nuovi profili professionali non disciplinati dal legislatore statale, come anche la disciplina di professioni esistenti in modo radicalmente difforme rispetto ai principi fondamentali dettati dallo Stato.

Allo stesso tempo, però, va rilevato che i confini di competenza interni alla materia delle professioni sono stati tracciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con il metodo dell’individuazione degli indici sintomatici.

Ciò significa che, in una materia “fluida” come quella delle professioni, per comprendere se il legislatore regionale rischia di invadere o meno le competenze riservate al legislatore statale, è necessario verificare se le disposizioni proposte evidenzino uno o più degli indici sintomatici prima descritti (istituzione di un profilo professionale, individuazione di competenze riservate, introduzione di un percorso abilitativo, istituzione di un albo, ecc...). La conseguenza di tale impostazione è che gli indici sintomatici, se da un lato costituiscono un limite all’esercizio delle competenze regionali, dall’altro possono rappresentare – quando non ricorrono – un varco di accesso per il legislatore regionale, considerato che negli ambiti non coperti da tali indici, almeno astrattamente, può ritenersi legittimato l’intervento regionale.

In altri termini, ben può avvenire, ad esempio, che una disciplina regionale che ha come finalità quella di regolamentare lo svolgimento di una certa attività, pur lambendo in qualche modo l’ambito delle professioni, sia considerata comunque insuscettibile di invadere le competenze statali per il fatto di non presentare quegli indici sintomatici che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto indicativi dell’istituzione di un profilo professionale.

Di qui, la possibilità di riespandere la competenza legislativa regionale, con facoltà per i Consigli regionali di esercitare un’attività legislativa che, sfuggendo all’inquadramento nella materia delle professioni, può considerarsi operante in altre materie di competenza regionale come ad esempio la tutela della salute (materia concorrente) o la formazione professionale (materia di competenza residuale).

Esempi di questo genere si rinvengono già nella legislazione regionale vigente.

Si pensi, per fare riferimento alla Regione Lombardia, alla l.r. 23 luglio 2021, n. 13 (Disciplina delle attività di tatuaggio e piercing), finalizzata ad introdurre obblighi formativi e requisiti igienico-sanitari per lo svolgimento di due attività ad elevato rischio per la salute come l’esecuzione dei tatuaggi o l’applicazione di monili sulla pelle.

La disciplina in esame, di cui esistono esempi anche in altre Regioni², non mira all’istituzione di un profilo professionale, non prevedendo l’istituzione di albi regionali o percorsi di abilitazione, ma si limita a disporre che per l’effettuazione delle attività di tatuaggio e piercing sia necessaria una specifica formazione e siano rispettati requisiti di carattere igienico-sanitario, con la dichiarata finalità di tutelare il diritto alla salute dei destinatari, di

² Si segnalano, in particolare, la l.r. Lazio n. 2 del 2021, la l.r. Abruzzo n. 41 del 2020, la l.r. Marche n. 38 del 2013 e la l.r. Toscana n. 28 del 2004.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

promuovere elevati standard di qualità e competenza, nonché di valorizzare le capacità artistiche degli operatori.

Appare evidente che la disciplina in esame può essere intesa come idonea a lambire anche l'ambito delle professioni, considerato che introduce requisiti per lo svolgimento di una attività remunerata, peraltro in un settore, come il tatuaggio e il piercing, nel quale non esiste una disciplina statale istitutiva di un profilo professionale.

Tuttavia, l'assenza di disposizioni in grado di "attivare" gli elementi sintomatici elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ai fini della qualificazione di una disciplina come istitutiva di una professione, unita alla presenza di finalità – che potrebbero essere definite "assorbenti" – di tutela di interessi di rango costituzionale come la salute o comunque di rilievo generale come l'elevazione degli standard di qualità e competenza e la valorizzazione artistica, ha consentito di escludere che la legge regionale in esame fosse considerata istitutiva di un profilo professionale, tanto da superare positivamente il vaglio che gli uffici ministeriali regolarmente svolgono durante la pendenza dei termini per l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale.

Di qui, la conclusione per cui – stante la conformazione assunta dalla materia delle professioni alla luce anche della giurisprudenza costituzionale – non è necessariamente inibito al legislatore regionale di occuparsi di attività professionali, purché l'intervento legislativo territoriale si conformi agli indici forniti dalla stessa Corte costituzionale e persegua, quale finalità principale, non l'istituzione o la regolazione di un'attività professionale, ma la tutela di un interesse diverso, rilevante in termini generali.

Un secondo esempio, che ha invece ad oggetto una legge regionale che interviene in un settore professionale già ampiamente regolato dal legislatore statale, è rappresentato dalla legge regionale della Campania 3 agosto 2020, n. 35 (Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 – 2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)), oggetto peraltro di un giudizio di costituzionalità che ne ha confermato la legittimità, almeno per i profili qui di interesse.

