Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'attività consultiva
della I Commissione

Delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali
A.C. 3068

Dossier n° 332 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
23 novembre 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3068
Titolo:	Delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	3
Commissione competente :	II Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Il disegno di legge A.C. 3068, **approvato con modifiche dal Senato**, reca la **delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali**. Tale provvedimento è stato assegnato alla II Commissione il 9 settembre 2026, la quale ne ha avviato l'esame in sede referente il 15 settembre 2026.

Il disegno di legge in esame, non modificato in sede referente, si compone di **3 articoli**.

L'**articolo 1** conferisce al Governo la **delega** ad adottare, **entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore del presente disegno di legge, uno o più decreti legislativi per la **revisione e il riordino degli ordinamenti delle professioni** individuate all'Allegato A del disegno di legge medesimo.

L'**articolo 2** definisce i **principi e criteri direttivi** ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega.

In particolare, le lettere *a)*-*b*) prevedono la **valorizzazione del ruolo delle professioni e la tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dei professionisti**. I decreti delegati dovranno inoltre **chiarire competenze e attività riservate**, **disciplinare accesso, abilitazione ed esami di Stato**, nonché **riservare l'uso del titolo professionale agli iscritti agli albi** (lettere *c)*-*f)*). È altresì prevista la **disciplina delle specializzazioni e la salvaguardia delle competenze** già riconosciute (lettera *g)*), mentre ordini e collegi professionali dovranno operare come **enti pubblici non economici** a tutela dell'interesse pubblico, senza svolgere attività sindacale (lettera *h)*).

Le lettere *i*)-*r*) recano i principi direttivi per la **riforma degli ordinamenti professionali**, nel rispetto del principio di proporzionalità, concernenti la disciplina degli Ordini — da calibrare sulla loro realtà numerica e patrimoniale — il regime delle incompatibilità, i consigli di disciplina con competenze estendibili a livello regionale e il codice deontologico, integrato a tutela del consumatore anche per l'uso di tecnologie digitali.

Le lettere da *s*) a *dd*) recano principi e criteri direttivi volti a disciplinare una pluralità di istituti relativi alle professioni regolamentate, quali la **pattuizione del compenso**, la **riorganizzazione del tirocinio**, l'**assicurazione per responsabilità civile**, la **prescrizione dell'azione di responsabilità**, le **tutele per malattia, infortuni o maternità**, la **formazione continua**, le **società tra professionisti** e la **gestione degli sportelli dedicati al lavoro autonomo**.

L'**articolo 3** reca la **clausola di invarianza finanziaria**.

Relazioni allegate o richieste

Il provvedimento, nel testo presentato al Senato, risulta corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che sono attualmente all'esame in sede referente della I Commissione Affari costituzionali i disegni di legge AA.C. 3161, 3162, 3163 e 3164, collegati alla manovra di finanza pubblica, recanti **attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alle **regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto** nelle materie "**protezione civile**", "**professioni**" e "**previdenza complementare e integrativa**", nonché nella materia "**tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica**", previste dalle intese di cui rispettivamente agli allegati nn. 1 e 2 di ciascun disegno di legge.

In particolare, con riferimento alla materia "**professioni**", l'articolo 7 dell'allegato 1, con formulazione identica nelle varie intese, attribuisce alla regione interessata funzioni normative e amministrative in materia di **professioni di rilievo regionale**, con esclusione con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile (cosiddette professioni ordinistiche) e delle professioni sanitarie. La disposizione introduce, in particolare, una definizione di "professione di rilievo regionale" fondata su **tre requisiti cumulativi**: è diretta alla prestazione di servizi a favore di terzi nel territorio della Regione; è esercitata abitualmente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo; riguarda attività che presentano un nesso diretto ed evidente con le caratteristiche peculiari del territorio della Regione, o di parti di esso, e della relativa economia, e che richiedono, rispetto all'attività comunemente svolta sul territorio nazionale, abilità, conoscenze e competenze ulteriori acquisibili attraverso l'esperienza e la formazione specialistica su base locale). L'esercizio di tali professioni è **subordinato all'iscrizione in un apposito elenco regionale**, che abilita all'esercizio della professione limitatamente al territorio della regione. Infine, viene contemplato un quadro di limiti a **tutela della libertà di circolazione e del divieto di discriminazione su base territoriale**, imponendo alla regione interessata il rispetto della disciplina eurounitaria sul test di proporzionalità.

