federalismi.it Rivista telematica
Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo

LA CORTE ALLA RICERCA DI UNA PRECISA DELINEAZIONE DEI CONFINI DELLA MATERIA 'PROFESSIONI' (NOTA A MARGINE DELLE SENTT. NN. 319, 355, 405 E 424 DEL 2005 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)*

di

Elena Bindi
(*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena*)
e
Marco Mancini
(*Assegnista di diritto pubblico, Università di Siena*)

9 dicembre 2005

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *La competenza esclusiva statale in materia di profili strutturali e organizzativi delle professioni (sent. n. 405 del 2005).* – 3. (segue) *Il tentativo della Corte di tracciare i confini della materia 'professioni' sia verso l'esterno che verso l'interno.* – 4. *La riduzione dello spazio di disciplina spettante alle Regioni a seguito della mancata valorizzazione della distinzione tra professioni 'ordinistiche' e 'non ordinistiche'.* – 5. *Osservazioni conclusive.*

1. *Premessa*

L'ambito materiale relativo alle "professioni", che il legislatore costituzionale del 2001 ha inserito nell'elenco delle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., è stato fatto oggetto di recente di una serie di pronunce della Corte costituzionale che hanno suscitato forti dubbi in ordine alla possibile esistenza di uno spazio effettivo entro il quale le Regioni possano esercitare la propria competenza normativa "di dettaglio". Sotto questo profilo la Corte pare avere avallato la lettura di coloro[1] che, sin dal momento dei

*Il lavoro è stato effettuato congiuntamente da Elena Bindi e Marco Mancini nell'ambito di una visione comune. Tuttavia i paragrafi 1, 2 e 3 sono stati redatti da Marco Mancini; i paragrafi 4 e 5 da Elena Bindi.

[1] Si fa riferimento all'emendamento proposto dall'On. Guarino al quale avevano aderito, nel corso della discussione, anche l'On. Scoca e l'On. Biondi, volto ad inserire le "professioni" tra le materie di competenza legislativa esclusiva allo scopo di scongiurare il rischio, da più parti paventato, che si determinassero condizioni diverse per l'esercizio delle attività professionali all'interno delle diverse Regioni.

lavori preparatori della l. cost. n.3 del 2001, avevano suggerito di includere la materia "professioni" nell'elenco del primo comma dell'art. 117 Cost., che indica le materie di competenza legislativa esclusiva statale. L'orientamento giurisprudenziale della Corte, se da un lato è parzialmente condivisibile sotto il profilo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dall'altro segna una netta "discontinuità" rispetto al processo evolutivo che, attraverso tre tappe successive[2], aveva gradualmente condotto da un modello di ordinamento delle professioni di tipo "chiuso" - nel quale l'intervento dei pubblici poteri era contraddistinto dalla ristretta legittimazione allo svolgimento di determinate attività professionali, tramite la previsione di vere e proprie riserve di attività, e la creazione di organizzazioni di natura pubblica (Ordini e Collegi professionali), deputate al controllo del rispetto di tale riserva- ad un modello di tipo "aperto", contraddistinto, esattamente all'opposto, da una tendenziale estensione della legittimazione allo svolgimento delle attività professionali e dalla conseguente attribuzione alle organizzazioni professionali di una natura meramente privatistica.

La Corte costituzionale, nell'ultimo triennio, ha avuto occasione di occuparsi della materia "professioni" in diverse occasioni. Le pronunce si possono suddividere in due classi, e da esse si ricavano alcuni punti fermi in ordine alla precisa delineazione dei confini dell'ambito materiale delle "professioni" e ai principi fondamentali della relativa disciplina, come tali riservati alla determinazione della legge statale e preclusivi di qualsivoglia intervento regionale.

2. *La competenza esclusiva statale in materia di profili strutturali e organizzativi delle professioni (sent. n. 405 del 2005)*

Nella prima classe si può annoverare una sola pronuncia (si allude alla recente sent. n. 405/05), con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *g)*, Cost., della legge della Regione Toscana n.50/04, che prevedeva la costituzione, da parte di Collegi e Ordini professionali, di proprie strutture interne, denominate "coordinamenti regionali", dotate di autonomia finanziaria e organizzativa. La legge *de qua*, infatti, secondo la Corte, incidendo direttamente

[2] Sulle tre tappe che hanno segnato il passaggio dal primo al secondo modello di ordinamento delle professioni, rappresentate rispettivamente dalla Costituzione repubblicana del 1948, dal processo di integrazione europea e dal tentativo di federalizzazione dell'ordinamento italiano compiuto con la l. cost. n.3 del 2001, e sulle caratteristiche dei due diversi modelli, ci sia consentito rinviare a E. BINDI-M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, 1317 ss., ora anche in V. PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, Giuffrè, 2005, 259 ss.

sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali". In tal modo la Corte delinea, indirettamente, anche i confini esterni della materia concorrente delle "professioni", escludendo che al "nucleo duro" di essa siano riconducibili i profili attinenti all'organizzazione degli Ordini e dei Collegi. A tale conclusione, pur condivisibile in linea di principio, la Corte giunge tuttavia sulla base di un ragionamento tortuoso e assai poco lineare. Le sarebbe, infatti, bastato affermare una volta per tutte la natura pubblica degli Ordini e dei Collegi professionali, quali articolazioni di enti pubblici nazionali strutturati su base associativa[3], per ricondurre i profili relativi all'organizzazione strutturale e territoriale delle professioni all'interno della lettera *g)* del comma 2 dell'art. 117 Cost., in modo tale da precludere ogni intervento legislativo regionale.

Al contrario, la Corte ha preferito argomentare la riconduzione della disciplina sugli Ordini e Collegi alla lettera *g)* del comma 2 dell'art. 117 Cost. sulla base dell'esigenza di tutelare la salvaguardia unitaria dell'interesse pubblico che sta alla base della previsione delle associazioni professionali, vale a dire quello di garantire l'affidamento della collettività in ordine al corretto esercizio della professione da parte di soggetti che possiedono le necessarie cognizioni, attitudini e competenze tecniche. L'*iter* argomentativo seguito dalla Corte appare poco convincente sotto un duplice profilo.

In primo luogo la tutela dell'affidamento del pubblico[4], così come gli altri interessi che giustificano l'intervento pubblico nell'ambito delle professioni[5], risulta *ictu oculi* completamente estranea ai profili strutturali e organizzativi delle professioni, che soli paiono riconducibili alla locuzione "ordinamento e organizzazione amministrativa" contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera *g)*, Cost.

Tale protezione dell'affidamento, infatti – e qui si entra nel secondo profilo di critica- trova piuttosto fondamento nell'art. 33, comma 5, Cost.[6], che sancisce l'obbligo di superare

[3] Tale natura è ormai pacificamente riconosciuta sia dai giudici ordinari (Cass. civ., sez. un., sent. n.5393/95), sia dai giudici amministrativi (Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 2088/99), sia dalla dottrina più avveduta (C. LEGA, *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza***,** Milano, Giuffrè, 1974, 149 ss.; C. GESSA, *Ordini e collegi professionali*, in *Enc. Giur.*, vol. XXII, Roma, Treccani, 1990).

[4] Riguardo al quale cfr., tra tutti, F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, Giuffrè, 1970.

[5] In ordine ai quali cfr., ancora, E. BINDI-M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, *op. cit.*, 1321 ss. Riguardo alla necessità di garantire la conservazione di tecniche e saperi che andrebbero altrimenti irrimediabilmente perduti cfr. S. CASSESE, *L'ordinamento delle professioni*, in *Professioni e ordini professionali in Europa*, a cura del medesimo, Milano, Giuffrè, 1999, 11.

[6] Cfr. A. PREDIERI, *Annotazioni sull'esame di Stato e l'esercizio professionale*, in *Giur. cost.*, 1963, 507 ss. Sul punto, cfr. anche Corte cost., sent. n.77/64, in *Giur. cost.*, 1964, 764 ss., secondo cui si tratta di salvaguardare "l'esigenza che un accertamento preventivo, fatto con serie garanzie,assicuri nell'interesse della collettività e dei committenti che il professionista abbia i requisiti di preparazione e di capacità occorrenti per il

un esame di Stato per accedere all'esercizio di determinate professioni. Al necessario superamento dell'esame di Stato si accompagnano, quali corollari indefettibili, sia l'esistenza di un albo, al quale ciascun professionista deve essere obbligatoriamente iscritto per godere della legittimazione esclusiva all'esercizio della relativa attività professionale e del relativo *status*, sia l'esistenza di un'organizzazione professionale (Collegio o Ordine), che curi la tenuta di tali albi e controlli il possesso e la permanenza dei requisiti da parte di coloro che sono già iscritti o che aspirano all'iscrizione[7]. Gli accennati profili formano oggetto di una riserva di legge statale e non regionale, in virtù del fatto che gli interessi pubblici sottesi – primo tra tutti l'affidamento del pubblico- sono insuscettibili di frammentazione territoriale ed esigono al contrario una disciplina di carattere unitario. Questi corollari del superamento dell'esame di Stato, che si devono ritenere riferiti esclusivamente alle professioni c.d. "ordinistiche" e che comportano un bilanciamento del generale principio della libertà professionale[8] con quello dell'affidamento del pubblico, rientrano nell'ambito materiale-disciplinare non dell'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", riservato alla competenza esclusiva statale, bensì in quello delle "professioni", rispetto al quale rappresentano dei principi fondamentali riservati all'esclusiva determinazione del legislatore statale.

