

**Conf
com**



**Confcommercio
Professioni**

**OSSERVAZIONI SU SCHEMI DI INTESE PRELIMINARI TRA IL
GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA PER
L'ATTRIBUZIONE DI ULTERIORI FORME E CONDIZIONI
PARTICOLARI DI AUTONOMIA, AI SENSI DELL'ARTICOLO
116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE**

LOMBARDIA, LIGURIA, PIEMONTE, VENETO

Introduzione

Confcommercio professioni - Federazione di settore di Confcommercio - riunisce le associazioni professionali del sistema confederale contando oltre 30.000 associati.

Confcommercio professioni rappresenta il lavoro autonomo professionale nei settori non organizzati in ordini o collegi, promuovendo la formazione permanente dei professionisti e la loro qualificazione professionale.

In Italia, oltre 544.000 professionisti non sono iscritti a ordini, possiedono una partita IVA, sono iscritti alla Gestione Separata INPS e il loro numero è in costante crescita (con un incremento del 68% tra il 2015 e il 2024).

Tra questi professionisti figurano, ad esempio, consulenti e formatori di management, amministratori di condominio, interpreti e traduttori, designer, wedding planner, influencer, insegnanti di yoga, professionisti del benessere, del movimento, del pilates e dell'esercizio fisico, professionisti della prevenzione e sicurezza sul lavoro, professionisti ICT e guide turistiche.

In qualità di ente di rappresentanza, Confcommercio Professioni è Forma aggregativa ai sensi della Legge n. 4/2013, iscritta all'apposito Elenco tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT)¹ e partecipa al Tavolo Tecnico permanente sul lavoro autonomo, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dalla Legge n. 81 del 2017.

La disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi è contenuta nella Legge n. 4/2013², che introduce un nuovo modello di rappresentanza non esclusiva e volontaria per questi lavoratori

¹<https://www.mimit.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/professioni-non-organizzate/forme-aggregative>

² [Legge n. 4/2013](#)

professionali, al fine di costituire un sistema a tutela dell'utenza, trasparente e concorrenziale.

A tal proposito, si evidenziano due aspetti fondamentali:

- la professione non organizzata in ordini o collegi, a cui si applica la Legge n. 4/2013, può essere esercitata in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente;

- i professionisti non organizzati in ordini o collegi possono costituire associazioni che:

- promuovono la formazione permanente per gli iscritti e adottano un codice di condotta ai sensi dell'art. 27 bis del codice del consumo;
- possono rilasciare attestazioni relative agli standard qualitativi e di qualificazione professionale del servizio;
- possono partecipare alla redazione della norma tecnica Uni che individua i requisiti le competenze e le modalità di esercizio dell'attività e come si comunica all'utente;
- sono iscritte ad un apposito elenco tenuto dal Ministero delle imprese e del Made in Italy a soli fini informativi.

La Legge n. 4 del 2013 offre anche una definizione di «professione non organizzata in ordini o collegi»; con ciò si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di 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.

La presente memoria riguarda gli schemi di intesa preliminare aventi ad oggetto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per quanto concerne le funzioni connesse alla materia "professioni".

Le intese prevedono, tutte agli articoli 7-9, una disciplina volta alla attribuzione di “funzioni normative e amministrative finalizzata a disciplinare professioni di rilievo regionale”.

E’ nostra premura portare all’attenzione della Commissione Affari Costituzionali le osservazioni che dimostrano la illegittimità costituzionale delle soluzioni proposte in ordine alla attribuzione alle regioni di un potere di riconoscimento di “professioni di rilievo regionale”; e ciò in forza della irragionevolezza della stessa definizione di “professioni di rilievo regionale”; e della inadeguatezza dell’impianto normativo proposto a garantire i principi di tutela della concorrenza e di garanzia dei diritti dei consumatori ad un livello pari o più elevato di quello assicurato dall’assetto vigente con particolare riferimento alla Legge n.4 del 2013 di cui sopra.

Irragionevolezza della definizione delle “professioni di rilievo regionale”.

Il primo problema su cui dobbiamo concentrarci è di carattere definitorio: quali sono le “professioni di rilievo regionale”.

La lettura dell’articolo 7 degli schemi di intesa chiarisce da subito che le “professioni di rilievo regionale” rientrano nell’ambito delle professioni non organizzate di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4. Il fraseggio dell’articolo 7, commi 2 e 3, riprende infatti quello dell’articolo 1, comma 2 della citata legge statale; si distingue però da esso, sia per addizione che per sottrazione.