La legge regionale richiamata, che regola il servizio di psicologia di base, prevede l'istituzione di un elenco di psicologi di base, disciplinando anche i requisiti per la relativa iscrizione.

In sostanza, a fronte della istituzione di un servizio pubblico di psicologia di base, la legge regionale dispone che gli psicologi che intendano concorrere per svolgere la propria attività all'interno di tale servizio – in regola con le disposizioni statali che riguardano l'adempimento del percorso formativo e il superamento dell'esame abilitativo che ne consente l'iscrizione all'ordine professionale – siano iscritti in un apposito elenco provinciale, in ragione di determinati requisiti, tra cui rientra anche il superamento di un corso semestrale specifico organizzato dalla Regione.

Il Governo ne aveva contestato la legittimità costituzionale, tra l'altro, in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto «*nel contemplare la figura dello psicologo di base, il legislatore regionale creerebbe una nuova professione, non prevista dallo stesso decreto legislativo [d.lgs. n. 502 del 1992], nei rapporti convenzionati con il SSN*».

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

Nell'analizzare la questione, la Corte costituzionale ha concluso però per la sua infondatezza, considerato che «*non è [...] incisa la materia, di competenza concorrente, delle professioni, in quanto la figura dello psicologo di base [...] è riconducibile alla professione già contemplata dalla legge statale dello psicologo [...]*».

Infatti, «*la regolamentazione del servizio di psicologia di base, all'interno del Servizio sanitario regionale campano, non innova in ordine al riconoscimento statale della professione di psicologo, di cui, da ultimo, all'art. 9, comma 4, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute). E questa conclusione è corroborata dal fatto che l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale impugnata limita la possibilità di iscriversi agli elenchi provinciali ai soli iscritti nell'albo degli psicologi, professione già riconosciuta dall'ordinamento statale. Anche il titolo di laurea, indicato come uno dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi provinciali, richiama quello prescritto dalla legislazione nazionale per l'esercizio della professione di psicologo*

».

In tal senso, quindi, la Corte costituzionale, pur a fronte di una legge regionale che incide su una professione già disciplinata dal legislatore statale, prevedendo che per lo svolgimento di tale attività all'interno di uno specifico servizio pubblico sia necessaria l'iscrizione ad un elenco, a sua volta subordinata a una serie di requisiti, ne ha confermato la legittimità, rilevando che la stessa non innova il profilo professionale disciplinato dalla legge statale.

Ne consegue, pertanto, che anche in questo caso i margini di intervento del legislatore regionale possono considerarsi più ampi, essendo a quest'ultimo riconosciuta la possibilità di individuare i requisiti in base ai quali un determinato profilo professionale può essere inquadrato nelle strutture pubbliche, senza per ciò invadere la competenza legislativa statale.

In entrambi i casi esaminati, si trae dunque l'impressione che – contrariamente a quanto potrebbe ritenersi analizzando la giurisprudenza della Corte costituzionale – sussistono degli spazi di operatività per il legislatore regionale nell'ambito delle professioni, purché lo stesso legislatore rispetti i criteri dettati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (eviti, cioè, di incorrere nei più volte citati indici sintomatici) e persegua finalità ulteriori e diverse rispetto a quella di disciplinare un profilo professionale.

Pertanto, a fronte di una concezione generale, che limita l'area di intervento del legislatore regionale nell'ambito materiale delle professioni in ragione della necessità di preservare uno spazio di regolamentazione uniforme a livello nazionale, sussistono comunque dei casi in cui, nella disciplina di specifiche fattispecie, è possibile riconoscere al legislatore regionale la facoltà di intervenire lambendo la materia delle attività professionali, senza però incidere sulla materia delle "professioni", ad esempio introducendo requisiti formativi o di carattere igienico-sanitario e tecnico.

LA DIMENSIONE EUROPEA DELLE PROFESSIONI E GLI ADEMPIMENTI RICHIESTI DAL DIRITTO EUROPEO

Diversamente dal diritto costituzionale interno – nel quale i confini della materia "professioni" sono tracciati dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale riassunta nel capitolo precedente – il

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

diritto europeo prevede una definizione estensiva dell'ambito delle "professioni", con riflessi anche in settori diversi da quelli tradizionalmente connessi con le attività professionali in senso stretto.

I confini della materia "professioni" ai sensi del diritto europeo possono infatti considerarsi più estesi rispetto a quelli che la medesima materia ha alla luce del diritto costituzionale interno.

Pertanto, anche quando il legislatore regionale interviene in un ambito che alla luce dell'ordinamento interno può considerarsi avulso rispetto alla materia delle professioni, non può escludersi che quest'ultimo possa comunque essere chiamato ad adempiere agli obblighi imposti dal diritto europeo in materia di professioni, considerato che tale materia ha, nel diritto sovrnazionale, una portata più ampia.

