



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

Il Commissione Permanente (Giustizia)
Camera dei Deputati
Presidente
On. Ciro Maschio
com_giustizia@camera.it

Oggetto: A.C. 3068 – Delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali. Trasmissione della memoria del Consiglio Nazionale degli Ingegneri a seguito dell'audizione informale del 30 settembre 2026

Signor Presidente,

facendo seguito all'audizione informale del 30 settembre 2026, cui ha preso parte il Vicepresidente Vicario ing. Carla Capiello, e alla comunicazione con cui la Segreteria della Commissione ha ammesso il deposito di documentazione (ns. Prot. E-rsp/9824/2026), il Consiglio Nazionale degli Ingegneri Le trasmette in allegato la propria memoria sul disegno di legge in oggetto.

Nel ringraziare Lei e i componenti della Commissione per l'attenzione dedicata al contributo della categoria, il Consiglio Nazionale resta a disposizione per ogni approfondimento ritenuto utile nel prosieguo dell'esame.

Con i migliori saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Giuseppe M. Margiotta)

IL PRESIDENTE
(Ing. A. Domenico Perrini)

Allegato: Memoria del Consiglio Nazionale degli Ingegneri sull'A.C. 3068



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

Camera dei deputati — II Commissione (Giustizia)
Audizione del 30 settembre 2026

A.C. 3068, approvato dal Senato

«Delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali»

MEMORIA

Sintesi

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri condivide l'impianto del disegno di legge delega e l'obiettivo di pervenire in tempi rapidi alla sua approvazione definitiva. Per questa ragione concentra la presente memoria su un solo punto, che ritiene tuttavia decisivo per l'equilibrio della riforma: l'**articolo 2, comma 1, lettera c), numero 5)**.

Nel corso dell'esame al Senato, il criterio secondo cui è libero ciò che la legge non **attribuisce alla competenza** di una o più professioni è stato sostituito da quello secondo cui sono libere tutte le attività non **riservate**. La modifica, solo in apparenza lessicale, rovescia il perimetro della delega: rende esercitabili da chiunque, anche in assenza di abilitazione, le attività che la normativa vigente attribuisce alle professioni regolamentate senza qualificarle come riserva; per l'ingegneria, la gran parte delle competenze. Ne derivano un arretramento delle garanzie per i cittadini, un rischio concreto di contenzioso e un'incoerenza interna allo stesso articolo 2, che nell'alinella della lettera c), nei numeri 1), 2) e 3) e nella lettera g) utilizza il lessico dell'attribuzione.

Il CNI propone un **emendamento di coordinamento di otto parole**, identiche a quelle già presenti nell'alinella della lettera c), che non introduce nuove riserve, non comporta oneri e lascia impregiudicata la disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi. Ove la Commissione ritenesse di confermare il testo approvato dal Senato, il CNI propone un **ordine del giorno** che impegni il Governo a definire come riservate a una o più professioni, previa la valutazione di proporzionalità richiesta dalla delega, le attività oggi attribuite che presidiano interessi pubblici: una via interna alla delega, che non ne altera i criteri.

1. Condivisione dell'impianto

Il disegno di legge rappresenta il primo intervento organico sugli ordinamenti professionali dopo il d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, e il CNI ne apprezza l'impostazione complessiva. Tra le scelte più significative si segnalano la valorizzazione del ruolo sociale ed economico delle professioni regolamentate (lettera a), la garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia intellettuale del professionista (lettera b), il riconoscimento agli iscritti dell'attività di consulenza nelle materie di competenza (lettera c, numero 2), la salvaguardia delle competenze in caso

di innalzamento dei titoli di studio per l'accesso (lettera g), la qualificazione degli Ordini come enti pubblici non economici che agiscono a tutela degli interessi pubblici connessi all'esercizio professionale (lettera h), la riorganizzazione del tirocinio (lettera t), il termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità (lettera z) e una formazione continua attenta agli strumenti digitali e all'intelligenza artificiale (lettera aa). In particolare, il CNI apprezza lo spazio di dialogo con il Ministero vigilante fornito dall'articolo 1 comma 2 ai Consigli nazionali di ciascuna professione nella fase di preparazione dei decreti legislativi.

Il CNI è consapevole del valore che la Commissione attribuisce a una sollecita conclusione dell'iter. Per questo non presenta un elenco di richieste, ma **una sola correzione**, circoscritta e di natura essenzialmente formale, la cui mancata adozione rischierebbe tuttavia di compromettere gli stessi obiettivi della riforma.