In definitiva, si rileva che la Corte costituzionale è pervenuta alla corretta riconduzione alla materia di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *g)*, Cost. della disciplina relativa agli aspetti strutturali-territoriali degli Ordini e collegi professionali sulla base di un *iter* logico-argomentativo poco persuasivo, in quanto ha utilizzato argomentazioni inerenti a profili che attengono al diverso ambito materiale, di competenza concorrente, relativo alle "professioni".

3. *Il tentativo della Corte di tracciare i confini della materia 'professioni' sia verso l'esterno che verso l'interno*

Al secondo gruppo appartengono tutte quelle sentenze con le quali la Corte, utilizzando quale parametro di giudizio proprio l'art. 117, comma 3, Cost., nella parte relativa alle

---

retto esercizio professionale"; sent. n.83/74, in *Giur. cost.*, 1974, 661 ss.: occorre rendere "possibile ed effettivo un serio accertamento dei requisiti attitudinali e tecnici di chi aspira a determinate professioni".

[7] In ordine agli istituti che traggono legittimità costituzionale dall'esigenza di tutelare l'affidamento del pubblico cfr. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte Speciale, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2003, 1159 ss.

[8] Per molto tempo la libertà professionale è stata considerata come un principio non scritto di costituzione materiale: al riguardo, cfr. S. BARTOLE, *Albi, ordini professionali e diritto al lavoro*, in *Giur. it.*, 1961, c. 941 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1991, 176.

"professioni", ha contribuito a tracciarne i confini sia verso l'esterno, distinguendo tale "etichetta" da altre ad essa contigue, sia al suo interno, delimitando i diversi ambiti di disciplina riservati alla rispettiva competenza statale e regionale.

Nella prima pronuncia con la quale è intervenuta in materia (sent. n.353/03[9]), la Corte ha ricondotto la disciplina delle professioni sanitarie alla materia delle "professioni" e, ribadendo il proprio orientamento in virtù del quale, in attesa dell'emanazione delle leggi-cornice, i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente debbono desumersi dalla legislazione statale vigente, ha ricavato il principio secondo cui "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato". Tale principio ha ricevuto conferma in tre recenti pronunce, con le quali la Corte si è avviata sulla strada della formazione di un orientamento consolidato. Con la prima di queste sentenze (n. 319/05)[10], la Consulta ha ricondotto alla materia "professioni", e non a quella residuale "formazione professionale", la disciplina delle modalità di accesso e dell'ordinamento didattico di una particolare figura professionale socio-sanitaria, vale a dire quella di massaggiatore-capo bagnino negli stabilimenti idroterapici.

Con una seconda sentenza (n. 355/05) la Corte[11], dopo avere ribadito che "l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale", desume dalla legislazione statale vigente, quale ulteriore principio fondamentale in materia, quello dell'istituzione di nuovi albi, che hanno una "funzione individuatrice della professione preclusa in quanto tale alla competenza regionale".

Nella terza ed ultima sentenza (n.424/05)[12], dopo avere ribadito ancora una volta che l'individuazione delle figure professionale con i relativi ordinamenti didattici e l'istituzione

[9] In *Giur. cost.*, 2003, 3667 ss.,con osservazioni di E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, *ivi*, 3673 ss.; A. GENTILINI, *La materia concorrente delle "professioni" e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, *ivi*, 3680 ss. Si trattava dell'impugnazione governativa della legge della Regione Piemonte n.25/02, relativa alla regolamentazione delle pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali.

[10] Nella sentenza *de qua*, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n.2/04, che prevedeva e regolamentava l'istituzione e l'organizzazione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici.

[11] Con tale sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n.17/03, che istituiva un registro regionale degli amministratori di condominio, fissando i requisiti per l'iscrizione e precludendo l'esercizio della relativa attività professionale ai non iscritti.