La differenza per addizione consiste nella specificazione delle caratteristiche che dovrebbero qualificare il rilievo regionale delle attività economiche. L’articolo 7, comma 3, lettera c) vi riconduce attività «che presentano un nesso diretto ed evidente con le caratteristiche peculiari del territorio della Regione, o di parti di esso, e della relativa economia, e che richiedono, rispetto all’attività comunemente svolta sul territorio nazionale, abilità, conoscenze e competenze ulteriori acquisibili attraverso l’esperienza e la formazione specialistica su base locale». Si deve notare che le attività economiche contemplate non si svolgono solo sul territorio regionale: esse si svolgono “comunemente sul territorio nazionale” richiedendo specifiche “abilità, conoscenze e competenze” di

orizzonte locale. Pare così di poter affermare che l'attribuzione di funzioni normative debba essere intesa come finalizzata a consentire alle regioni di intervenire sui principi fondamentali della materia solo parzialmente, e limitatamente alle asserite specificità regionali.

Per quanto concerne la differenza per sottrazione si consideri che l'una e l'altra disposizione escludono dal novero delle professioni non organizzate le attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile e le professioni sanitarie; ma mentre la legge n. 4 del 2013 esclude anche le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative, non così gli schemi di intesa.

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

Questa prima conclusione è però contraddetta dal comma 5 dello stesso articolo 7 che alla lettera c) dispone che la normativa regionale non può avere ad oggetto «lo svolgimento di attività che connotino una professione già regolata da legge dello Stato». Ove si consideri che le professioni non organizzate trovano la propria disciplina nella legge n. 4 del 2013 e, a loro volta, le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio nelle leggi statali di settore, e sono pertanto tutti quanti già regolati da legge dello Stato, si giunge ad un esito che sarebbe un paradosso: la lettura di commi 2, 3 e 5 dell'articolo 7 evidenzia come tali disposizioni definirebbero l'ambito applicativo oggettivo della normativa regionale stabilendo al contempo che essa non sia abilitata a regolarlo. Né il tenore letterale permette alcun tipo di interpretazione adeguatrice: la definizione proposta di "professione di rilievo regionale" sarebbe quindi incostituzionale a causa di intrinseca irragionevolezza che si configura nella sua strutturale incoerenza logica sotto il profilo della incongruità tra i mezzi e fini dichiarati³.

³ A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 120 e ss.

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

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

Nel considerare la derogabilità di questo assetto normativo da parte di una legge attributiva di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., assume un valore determinante il principio di tenuta dell'unità dell'ordinamento giuridico espresso dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024 (§ 4.4 del *Considerato in diritto*) ove ha avuto modo di affermare che «vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di

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

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

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

In particolare, l'articolo 6 della legge n. 4 del 2013 ha stabilito che la qualificazione della prestazione professionale deve avvenire nell'ambito della normativa tecnica UNI di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, e sulla base delle linee guida CEN 14 del 2010. Mentre l'articolo 2 ha indicato nelle associazioni professionali, istituite su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, il soggetto più idoneo a valorizzare le competenze degli associati e a garantire il rispetto delle regole deontologiche, così da assicurare al contempo la libertà di scelta e la tutela dei consumatori ed il rispetto delle regole sulla concorrenza. Il legislatore ha immaginato una forma di autoregolazione del mercato nell'ambito della quale l'intervento pubblico rimane residuale⁴, ispirato pertanto al principio di sussidiarietà in senso orizzontale come definito dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione. Il giudizio su questa sintesi dei diversi interessi in gioco non può che essere positivo: «La legge, dunque, da un lato disciplina le associazioni professionali, precisandone il ruolo e i compiti e cioè principalmente valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche e della concorrenza. Dall'altro promuove la qualificazione dell'attività dei professionisti, prevedendo un ruolo strategico per la normativa tecnica UNI chiamata a definire gli standard di qualificazione, e per gli enti di certificazione accreditati da Accredia cui è demandata la certificazione delle competenze. Essa istituisce inoltre un sistema di attestazione demandato alle associazioni professionali volto a garantire trasparenza al mercato e pone l'obbligo, in capo alle associazioni, di attivare, tra le altre forme di garanzia, uno sportello per il cittadino

⁴ L. Casano, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* 2018/2, p. 439: «Nel sistema disegnato dalla legge n. 4/2013 lo Stato gioca un ruolo di secondo piano, le associazioni di professionisti hanno un peso rilevante, ma è il corretto funzionamento del mercato a giocare un ruolo centrale.

consumatore, al fine di informarlo, assisterlo e tutelarlo contro le pratiche commerciali scorrette»⁵.