2. Articolo 2, comma 1, lettera c), numero 5)

Testo d'iniziativa del Governo (A.S. 1663) — art. 2, comma 1, lettera c), numero 4)	Testo approvato dal Senato (A.C. 3068) — art. 2, comma 1, lettera c), numero 5)
«che tutto ciò che la legge non indica come attribuito alla competenza di una o più professioni sia libero e possa essere svolto da tutti i professionisti;»	«che tutte le attività che la legge non indica come riservate a una o più professioni siano libere e possano essere svolte da tutti i professionisti;»

Nel testo governativo restava libera soltanto l'attività che nessuna norma assegna alla competenza di una professione regolamentata; nel testo approvato dal Senato diviene libera — ed esercitabile «da tutti i professionisti», formula che comprende anche gli esercenti le professioni non organizzate di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4 — **ogni attività che non sia oggetto di riserva espressa**.

3. Riserva e attribuzione

Le riserve espresse sono, nell'ordinamento vigente, poche e puntuali. Per le professioni tecniche si pensi al collaudo statico (articolo 67 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), alla progettazione degli impianti al di sopra delle soglie dimensionali (articolo 5 del decreto ministeriale 22 gennaio 2008, n. 37) o alle attività di prevenzione incendi riservate ai professionisti iscritti negli elenchi del Ministero dell'interno (decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139).

Le competenze delle professioni tecniche sono invece definite, in larghissima parte, mediante formule di attribuzione. Per l'ingegneria, l'articolo 51 del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, stabilisce che «sono di spettanza della professione d'ingegnere» il progetto, la condotta e la stima di un'ampia gamma di lavori e, in generale, le applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo. Lo stesso d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, nel definire le attività degli iscritti alle diverse sezioni degli albi, fa costantemente salve «le riserve e le attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa» (per gli ingegneri, articolo 46).

Riserva e attribuzione, dunque, sono i due pilastri su cui l'ordinamento ha costruito, in oltre un secolo, il riparto delle competenze, precisato da una giurisprudenza consolidata (da ultimo, Consiglio di Stato, sentenza n. 1745 del 2024, che sulla base di un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica del regio decreto del 1925 riconduce le opere di carattere più marcatamente tecnico-scientifico all'esclusivo appannaggio dell'ingegnere). Proprio quelle competenze, attribuite ma non formalmente riservate, ricadrebbero nell'area libera delineata dal numero 5).

Il numero 5) produce un effetto paradossale. La riforma rafforza le garanzie che accompagnano la prestazione dell'iscritto all'albo — l'esame di Stato, l'obbligo assicurativo (lettera u), la formazione continua (lettera aa), la responsabilità disciplinare (lettera p), il codice deontologico, aggiornato anche all'uso delle tecnologie digitali (lettera r) — e, al tempo stesso, **restringe l'area entro la quale quelle garanzie operano**. Le attività oggi attribuite alla competenza di una professione, ma non formalmente riservate, potrebbero essere svolte da soggetti privi di abilitazione, di copertura assicurativa obbligatoria e di responsabilità deontologica.

Il riflesso sulla tutela penale è diretto. Le Sezioni Unite penali della Corte di cassazione (sentenza n. 11545 del 2012) hanno chiarito che l'esercizio abusivo della professione (articolo 348 del Codice penale) ricorre non soltanto per gli atti attribuiti in via esclusiva, ma anche per quelli che, pur non riservati, siano univocamente individuati come di **competenza specifica** di una professione, quando siano compiuti con continuità, onerosità e organizzazione tali da creare l'apparenza di un'attività svolta da un soggetto abilitato. Il numero 5) dichiarerebbe liberi proprio questi atti, sottraendo alla tutela penale l'area che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto meritevole di protezione a garanzia dell'affidamento dei cittadini. La «competenza specifica», del resto, è la medesima nozione che il numero 1) della lettera c) riconosce agli iscritti agli albi.

L'esposizione è più elevata dove l'interesse pubblico è più sensibile e le riserve espresse sono più rare: gli impianti e i sistemi elettronici, di automazione e di elaborazione delle informazioni che sorreggono servizi essenziali e infrastrutture critiche, attribuiti all'ingegneria dell'informazione dall'articolo 46 del d.P.R. n. 328 del 2001; gli impianti industriali non coperti da specifiche riserve; le attività estimative, che incidono sul patrimonio delle famiglie e delle pubbliche amministrazioni.

