



CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione II Giustizia

A.C.3068

Delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali

30 settembre 2026

Sommario

Premessa	1
Osservazioni di merito	2
Le proposte di CNA Professioni	Errore. Il segnalibro non è definito.

Premessa

CNA Professioni ringrazia la II Commissione Giustizia per l'opportunità di intervenire nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 3068.

È bene precisare anzitutto che il disegno di legge in titolo interviene sugli ordinamenti delle professioni espressamente individuate nell'Allegato A e non riguarda direttamente le professioni non organizzate in ordini o collegi disciplinate dalla Legge 14 gennaio 2013, n. 4. Ciò nonostante, la riforma assume una particolare rilevanza anche per il mondo professionale rappresentato da CNA Professioni. Nel momento in cui si interviene sulla definizione delle attività riservate o attribuite alle professioni ordinistiche, potrebbero prodursi effetti anche su quelle libere.

CNA Professioni non mette in discussione le attività che la legislazione vigente riserva agli iscritti agli ordini e ai collegi professionali. Ritene, tuttavia, altrettanto importante che questa riforma non produca un ampliamento delle attività riservate, tale da restringere il campo delle attività oggi legittimamente esercitate dai professionisti non ordinistici.

Parliamo, infatti, di una categoria rilevante del mercato del lavoro italiano. Secondo nostre analisi, in Italia ci sono circa 4,8 milioni di lavoratori indipendenti, pari al 25,2% dell'occupazione complessiva. All'interno di questo universo, i

professionisti non ordinistici sono oltre 1,1 milioni. Rappresentano il 4,6% dell'occupazione complessiva e il 30,1% delle professioni intellettuali. Una realtà dinamica che, prendendo a riferimento i professionisti iscritti alla Gestione Separata, tra il 2015 e il 2024 ha registrato una crescita del 68%. Ma c'è un altro dato particolarmente significativo: nello stesso periodo la componente femminile è cresciuta del 90,6%, quasi il doppio rispetto a quella maschile. Nel 2024, inoltre, il 67% dei professionisti aveva meno di 50 anni. Questi numeri ci dicono che nelle professioni c'è una parte importante del futuro del lavoro italiano.

Osservazioni di merito

Il punto sul quale riteniamo necessario soffermare la nostra analisi riguarda in particolare l'articolo 2, comma 1, lettera c), del disegno di legge.

La disposizione prevede che, nell'esercizio della delega, siano definite le attività professionali riservate o comunque attribuite, anche in via non esclusiva, a ciascuna professione. Allo stesso tempo, al punto 5), la norma dispone che tutte le attività che la legge non indica come riservate a una o più professioni sono libere.

Ed infatti, la legge n. 4/2013 si inserisce perfettamente in questo quadro, in quanto definisce le professioni non organizzate in ordini o collegi e ne esclude espressamente le attività riservate dalla legge a soggetti iscritti in albi o elenchi, le professioni sanitarie e le relative attività tipiche o riservate, nonché le attività e i

mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative. La stessa legge vieta alle associazioni professionali di autorizzare o promuovere l'esercizio di attività riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti.

È di tutta evidenza che il sistema è già costruito su una distinzione tra attività espressamente riservate di competenza dei soggetti individuati dalla legge e quelle non riservate esercitabili liberamente. Equilibrio che chiediamo venga preservato nell'attuazione della delega. Il fatto cioè che una determinata attività rientri nelle competenze di una professione ordinistica non implica che essa debba necessariamente essere esercitata in via esclusiva dagli iscritti al relativo albo. Una medesima attività può rientrare nelle competenze di una professione ma anche essere esercitata da altri professionisti laddove la legge non prevede espressamente una riserva.

È quindi sull'eventuale introduzione di nuove riserve che occorre concentrare la valutazione. Se, nella ridefinizione degli ordinamenti, un'attività oggi non riservata venisse attribuita in via esclusiva a una determinata professione, quell'attività verrebbe sottratta all'ambito delle attività liberamente esercitabili. Una scelta di questo tipo non solo inciderebbe sull'accesso e sull'esercizio dell'attività professionale, ma, a parere della scrivente Confederazione, dovrebbe essere

giustificata da una specifica esigenza di interesse generale e sottoposta a una verifica di proporzionalità.

Ciò non significa ritenere imm modificabile il perimetro delle attività riservate, in quanto è lecito immaginare che qualora emergano effettive esigenze di tutela dell'interesse generale, il legislatore possa certamente valutare l'introduzione di nuove restrizioni. Occorre però che la riserva rappresenti effettivamente una scelta necessaria e proporzionata, sottoposta a una rigorosa valutazione di necessità ed adeguatezza e non una conseguenza automatica della ridefinizione delle competenze di una professione.