In altri termini, esistono casi in cui al legislatore regionale è riconosciuta la possibilità di percorrere i "varchi" lasciati liberi dalla giurisprudenza costituzionale, potendo disciplinare alcuni aspetti relativi ad attività professionali, pur senza incidere sulla materia "professioni" ai sensi del diritto interno. Ciò nonostante, è possibile che tali aspetti siano allo stesso tempo qualificati dal diritto europeo come afferenti alla materia "professioni", con la conseguenza che il legislatore regionale dovrà dare corso agli adempimenti previsti per tale ambito dalle fonti sovrnazionali.

Gli adempimenti di cui si tratta derivano da alcune direttive europee (e dai relativi provvedimenti di recepimento interni) e si sostanziano, da un lato, in obblighi di disciplinare la materia conformemente a determinati principi e, dall'altro lato, in obblighi di notifica alla Commissione europea della disciplina introdotta, in alcuni casi addirittura prima della relativa adozione.

GLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLA DIRETTIVA 2006/12/CE

Una prima fonte rilevante è rappresentata dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Nonostante la direttiva sia dedicata a un settore più ampio – ossia alla prestazione di servizi in generale – la definizione di "servizio" in essa contenuta appare idonea a ricoprendere anche le attività professionali.

La direttiva in esame (meglio nota come "direttiva Bolkenstein" o "direttiva servizi") ha infatti la finalità di «*agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento [...] nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi*» (articolo 1, paragrafo 1), e si applica ai «*servizi forniti da prestatori in uno Stato membro*» (articolo 2, paragrafo 1).

Tra le proprie finalità, la direttiva "servizi" annovera anche quella di imporre agli Stati membri, che intendano subordinare lo svolgimento di una determinata attività a limiti e requisiti, il rispetto di alcuni vincoli, a presidio della libertà di circolazione nell'Unione.

Quanto alla definizione di "servizio" – che, come anticipato, appare idonea a ricoprendere anche il concetto di attività professionale – l'articolo 4, numero 1), della direttiva, stabilisce che rientra in tale nozione «*qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione*».

Di particolare interesse è poi la definizione di "requisito", che ai sensi del successivo numero 7) comprende «*qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica [...].».

Un'ultima definizione rilevante è quella di "motivi d'interesse generale", qualificati dal numero 8) della medesima disposizione come «*motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale».*

Alla luce delle definizioni richiamate, appare innanzitutto evidente come, nei fatti, la nozione europea di "servizio" coincida, nella quasi totalità dei casi, anche con la nozione di attività professionale, considerato che quest'ultima si sostanzia nello svolgimento di una attività economica finalizzata all'ottenimento di una retribuzione.

Perciò, nel momento in cui il legislatore regionale disciplina un'attività professionale, dettando obblighi, divieti, condizioni o limiti, quest'ultimo sarà chiamato al rispetto della direttiva in esame, considerata la possibilità di ricoprendere le attività professionali nella nozione di "servizio", nonché l'ascrivibilità delle limitazioni appena richiamate alla nozione di "requisiti".

Il richiamo ai motivi d'interesse generale, come si vedrà, è invece utile per enucleare i casi in cui è consentita l'introduzione di requisiti senza che ciò determini una violazione dei principi della direttiva.

Gli adempimenti imposti dalla direttiva "servizi" possono essere sinteticamente suddivisi in due categorie: obblighi di contenuto, nel senso che le disposizioni dello Stato membro non possono violare i principi della direttiva stessa, e obblighi procedurali, in virtù dei quali lo Stato membro deve procedere alla notifica alla Commissione europea delle disposizioni che introduce.

I primi sono di vario genere, ricoprendendo i principi di semplificazione (articoli 5 e 6) e di informazione (articolo 7), regole sui regimi autorizzativi (articoli da 9 a 13), una serie di disposizioni in relazione ai requisiti che possono essere previsti dalla legislazione interna e in particolare ai requisiti vietati *tout court* (articolo 14) e ai requisiti da valutare (articolo 15), nonché il principio della libera circolazione dei servizi (articoli 16 e seguenti).

I secondi sono invece oggetto di una concatenazione di rinvii normativi, che originano dall'articolo 39, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva, in forza del quale gli Stati membri comunicano alla Commissione le eventuali modifiche dei requisiti, inclusi quelli nuovi, di cui al precedente articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, e paragrafo 3.

Un'ulteriore disposizione in materia di obblighi di notifica è poi contenuta nell'articolo 15, paragrafo 7, della direttiva, in forza del quale gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, che prevedono i requisiti di cui al paragrafo 6 dello stesso articolo.