Così formulato, il criterio pone inoltre il legislatore delegato di fronte a un'alternativa che la riforma non sembra voler imporre. Per preservare le competenze oggi attribuite, il Governo dovrebbe trasformarle in nuove riserve espresse: operazione che, costituendo una nuova limitazione dell'esercizio professionale, richiederebbe per ciascuna attività la valutazione di proporzionalità prevista dal decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142 — espressamente richiamato dall'alinella dell'articolo 2, comma 1 — e trasformerebbe un intervento di riordino in una riscrittura generale delle riserve professionali. In mancanza, quelle competenze ricadrebbero nell'area libera, con effetti di liberalizzazione mai valutati sotto il profilo dell'impatto sugli interessi pubblici coinvolti.

In entrambi i casi il risultato sarebbe un'incertezza diffusa sul riparto delle competenze e un contenzioso destinato a protrarsi per anni. Già prima dell'adozione dei decreti legislativi, del

resto, il criterio si presterebbe a essere invocato per rimettere in discussione orientamenti giurisprudenziali consolidati.

4. L'incoerenza interna dell'articolo 2

Il numero 5) è l'unica disposizione della lettera c) e della lettera g) a ragionare in termini di sola riserva. Tutte le altre utilizzano il lessico dell'attribuzione.

Disposizione	Testo	Nozione utilizzata
Lettera c), alinea	«definire le attività professionali riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a ciascuna professione»	Riserva e attribuzione
Lettera c), numero 1)	riconoscimento agli iscritti della «competenza specifica nelle materie oggetto della professione, come definite dalla normativa vigente»	Attribuzione
Lettera c), numero 2)	«sia attribuita ai professionisti iscritti agli albi professionali anche l'attività di consulenza»	Attribuzione
Lettera c), numero 3)	«le competenze siano attribuite agli iscritti a ciascun albo in coerenza con il percorso formativo»	Attribuzione
Lettera g)	l'ambito delle competenze stabilito dalla normativa vigente in ordine alle «attività attribuite o riservate, in via esclusiva o meno, a ciascuna professione»	Riserva e attribuzione
Lettera c), numero 5)	«tutte le attività che la legge non indica come riservate a una o più professioni siano libere»	Sola riserva

Ne discende una contraddizione evidente: il numero 2) attribuisce agli iscritti l'attività di consulenza, che il numero 5) — non trattandosi di attività riservata — renderebbe al tempo stesso liberamente esercitabile da chiunque. La correzione proposta non modifica dunque l'impianto della delega: **ne ripristina la coerenza**.

5. La proposta emendativa

Il CNI propone di riallineare il numero 5) all'alinea della stessa lettera c), riprendendone testualmente le parole.

ART. 2. Al comma 1, lettera c), numero 5), sostituire le parole: «riservate a» con le seguenti: «riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a».

Testo risultante: «5) che tutte le attività che la legge non indica come riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a una o più professioni siano libere e possano essere svolte da tutti i professionisti;».

Relazione illustrativa

L'emendamento ripristina la coerenza interna dell'articolo 2, comma 1, lettera c). L'alinea impone al Governo di definire «le attività professionali riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a ciascuna professione»; i numeri 1), 2) e 3) e la lettera g) utilizzano il medesimo lessico dell'attribuzione. Il numero 5), riferendosi alle sole attività «riservate», adotta una nozione difforme, con un effetto che va verosimilmente oltre le intenzioni del legislatore: dichiarare libere anche le attività che la normativa vigente attribuisce alla competenza delle professioni regolamentate mediante formule non qualificate come riserva, travolgendo il consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi su tali disposizioni e restringendo l'ambito di applicazione delle garanzie che la stessa riforma rafforza. La proposta riprende testualmente le parole dell'alinea e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Profili di compatibilità

La proposta non introduce nuove limitazioni all'accesso o all'esercizio delle professioni, limitandosi a preservare il quadro vigente, e non richiede pertanto la valutazione di proporzionalità di cui al d.lgs. n. 142 del 2020. Non sottrae alcuno spazio alle professioni non organizzate in ordini o collegi, la cui disciplina resta impregiudicata: **le attività oggi libere restano libere.**

Quanto ai tempi, il CNI è consapevole che la modifica comporterebbe un ulteriore passaggio al Senato. Si tratterebbe, tuttavia, di un esame circoscritto, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento del Senato, alla sola modifica apportata dalla Camera: un passaggio di portata limitata, a fronte di una delega che assegna al Governo ventiquattro mesi per l'adozione dei decreti legislativi e di un contenzioso che, in assenza della correzione, sarebbe destinato a protrarsi ben più a lungo.