Questo principio trova, peraltro, un preciso riferimento nella Direttiva (UE) 2018/958, che prevede una valutazione di proporzionalità prima dell'introduzione di nuove disposizioni che limitino l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio. La disciplina europea richiede, in particolare, che tali restrizioni siano giustificate da motivi di interesse generale, siano idonee a conseguire l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per raggiungerlo.

Tema che assume particolare rilievo anche alla luce dei cambiamenti che stanno interessando il mercato delle professioni. La digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e la crescente integrazione tra attività diverse rendono sempre più frequente l'utilizzo delle stesse competenze in ambiti professionali differenti. Diventa fondamentale valutare non soltanto a quale professione sia riconducibile

una determinata attività, ma soprattutto quali competenze siano effettivamente necessarie per svolgerla e quali strumenti siano più adeguati per garantirne la qualità.

In questa prospettiva, la riserva non rappresenta l'unico strumento attraverso il quale tutelare la qualità della prestazione. Per le professioni non organizzate in ordini o collegi, la legge n. 4/2013 prevede già diversi strumenti di qualificazione, tra cui la formazione permanente, le attestazioni rilasciate dalle associazioni professionali, le norme tecniche UNI e la certificazione delle competenze, ai quali si aggiungono gli obblighi di trasparenza e gli strumenti di tutela dell'utente.

Naturalmente, laddove la natura dell'attività renda necessaria una riserva per la tutela di un interesse generale, questa deve essere mantenuta o prevista. Quando, invece, tale esigenza non sussiste, la qualità della prestazione può essere assicurata attraverso la qualificazione e la verifica delle competenze, senza limitare l'accesso all'attività.

La riforma dovrebbe quindi mantenere distinti questi due piani: da una parte le attività per le quali è effettivamente necessaria una riserva; dall'altra le attività che possono continuare a essere liberamente esercitate, garantendone la qualità attraverso adeguati strumenti di qualificazione professionale.

In questo quadro, deve essere considerata anche la posizione dei professionisti che già svolgono legittimamente attività non riservate e che hanno costruito nel tempo competenze ed esperienza professionale. L'eventuale introduzione di nuove riserve dovrebbe pertanto tenere conto degli effetti su tali professionisti, evitando che la ridefinizione degli ordinamenti determini l'impossibilità di continuare a svolgere attività fino ad oggi legittimamente esercitate.

Alla luce di queste considerazioni, CNA Professioni ritiene necessario integrare i criteri attualmente previsti con:

Salvaguardia delle attività non riservate

La riforma deve mantenere fermo il principio, già previsto dal disegno di legge, secondo cui le attività che la legge non indica come riservate a una o più professioni sono libere. La revisione degli ordinamenti non deve diventare l'occasione per ricondurre automaticamente nell'ambito delle riserve attività che oggi possono essere liberamente esercitate.

Mantenimento della distinzione tra competenza e riserva

La ridefinizione delle competenze delle singole professioni deve mantenere ferma la distinzione tra attività attribuite, anche in via non esclusiva, e attività riservate. L'attribuzione di una competenza non deve quindi comportare automaticamente l'esercizio esclusivo della relativa attività da parte degli iscritti all'albo. Solo

un'espressa previsione di riserva può sottrarre un'attività all'ambito di quelle liberamente esercitabili.

Previsione di nuove riserve secondo un principio di proporzionalità

Qualora si ritenga necessario riservare un'attività oggi liberamente esercitabile, la scelta deve essere giustificata da una concreta esigenza di interesse generale e deve essere verificata la sua necessità e proporzionalità. Prima di introdurre una nuova riserva occorre, inoltre, valutare se lo stesso obiettivo di tutela possa essere raggiunto attraverso strumenti meno restrittivi.

Valorizzazione della qualificazione delle competenze

Quando non vi siano ragioni che rendano necessaria una riserva, la qualità della prestazione può essere garantita attraverso altri strumenti (formazione e aggiornamento professionale, certificazione delle competenze, attestazioni professionali, norme tecniche UNI, assicurazione, trasparenza e strumenti di tutela dell'utente). L'obiettivo deve rimanere garantire la qualità della prestazione e la tutela del cittadino, utilizzando però strumenti proporzionati alla natura dell'attività esercitata.

Tutela delle attività già legittimamente esercitate

L'eventuale introduzione di nuove riserve deve tenere conto anche dei professionisti che già svolgono legittimamente quelle attività sulla base della normativa vigente. Occorre, quindi, evitare che la ridefinizione degli ordinamenti produca, come effetto, l'esclusione dal mercato di professionisti che hanno fino ad oggi esercitato legittimamente attività non riservate.