Gli obblighi di notifica sono poi ulteriormente disciplinati dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, tra l'altro, individua nella Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

coordinamento delle politiche comunitarie (oggi Dipartimento per le politiche europee) l'organo statale di riferimento per le relative attività.

Il termine a disposizione della Commissione per riscontrare le notifiche ricevute è di tre mesi.

Le disposizioni appena descritte, in quanto previste da una direttiva europea recepita nel diritto interno, appaiono cogenti nei confronti di tutte le autorità interessate, compreso il legislatore regionale, con conseguente rischio di incorrere nella procedura d'infrazione europea in caso di mancato adempimento, nonché di violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Alla luce di quanto ricostruito, emerge quindi che, quando il legislatore regionale interviene in un settore che lambisce la materia delle attività professionali, pur senza invadere il relativo ambito di competenza statale ai sensi del diritto costituzionale interno, risulta comunque soggetto al rispetto dei vincoli sostanziali e procedurali previsti dalla direttiva "servizi", qualora quest'ultima risulti applicabile, in ragione della specifica attività disciplinata.

GLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE DIRETTIVE SPECIFICAMENTE DEDICATE ALLE ATTIVITÀ PROFESSIONALI

Tra le fonti europee dedicate alle attività professionali in senso stretto, vanno citate la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, la direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») e la direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

Procedendo in ordine cronologico, la direttiva 2005/36/CE fissa le regole con cui uno Stato membro, che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, è obbligato a riconoscere, per l'accesso alla professione e per il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (articolo 1).

L'ambito applicativo, sotto il profilo soggettivo, comprende tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati, autonomi o liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la qualifica professionale (articolo 2, paragrafo 1).

L'applicabilità della direttiva in esame agli interventi legislativi regionali oggetto di questa relazione emerge direttamente dalla definizione che la direttiva stessa dà della "professione regolamentata", la cui ampiezza rende idonea la fonte europea ad applicarsi sostanzialmente a qualsiasi intervento posto in essere nel settore professionale, anche *latu sensu*.

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), la professione regolamentata è definita come «*attività o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali*

La stessa disposizione precisa poi che «*in particolare costituisce*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale».

Per “qualifiche professionali” si intendono, a loro volta, «*le qualifiche attestate da un titolo di formazione, attestato di competenza [...] e/o un’esperienza professionale*» (articolo 3, paragrafo 1, lettera b)). Il “titolo di formazione” comprende «*diplomi, certificati o altri titoli rilasciati da un’autorità di uno Stato membro designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di tale Stato membro e che sanciscono una formazione professionale acquisita in maniera preponderante nella Comunità*» (articolo 3, paragrafo 1, lettera c)), mentre per “esperienza professionale” si intende «*l’esercizio effettivo e legittimo della professione in questione in uno Stato membro, a tempo pieno o a tempo parziale per un periodo equivalente*» (articolo 3, paragrafo 1, lettera f)).

Il complesso delle disposizioni citate evidenzia come a livello europeo sia stata accolta una definizione particolarmente estensiva del concetto di professione, al punto che rientrano in tale nozione tutte le regolamentazioni che incidono, anche indirettamente, sull’accesso ad una attività professionale o sul suo esercizio.

Di qui, la possibilità di includere in tale definizione anche gli interventi del legislatore regionale che, pur non disciplinando un profilo professionale ai sensi del diritto interno, comunque introducono requisiti o condizioni, anche indiretti, per l’accesso a una attività o per il suo esercizio.

Ne consegue, in tal senso, la necessaria applicazione dei contenuti della direttiva “professioni”, in forza dei quali sono imposti al legislatore regionale sia obblighi di natura contenutistica, sia obblighi di natura procedurale.

Quanto ai primi, si può sinteticamente citare l’articolo 5 della direttiva, che disciplina il principio della libera prestazione di servizi, in forza del quale la disciplina delle attività professionali introdotta dagli Stati membri non può limitare lo svolgimento di queste ultime in altri Stati dell’Unione.

Pertanto, la legislazione regionale, quando interviene regolamentando un’attività professionale, dovrà provvedere affinché tale disciplina non risulti ostativa per l’esercizio della stessa da parte di soggetti che hanno ottenuto l’abilitazione in altri Paesi membri.

Gli obblighi di notifica sono invece contenuti, in primo luogo, nell’articolo 59 della direttiva, il cui paragrafo 1 fa riferimento alla notifica dell’elenco delle professioni regolamentate dello Stato membro (nel quale necessariamente vanno incluse anche quelle professioni che, pur non essendo state istituite dal legislatore statale, comunque sono oggetto di regolamentazione, anche indiretta, da parte del legislatore regionale) e alle successive modifiche dell’elenco stesso; il paragrafo 5 sottopone poi a un obbligo generalizzato di notifica dell’introduzione di requisiti che limitano l’accesso a una professione o il suo esercizio, con onere di motivazione da parte dello Stato membro, che deve dimostrare che gli stessi sono motivati da interessi generali e che non violano i principi di non discriminazione e proporzionalità.