Inoltre, l'articolo 8, comma 1, dispone l'attribuzione in favore delle citate quattro regioni del ruolo di **autorità competente per il riconoscimento delle qualifiche professionali** possedute da cittadini dell'Unione europea, di uno Stato appartenente allo Spazio economico europeo o della Svizzera, ai fini dell'**esercizio in maniera stabile di una professione regionale**, prevedendo, ove necessario, misure compensative (prova attitudinale in lingua italiana o tirocinio di adattamento).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla materia "**professioni**", rientrante nella competenza legislativa concorrente Stato-regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e alla materia "**tutela della concorrenza**", spettante alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Con riferimento alla materia delle professioni, posta tra le materie di legislazione concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che per i profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale - da cui la Corte fa derivare la natura concorrente - si giustifica una uniforme regolamentazione sul piano nazionale. Ad esempio, sulla base di considerazioni di tale tenore, la Corte, con sentenza n. 98 del 2013 (richiamata costantemente nelle sentenze successive), ha censurato una legge regionale recante definizione delle attività di alcune figure professionali, in quanto "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato". La Corte, nella citata pronuncia, conferma come la competenza delle Regioni debba limitarsi "alla disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale: tale principio [...] si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali" (sentenza n. 98 del 2013, richiamata dalle sentenze n. 147, n. 172 e n. 228 del 2018 e n. 127 del 2023; cfr, inoltre, sentenze n. 209 del 2020 e n. 241 del 2021). La Corte ha, altresì, affermato, nella sentenza n. 271 del 2009, che allo Stato è riservata "non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse." Allo stesso tempo, in tale sentenza è stato sancito il principio in base al quale quando 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."

Quanto alla tutela della concorrenza, si ricorda che, rispetto a tale materia, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità», "corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento", con conseguente possibilità di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni (sentenze n. 104 del 2021; n. 93 del 2017; n. 38 del 2013; n. 299 del 2012; n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401 e n. 67 del 2007; n. 80 del 2006; n. 345 del 2004).

In materia di professioni, la Corte ha ricondotto alla materia tutela della concorrenza ulteriori profili. In particolare, nella sentenza n. 219 del 2012 la Corte ha censurato una legge regionale laddove essa ha previsto l'obbligo - da parte di professionisti provenienti da altre regioni - di applicare tariffe determinate a livello regionale, ostacolando la competitività tra gli operatori e invadendo l'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Inoltre, nella citata

sentenza n. 271 del 2009, la Corte ha osservato, con riferimento all'"indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti entro i quali la professione può essere esercitata", che "dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE (ex art. 49 Trattato CEE), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost."
Da ultimo, la sentenza n. 192 del 2024, nell'esaminare la legge n. 86 del 2024 sull'autonomia differenziata, ha ricordato che "sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento [alle regioni] delle funzioni relative alla materia «professioni». Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (sentenze 18 gennaio 2024, Lietuvos notaru rūmai e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, Wouters e altri, in causa C-309/99, punto 47). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (sentenze del 28 febbraio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, in causa C-1/12, punto 38, e ancora Lietuvos notaru rūmai e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurounionale. Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia «tutela della concorrenza»; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale".

Con riguardo a singole disposizioni del provvedimento in esame, rilevano, altresì, le materie "**sistema tributario e contabile dello Stato**", "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**", "**giurisdizione e norme processuali**", "**ordinamento civile**" e "**previdenza sociale**", ascritte alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*), *g*), *l*) e *o*), della Costituzione.

Si ricorda che anche la materia "ordinamento civile" presenta, secondo la giurisprudenza costituzionale, carattere "espansivo" (sentenze n. 233 del 2006, n. 380 del 2004 e n. 274 del 2003); la sentenza n. 192 del 2024 lo ha da ultimo indicato, insieme alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, tra le materie trasversali.

Cost332	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	𝕏 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	𝕏 CD_giustizia

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.