[12] Si trattava dell'impugnazione, da parte del Governo, della legge della Regione Piemonte n.13/04, con la quale si regolamentavano le discipline bio-naturali, definite come "pratiche che si prefiggono il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona", mediante "l'armonizzazione della persona con se stessa e con gli ambienti sociali, culturale e naturale che la circondano", istituendo, tra l'altro, un registro regionale degli operatori delle discipline bio-naturali.

di nuovi albi sono riservati, quali principi fondamentali della materia "professioni", alla determinazione statale, la Corte sancisce che, ai fini del riparto delle competenze legislative ex art. 117 Cost., non assume alcun rilievo la particolare e specifica tipologia o natura della professione considerata (nel caso di specie, la difesa erariale e quella regionale disputavano intorno alla riconducibilità o meno degli operatori delle discipline bio-naturali tra gli esercenti una professione sanitaria non convenzionale). Tale affermazione appare di rilievo tutt'altro che marginale, perché consente di ricondurre nell'alveo delle "professioni" anche tutte quelle attività che presentano un collegamento più o meno stretto con altri valori e interessi costituzionalmente rilevanti che, *prima facie*, ne potrebbero determinare la riconducibilità sotto materie diverse. Basti pensare, al riguardo, in via meramente esemplificativa, alle professioni sanitarie, che potrebbero essere ascritte all'ambito materiale della "tutela della salute", oppure a professioni quali l'ingegnere, l'architetto o l'urbanista, che potrebbero ricadere sotto l'etichetta del "governo del territorio". *Qualunque sia* il *tipo* e la *natura dell'attività* che lo svolgimento di una determinata professione comporta, la *relativa disciplina appartiene all'ambito delle "professioni"*, di competenza concorrente Stato-Regioni. I valori costituzionalmente rilevanti e garantiti sottesi allo svolgimento di certe professioni dovrebbero semmai rilevare quali "principi fondamentali" della materia "professioni", condizionando perciò in maniera diretta, a tutela dell'affidamento della collettività, profili quali la necessità dell'istituzione di un albo, la determinazione dei requisiti necessari per l'iscrizione, i contenuti degli ordinamenti formativo-didattici.

Questa presa di posizione della Corte pare sgombrare definitivamente il campo dagli equivoci ingenerati sia da una parte della dottrina[13], sia dall'Avvocatura dello Stato[14], che si

[13] Cfr. A. GENTILINI, *La materia concorrente delle "professioni" e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, *op. cit.*, 3680 ss., il quale, in riferimento alla sent. n. 353/03, riteneva in primo luogo che il principio posto dalla Corte in ordine alla riserva alla legge statale dell'"individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici", si riferisse specificamente alle sole professioni sanitarie e non alla generalità delle professioni, con ciò determinando una spaccatura del parametro costituzionale delle "professioni" e una sua specializzazione; in secondo luogo, l'A. riteneva che la Corte avesse erroneamente utilizzato, ai fini della risoluzione della questione, il parametro delle "professioni" anziché quello della "tutela della salute", sottolineando come, precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, la disciplina relativa alle professioni sanitarie venisse da essa ricondotta nell'ambito materiale dell'"assistenza sanitaria", attribuito alla competenza statale. Ciò stante, a suo avviso le professioni sanitarie sarebbero un "aspetto della materia <tutela della salute>, in quanto direttamente strumentali alla funzione pubblica che si fa carico di quella tutela" (p.3684). L'inevitabile conclusione è che non ogni professione dovrebbe essere ricondotta alla omonima materia concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., dovendosi considerare di volta in volta "gli interessi coinvolti e inerenti all'esercizio della professione", con l'ulteriore conseguenza che la materia "professioni" riceverebbe un'applicazione residuale, "al netto delle professioni in grado di incidere <su interessi e beni che trovano specifica protezione costituzionale>" (p. 3686).

[14] L'Avvocatura ha evocato ad es. il parametro della "tutela della salute" in alcuni dei ricorsi proposti contro le leggi regionali. Dapprima "timidamente" nel ricorso contro la legge della Regione Piemonte n.25/02, risolto dalla Corte con la sent. n.353/03, ove peraltro adopera la diversa locuzione di "sanità", poi "più latamente" nel ricorso contro la legge della Regione Abruzzo n.2/04, risolto dalla Corte con la sent. n. 319/05.

erano spinti a sostenere la tesi opposta, vale a dire quella della diretta influenza dell'interesse coinvolto nell'esercizio della professione ai fini dell'esclusione della relativa disciplina dall'ambito materiale delle "professioni" e della sua inclusione in altre, diverse etichette di volta in volta ritenute pertinenti.