Un ulteriore accenno agli obblighi di notifica è contenuto nella successiva direttiva 2013/55/UE, il cui articolo 3, paragrafo 5, obbliga gli Stati membri a comunicare alla Commissione il testo delle misure di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla direttiva stessa (per l’appunto, le professioni regolamentate).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

L'attuazione a livello interno della direttiva professioni è poi contenuta nel d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania).

Le direttive citate finora hanno in comune la caratteristica di imporre, con riguardo alle prescrizioni procedurali, obblighi di notifica successivi all'adozione delle misure normative da parte degli Stati membri.

Una disciplina diversa e innovativa è invece contenuta nella più recente direttiva (UE) 2018/958, alla quale si deve l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri – e quindi anche per il legislatore regionale – di effettuare un test preventivo di proporzionalità nel caso di previsione di disposizioni che limitano l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio³, dal quale discendono conseguenze sia sull'ampiezza della discrezionalità del legislatore che interviene, sia sulla scansione del procedimento legislativo.

Partendo da quest'ultimo, l'articolo 4 della direttiva prevede, al paragrafo 1, che *«gli Stati membri procedono a una valutazione della proporzionalità conformemente alle norme stabilite nella presente direttiva prima di introdurre nuove disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che limitano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio, o prima di modificare quelle esistenti»*, mentre al paragrafo 4 dispone che *«gli Stati membri verificano la conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nuove o modificate, che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio dopo l'adozione, con il principio di proporzionalità, tenendo in debito conto eventuali sviluppi sopravvenuti successivamente all'adozione delle disposizioni in questione»*.

Viene pertanto introdotto un onere che incide direttamente sul procedimento legislativo, imponendo agli Stati membri – e ai relativi legislatori – di provvedere all'effettuazione del test di proporzionalità *«prima di introdurre nuove disposizioni»*, di fatto introducendo un'ulteriore fase interna al procedimento legislativo e vincolando, come si vedrà in seguito, anche il contenuto delle disposizioni che vengono approvate.

All'obbligo di condurre tale valutazione di proporzionalità si aggiunge poi un obbligo di notifica alla Commissione europea, considerato che l'articolo 11 della direttiva dispone espressamente, al paragrafo 1, che *«i motivi per considerare che le disposizioni, valutate conformemente alla presente direttiva, sono giustificate e proporzionate, che, insieme con le disposizioni, devono essere comunicati alla Commissione a norma dell'articolo 59, paragrafo 5, della direttiva 2005/36/CE, sono registrati dagli Stati membri nella banca dati delle professioni regolamentate, di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE, e sono messi a disposizione del pubblico da parte della Commissione»*. Viene dunque esteso anche a questo settore l'obbligo generalizzato di notifica già previsto dalla direttiva *“professioni”*.

L'effettuazione del test di proporzionalità, per come strutturata, oltre agli oneri procedurali sopra descritti, esplica però anche riflessi sull'ampiezza della discrezionalità

³ Si tenga presente che la direttiva in esame definisce le professioni rinviano integralmente alla direttiva 2005/36/CE, soggiacendo quindi al medesimo regime di applicabilità all'attività legislativa regionale già descritto.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea</p>
---	--	---

legislativa, imprimendo nella sostanza un contenuto vincolato alle misure che possono essere adottate nel settore in esame.

La direttiva (UE) 2018/958, infatti, prevedendo la necessità di fornire, nell'effettuazione del test di proporzionalità, una serie di motivazioni che evidenziano il rispetto dei principi previsti dal diritto europeo nel settore delle professioni, esclude di fatto che disposizioni di legge in tale materia possano essere validamente approvate in presenza di un esito negativo del test stesso. Se ciò avvenisse, infatti, queste ultime risulterebbero in palese contrasto con il diritto europeo, con conseguente vizio di illegittimità costituzionale ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Per tale motivo, poiché dal successo del test di proporzionalità dipende anche la possibilità di approvare disposizioni legittime, in quanto valide ai sensi del diritto europeo, appare evidente che il test stesso è dotato di una forza conformativa delle decisioni politiche che presiedono all'adozione di una disciplina di legge nella materia delle attività professionali. I vincoli cui il legislatore interno deve attenersi – e dal cui rispetto dipende l'esito positivo del test – sono previsti dagli articoli 5, 6 e 7 della direttiva, che disciplinano rispettivamente il principio di non discriminazione, la necessità che le disposizioni introdotte siano giustificate da motivi di interesse generale e il principio di proporzionalità.