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

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

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

In questo modo la regione diviene autorità regolatrice dell'accesso al mercato e per evitare che tale attribuzione si ponga in contrasto con le norme costituzionali e comunitarie che presidiano la libera circolazione dei lavoratori, il comma 5 dell'articolo 7 stabilisce che la regione non possa a) includere tra i requisiti soggettivi la provenienza territoriale o il luogo di residenza; b) rendere più gravoso l'esercizio temporaneo o stabile di una professione di rilievo regionale ai cittadini di un paese membro dell'Unione europea, o di uno Stato membro dello Spazio economico europeo o della Svizzera, che siano in possesso della qualifica necessaria o della qualifica relativa ad una professione affine sulla base della normativa nazionale del proprio paese di appartenenza. Rispetto ai

⁵ L. Casano, *loc. cit.*

soggetti indicati alla lettera b) il successivo articolo 8 degli schemi di intesa dispone poi che le regioni provvedono al riconoscimento ai sensi del decreto legislativo n. 206 del 2007 «previa eventuale integrazione della formazione mediante una misura compensativa ai sensi degli articoli 22 e 23 del medesimo decreto legislativo n. 206 del 2007, consistente, a scelta del richiedente, nel superamento di una prova attitudinale in lingua italiana o, in alternativa, nel compimento di un tirocinio di adattamento».

La lettura di queste disposizioni tradisce una insanabile incoerenza.

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

Si potrebbe obiettare che la lettera b) del comma 3 dell'articolo 7 si riferisca anche a qualifiche per lo svolgimento di "professioni affini", e che proprio per ricondurre tale "affinità" ai requisiti della "regionalità" sia prevista l'eventuale integrazione della formazione mediante misura compensativa. Tuttavia anche questa considerazione non riuscirebbe a sanare l'intrinseca incoerenza della disciplina. Si deve infatti ricordare che il decreto legislativo n. 206 del 2007 è stato adottato in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali che tuttavia limita il suo campo di applicazione alle sole professioni regolamentate⁶4. E non è chi non veda che la sottoposizione a misure compensative previste per l'esercizio di professioni regolamentate

⁶ L'articolo 1 del decreto n. 206 del 2007 dispone: «1. Il presente decreto disciplina il riconoscimento, per l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, con esclusione di quelle il cui svolgimento sia riservato dalla legge a professionisti in quanto partecipi sia pure occasionalmente dell'esercizio di pubblici poteri ed in particolare le attività riservate alla professione notarile, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente.1-bis. Il presente decreto disciplina, altresì, il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente, ai fini dell'accesso parziale ad una professione regolamentata sul territorio nazionale, nonché i criteri relativi al riconoscimento dei tirocini professionali effettuati da cittadini italiani in un altro Stato membro».

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

A conclusioni non diverse si giunge in relazione al parametro rappresentato dalla tutela dei consumatori. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare l'impianto normativo approntato dalla legge n. 4 del 2013 attribuisce un ruolo determinante alle associazioni di professionisti sul piano della valorizzazione delle professionalità.

Ed è nella valorizzazione delle professionalità che si riconosce il primo profilo di tutela del consumatore. «In particolare, le associazioni:

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

- 6) possono rilasciare agli iscritti, un'attestazione su iscrizione, requisiti per far parte dell'associazione, standard qualitativi e di qualificazione, ecc. (art. 7);
- 7) collaborano all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alla professione degli associati e possono anche promuovere la costituzione di organismi di certificazione (art. 9, comma 1)»⁷.

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

In conclusione, la disciplina prospettata dagli schemi di intesa in ordine al trasferimento di funzioni legislative e amministrative relativamente alla materia "professioni di rilievo regionale" pone forti dubbi di legittimità costituzionale. Essa determinerebbe una deroga al riparto di competenze di cui all'articolo 117, comma 3, Cost. che garantirebbe il diritto di accesso al mercato delle imprese e il diritto alla tutela dei consumatori in modo assai meno efficace rispetto all'assetto normativo vigente.

Alla luce delle osservazioni sin qui esposte, auspichiamo pertanto che gli schemi di intesa possano essere oggetto degli opportuni adeguamenti nella parte relativa alle funzioni connesse alla materia delle professioni, al fine di superare le criticità evidenziate ed in conformità alla normativa vigente ed in particolare alla Legge n. 4/2013.

⁷ G.D. Mosco, *Notarelle sulla legge in materia di professioni non organizzate*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2013/5, p. I/892.