Formulazione alternativa

Ove la Commissione preferisse non incidere sul lessico del numero 5), il medesimo risultato può essere conseguito con una clausola di salvaguardia che riprende testualmente la formula della lettera g).

ART. 2.

Al comma 1, lettera c), numero 5), aggiungere, in fine, le seguenti parole: «, ferme restando le attività attribuite o riservate, in via esclusiva o meno, a ciascuna professione dalla normativa vigente».

6. Ove la Commissione intenda confermare il testo del Senato

Qualora la Commissione ritenesse prevalente l'esigenza di non modificare il testo trasmesso dal Senato, il CNI propone un ordine del giorno che non chieda al Governo di discostarsi dal numero 5) — il che esporrebbe i decreti al rischio di eccesso di delega — ma di esercitare fino in fondo un potere che la delega già gli attribuisce.

L'alinea della lettera c) incarica infatti il Governo di definire le attività riservate, e lo stesso numero 5) contempla riserve attribuite «a una o più professioni», dunque anche condivise. Il

Governo può pertanto ricondurre tra le riserve le attività oggi soltanto attribuite che presidiano interessi pubblici, previa la valutazione di proporzionalità prevista dal d.lgs. n. 142 del 2020, espressamente richiamato dall'alinella dell'articolo 2, comma 1. È una via più onerosa e necessariamente parziale rispetto all'emendamento (paragrafo 3.3), ma interamente interna alla delega. L'ordine del giorno, atto di indirizzo, impegnerebbe politicamente il Governo e offrirebbe alle Commissioni parlamentari un parametro per il parere sugli schemi di decreto (articolo 1, comma 3). Il CNI è disponibile a fornire, nella consultazione prevista dall'articolo 1, comma 2, la documentazione tecnica necessaria alla valutazione di proporzionalità.

ORDINE DEL GIORNO

La Camera,

premesso che:

l'articolo 2, comma 1, lettera c), del disegno di legge in esame incarica il Governo di definire «le attività professionali riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a ciascuna professione» e, al numero 5), prevede che siano libere, e possano essere svolte da tutti i professionisti, le attività che la legge non indica come riservate a una o più professioni;

le competenze di numerose professioni regolamentate, e in particolare delle professioni tecniche, sono definite dalla normativa vigente mediante formule di attribuzione non qualificate come riserva, il cui contenuto è stato precisato da una consolidata giurisprudenza, anche ai fini della tutela di cui all'articolo 348 del codice penale;

in assenza di un'espressa definizione nei decreti legislativi, le attività attribuite ma non riservate, comprese quelle connesse alla sicurezza delle persone e delle costruzioni, diverrebbero esercitabili anche da soggetti privi delle garanzie che la stessa riforma rafforza: esame di Stato, obbligo assicurativo, formazione continua, responsabilità deontologica e disciplinare;

il medesimo numero 5) contempla riserve «a una o più professioni» e l'alinella dell'articolo 2, comma 1, subordina l'esercizio della delega al rispetto del decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142, che ammette limitazioni proporzionate all'esercizio professionale giustificate da obiettivi di interesse pubblico, tra cui la sicurezza pubblica, la salute, la tutela dei destinatari dei servizi e la tutela dell'ambiente,

impegna il Governo

nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, a procedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), alla ricognizione delle attività che la normativa vigente attribuisce alla competenza di ciascuna professione e a definire come riservate a una o più professioni, previa la valutazione di proporzionalità prevista dal decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142, quelle connesse alla tutela della sicurezza pubblica, della salute, dei destinatari delle prestazioni e dell'ambiente, così da evitare che l'attuazione del numero 5) determini la liberalizzazione di attività oggi presidiate dalle garanzie connesse all'iscrizione all'albo, e a dare conto degli esiti della ricognizione nella documentazione che accompagna gli schemi di decreto.

7. Conclusioni

Il CNI rinnova il proprio apprezzamento per il lavoro svolto dal Parlamento e conferma la piena disponibilità a collaborare con la Commissione, il relatore e il Governo, anche nella fase di attuazione della delega.

La richiesta contenuta nella presente memoria non è a tutela di una categoria. È a tutela della certezza del diritto e dell'affidamento dei cittadini, che hanno il diritto di sapere chi è chiamato a rispondere della qualità e della sicurezza delle prestazioni professionali.