In base a tali disposizioni, pertanto, al legislatore regionale che interviene in materia di accesso o esercizio di una determinata attività professionale, pur senza incorrere nella violazione della competenza statale nell'ambito delle professioni, è consentito di adottare esclusivamente limitazioni giustificate da motivi di interesse generale, quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica, ovvero da motivi imperativi di interesse pubblico, come il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, la salvaguardia della buona amministrazione della giustizia, la garanzia dell'equità delle transazioni commerciali, la lotta contro la frode e la prevenzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, nonché la salvaguardia dell'efficacia dei controlli fiscali, la sicurezza dei trasporti, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la salvaguardia e la conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale, gli obiettivi di politica sociale, e gli obiettivi di politica culturale (articolo 5 della direttiva).

All'interno di questo perimetro, sarà poi necessario provvedere affinché la disciplina introdotta non discrimin in relazione alla nazionalità o alla residenza degli esercenti l'attività (articolo 6 della direttiva), nonché in modo da garantire che il complesso delle previsioni introdotte non ecceda rispetto a quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, tenendo presente una lunga serie di indici sintomatici enumerati dall'articolo 7 della direttiva.

Sempre in relazione agli obblighi imposti al legislatore del Paese membro, va poi segnalato che l'articolo 8 della direttiva prevede che, prima dell'adozione della disciplina limitativa o prima della sua modifica, con mezzi appropriati siano messe a disposizione dei cittadini, dei destinatari dei servizi e degli altri potatori di interessi, a prescindere che esercitino o meno l'attività professionale, le informazioni in merito all'intervento.

Infine, si prevede che gli Stati membri rendano disponibili dei mezzi di ricorso effettivo con riguardo alle questioni oggetto della direttiva (articolo 9).

La direttiva in esame è stata oggetto di attuazione a livello nazionale ad opera del d.lgs. 16 ottobre 2020, n. 142 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	---	--

del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni).

Il decreto legislativo richiamato, oltre a riprodurre i contenuti essenziali della direttiva, si concentra anche sugli aspetti procedurali e in particolare sugli obblighi riguardanti il test di proporzionalità, introducendo la necessità – non prevista dalla direttiva – di sottoporre il testo delle disposizioni che si intende introdurre e il relativo test di proporzionalità all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata ad esprimere un parere sulla conformità o meno delle disposizioni alle regole che presidiano la libera concorrenza.

Nello specifico, il d.lgs. n. 142 del 2020 precisa, innanzitutto, che i soggetti regolatori, sui quali grava l'obbligo di rispettare gli adempimenti procedurali imposti dalla direttiva europea, sono «*tutte le autorità legittimate ad emanare disposizioni legislative o regolamentari o amministrative generali che disciplinano l'accesso a professioni regolamentate o il loro esercizio, incluse le autorità competenti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206*» (articolo 2, comma 1, lettera c)).

In secondo luogo, l'articolo 3, comma 1, dello stesso decreto, detta una serie di disposizioni specifiche in relazione all'effettuazione del test di proporzionalità, prevedendo che «*i soggetti regolatori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione degli atti normativi o dell'istruttoria degli atti amministrativi con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti, procedono alla valutazione di proporzionalità [...] utilizzando il questionario riportato nella tabella di cui all'Allegato I*». Quanto ai contenuti del test, lo stesso comma prescrive che «*nella tabella deve essere fornita, per ciascun quesito, una motivazione specifica e sufficientemente dettagliata per consentire di valutare il rispetto del principio di proporzionalità*», che «*la tabella, debitamente compilata, è parte integrante della documentazione che accompagna gli atti di cui al primo periodo*» e che «*i motivi per considerare che una disposizione è giustificata e proporzionata sono suffragati da elementi qualitativi e, ove possibile e pertinente, quantitativi*».

Considerato che la valutazione avviene ad opera del medesimo organo che intende approvare le disposizioni, il comma 2 dello stesso articolo precisa poi che «*la portata della valutazione è proporzionata alla natura, al contenuto e all'impatto della disposizione e deve essere condotta in modo obiettivo e indipendente*».

Ai fini del completamento del test, è previsto, dal successivo comma 3, che «*prima della definitiva adozione di una disposizione normativa o di un atto amministrativo generale che limita l'accesso ad una professione regolamentata o il suo esercizio, i soggetti regolatori trasmettono lo schema di provvedimento corredata della tabella di cui al comma 1 all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che esprime il relativo parere*».

Quanto, infine, agli obblighi di notifica, l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo in esame prevede che «*i motivi in base ai quali le disposizioni, valutate conformemente al presente decreto, sono considerate giustificate e proporzionate, sono comunicati alla Commissione europea, unitamente alle relative disposizioni, ai sensi dell'articolo 59-ter, comma 3, del decreto legislativo n. 206 del 2007, mediante registrazione nella banca dati delle professioni regolamentate di cui al medesimo articolo 59-ter, comma 1*».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

Ulteriori istruzioni attuative della direttiva (UE) 2018/958 sono contenute nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee – Ufficio Mercato interno competitività e affari regionali n. DPE0007767 P-4.22 del 13 agosto 2021. Analogamente a quanto osservato con riferimento alla direttiva professioni, appaiono evidenti i riflessi che la direttiva in materia di test di proporzionalità esplica sull'attività legislativa regionale, imprimendo vincoli contenutistici e adempimenti procedurali anche nei casi in cui il legislatore della Regione interviene in settori che, ai sensi del diritto interno, non sono o non appaiono *prima facie* riconducibili alla materia di competenza legislativa delle professioni.

Peralterno, con riguardo a questa specifica direttiva, i vincoli operano preventivamente, conformando l'attività del legislatore regionale già nel corso del procedimento legislativo, con la conseguenza che la discrezionalità di quest'ultimo risulta fortemente condizionata dalle previsioni del diritto europeo.

Il mancato adempimento della procedura del test di proporzionalità ovvero la prosecuzione dell'*iter* legislativo pur in presenza di un esito negativo della valutazione si configurano infatti come violazioni rilevanti ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, costituendo violazione della direttiva europea, nonché del parametro interposto rappresentato dal d.lgs. n. 142 del 2020, che la attua. Rimane inoltre impregiudicata la possibilità che sia avviata la procedura di infrazione europea, qualora ne ricorrono i presupposti.

CONCLUSIONI

La ricostruzione operata nei capitoli precedenti, seppure sommaria, consente di svolgere alcune considerazioni sui rapporti che intercorrono tra il sistema costituzionale interno di riparto delle competenze in materia di professioni e il sistema europeo di vincoli e adempimenti previsto nel medesimo settore.

In primo luogo, la descrizione della struttura dei due sistemi ne mette in luce la non perfetta sovrapponibilità.

Si riscontra infatti che i termini utilizzati dai due ordinamenti non coincidono, considerato che l'ordinamento interno utilizza l'espressione "professioni", a sua volta declinata in diverse tipologie (professioni ordinistiche, riconosciute e non regolamentate), mentre l'ordinamento europeo utilizza in modo onnicomprensivo l'espressione "professioni regolamentate".

Peralterno, va evidenziato che, oltre alla diversa denominazione dell'oggetto, è diverso, nei due ordinamenti, anche il contenuto delle relative definizioni.

Per l'ordinamento costituzionale interno, che se ne occupa al fine di stabilire i limiti di competenza tra legislatore statale e legislatore regionale, la materia delle "professioni" è soggetta ad una ripartizione per cui spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni è demandata la disciplina di dettaglio. Alla disposizione costituzionale contenuta nell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, si aggiunge una copiosa giurisprudenza costituzionale, che si è occupata di stabilire, mediante l'elaborazione di alcuni indici sintomatici, quando una determinata disciplina è dettata per definire i principi fondamentali della materia (attività di competenza dello Stato) e quando invece costituisce attuazione di una competenza regionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	--	--

Per l'ordinamento europeo, invece, la delimitazione della materia “professioni” non ha la funzione di ripartire la competenza legislativa e anzi ne prescinde, risultando insensibile al riparto delle competenze interno ai singoli Stati membri. In tale contesto, la definizione della materia ha la finalità di rendere applicabili a tutte le disposizioni che se ne occupano determinati principi, vincolandone il contenuto, nonché di introdurre determinati obblighi, che ne influenzano sia il procedimento di approvazione, sia le vicende successive, sino a divenire, grazie all’intermediazione dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, parametri di legittimità costituzionale.

Alla luce di tale distinzione, possono trarsi due ulteriori conseguenze.

La prima attiene alla dimensione ordinamentale interna e riguarda la possibilità di allargare il perimetro delle competenze regionali nella materia delle attività professionali.

Infatti, se la materia delle “professioni”, di competenza legislativa concorrente, è delimitata dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo il parametro dei c.d. indici sintomatici, non può negarsi che, quando il legislatore regionale interviene in tale settore senza “attivare” tali indici, ma esercitando una propria diversa competenza, risulta possibile emanare a livello regionale disposizioni che, senza istituire un profilo professionale, disciplinano comunque specifici aspetti di una attività economica, come la formazione o i requisiti tecnici di svolgimento.

In questi termini, pertanto, può riscontrarsi un ampliamento dello spazio di intervento regionale, il quale potrà quindi occuparsi di specifici aspetti di alcune attività professionali, senza per ciò invadere la competenza statale che riguarda la fissazione dei principi fondamentali nella materia delle professioni.

La seconda considerazione attiene invece alla dimensione ordinamentale europea e opera da contraltare rispetto a quella appena svolta.

Il fatto che al legislatore regionale sia consentito, ai sensi del diritto costituzionale interno, di intervenire in determinati settori delle attività economiche senza attingere la materia delle “professioni” non esclude che lo stesso sia chiamato a rispettare le disposizioni dettate dall’ordinamento europeo nella stessa materia, considerato che, a livello sovranazionale, quest’ultima ha un’ampiezza maggiore e onnicomprensiva.

Per questo motivo, nonostante la possibilità di sostenere – ai fini del riparto delle competenze legislative interno – che il legislatore regionale, pur dettando disposizioni specifiche in ordine a un’attività professionale, non interviene nella materia delle professioni, non può escludersi che a quest’ultimo sia comunque richiesto di conformarsi alle disposizioni europee nella stessa materia, segnatamente nell’ambito della prestazione dei servizi e delle professioni regolamentate.

Alla luce di tale considerazione e vista la pervasività delle disposizioni europee appena citate, non può non sottolinearsi come la competenza del legislatore regionale – dapprima ampliata alla luce del riparto delle competenze interne – finisce dunque per restringersi nuovamente nel momento in cui entra in contatto con i vincoli europei, che le impongono stringenti obblighi sia di contenuto, sia procedurali.

Quanto agli obblighi di contenuto, appare evidente che la discrezionalità del legislatore regionale risulti fortemente influenzata dalle norme di derivazione europea, con la conseguenza che il medesimo legislatore, per vocazione orientato alla tutela e al perseguitamento di interessi territoriali, dovrà legiferare rispettando gli stessi limiti del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9-10 febbraio 2023 Vincenzo Nastasi - Consiglio regionale della Lombardia Legislazione in materia di professioni: i rapporti tra l'assetto costituzionale delle competenze legislative e gli adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea
---	---	--

legislatore nazionale, che persegue invece interessi generali, peraltro orientati all'integrazione europea.

Quanto agli obblighi procedurali, si è visto che, con particolare riferimento agli adempimenti di carattere preventivo, la necessità di conformazione alle direttive europee impone di svolgere, già prima dell'approvazione delle leggi regionali, una serie di adempimenti, che hanno una ricaduta anche sull'effettivo esercizio della discrezionalità legislativa.

Si pensi, ad esempio, all'effettuazione del test di proporzionalità sulle disposizioni che intervengono a limitare l'accesso ad una attività professionale o il suo esercizio e alla necessità che su tale valutazione sia espresso un parere di dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Peraltro, anche la scelta del momento in cui svolgere tali adempimenti – purché ciò avvenga prima dell'adozione della legge – può esplicare effetti sulla discrezionalità del legislatore regionale.

Infatti, se ad esempio tali adempimenti fossero svolti prima dell'approvazione del progetto di legge da parte della commissione di merito, quest'ultima, una volta ricevuto il parere positivo su un determinato testo, non potrebbe che approvarlo senza emendamenti, in quanto una sua eventuale modifica in termini sostanziali determinerebbe la necessità di effettuare un nuovo test di proporzionalità e di richiedere una nuova espressione del parere. Lo stesso dicasi per l'approvazione in Assemblea, che risulterebbe di fatto "blindata".

Allo stesso modo, qualora si posticipasse l'adempimento ad una fase istruttoria più avanzata (ad esempio, prima della votazione in aula), un eventuale parere negativo potrebbe determinare la necessità di condurre un'attività emendativa quantitativamente estesa, che mal si concilierebbe con i connotati dell'istruttoria finale che caratterizza i lavori dell'assemblea.

Come emerge da quest'ultimo esempio, pertanto, la non perfetta coincidenza tra ordinamento interno e ordinamento europeo pone diverse questioni che finiscono per incidere sul quotidiano lavoro di chi si occupa di fornire assistenza legislativa ai legislatori regionali.

Questioni che derivano dall'elevatissimo grado di compenetrazione e integrazione tra ordinamento interno e ordinamento europeo e che, come si è cercato di spiegare, hanno una ricaduta rilevante sull'ampiezza delle facoltà esercitabili da parte del legislatore regionale, al punto da generare, in alcuni casi, autentici paradossi, come avviene ad esempio quando una determinata disciplina regionale in materia di attività economiche, pur svincolandosi per il diritto interno dalla materia delle "professioni", tuttavia soggiace contemporaneamente al rispetto delle disposizioni europee nella medesima materia.

Tali questioni – su cui questa relazione ha cercato di formulare osservazioni di carattere tecnico-giuridico e non, ovviamente, di merito – sono destinate ad emergere ogniqualvolta il legislatore regionale manifesti l'intenzione di intervenire nel settore delle attività professionali.

Si auspica pertanto di aver fornito un contributo, quantomeno in termini di descrizione del contesto entro il quale il legislatore regionale è chiamato a muoversi.