4. *La riduzione dello spazio di disciplina spettante alle regioni a seguito della mancata valorizzazione della distinzione tra professioni 'ordinistiche' e 'non ordinistiche'*

Una volta eluso il rischio che la materia delle "professioni" rimanesse un "guscio vuoto" privo di qualsivoglia contenuto, che si sarebbe certamente materializzato qualora la Corte avesse aderito all'interpretazione che suggeriva di sottrarre dal relativo ambito materiale e di ricondurre ad altre materie, ad altri parametri costituzionali, tutte le attività professionali che con essi presentassero un certo collegamento, rimane da affrontare un ulteriore problema. Si tratta di stabilire quale contributo di chiarificazione abbiano apportato le pronunce della Corte in ordine alla determinazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella materia concorrente delle "professioni". Purtroppo, pur senza volere anticipare le conclusioni alle quali si perverrà al termine del presente scritto, e comunque in attesa di un futuro, auspicabile *overruling* della Corte, si deve constatare che lo spazio di disciplina spettante alle Regioni nella materia *de qua* appare assai ridotto, se non addirittura inesistente.

Manca del tutto, nell'*iter* argomentativo seguito dalla Corte, un accenno alla distinzione, che pur si deve ritenere di assoluto rilievo, tra professioni "ordinistiche" e "non ordinistiche", che appaiono suscettibili di ricevere un disciplina differenziata. Tra le prime si devono annoverare sia quelle in riferimento alle quali esiste già un Ordine professionale, sia quelle non ancora individuate (ad es. perché si tratta di professioni di nuova creazione, legate ad attività e a tecnologie di recente emersione) ma che, essendo direttamente connesse ad un interesse costituzionalmente rilevante, necessitano dell'istituzione di un Ordine che garantisca l'esercizio dell'attività professionale a categorie di persone dotate di particolari cognizioni e competenze tecniche. Queste, in virtù della loro soggezione alla riserva di legge statale di cui all'art. 33, comma 5, Cost., sono soggette per lo più alla normativa statale di principio, che ben poco spazio lascia all'eventuale disciplina regionale di dettaglio.

Sotto questo profilo, appaiono condivisibili le conclusioni alle quali è pervenuta la Corte costituzionale, nella parte in cui ha affermato la spettanza allo Stato della disciplina

relativa all'individuazione delle figure professionali e dei relativi ordinamenti didattici[15]. In tal modo si presuppongono, infatti, quali "principi fondamentali" della materia "professioni", desumibili dalla riserva di legge statale di cui all'art. 33, comma 5, Cost., quelli della predisposizione di un esame di Stato; della previsione di una riserva di attività a vantaggio di coloro che abbiano superato l'esame dimostrando di possedere le cognizioni tecniche necessarie a tutelare l'affidamento del pubblico; della creazione di albi ai quali si debbono obbligatoriamente iscrivere tutti coloro che intendono svolgere un'attività professionale; dell'istituzione di organismi professionali deputati a verificare il possesso dei requisiti prescritti ai fini dell'iscrizione all'albo, a curare la tenuta degli albi stessi e ad esercitare una potestà disciplinare nei confronti degli iscritti. Risulta chiaro che, sottratta alla Regioni la disciplina di questi profili, non pare residuare loro alcuno spazio di manovra in ordine alla disciplina delle professioni "ordinistiche". Non si vede, pertanto, quali siano quei profili che, presentando uno "specifico collegamento con la realtà regionale", secondo le parole della sentenza n.355/05, residuerebbero a vantaggio delle Regioni.

Di contro, si ritiene che le Regioni dovrebbero godere di più ampi margini di disciplina per quanto riguarda le professioni "non ordinistiche", tra le quali si debbono annoverare sia quelle già esistenti ma che non possiedono un albo e un Ordine professionale, sia quelle di nuova individuazione, che non vadano ad incidere in alcun modo su diritti e interessi costituzionalmente tutelati. Riguardo ad esse, fermo restando che esistono alcuni profili della disciplina qualificabili come "principi fondamentali" e, pertanto, riservati al legislatore statale, sembra ragionevole ritenere che si aprano maggiori spazi di intervento per il legislatore regionale, atteso che la non interferenza delle attività professionali con interessi costituzionalmente rilevanti non necessita di una piattaforma normativa unitaria e insuscettibile di frammentazione territoriale particolarmente ampia ed estesa. Al riguardo, non rimane che riproporre qui il convincimento già manifestato in altra sede[16], in base al quale i "principi fondamentali" della materia concorrente (tra i quali si dovrebbero comunque annoverare, ad un primo sguardo, soltanto l'individuazione delle figure professionali e dei contenuti della loro attività) costituirebbero, riguardo alle professioni *de quibus*, un *numerus*

[15] Giova ricordare che, già prima delle pronunce della Corte costituzionale, alla medesima conclusione era già pervenuto il Consiglio di Stato, Sezione consultiva, Adunanza generale dell'11-4-2002, ad avviso del quale fino all'emanazione dei principi fondamentali "non possono ritenersi consentiti interventi della normativa regionale fondati sul presupposto dell'esistenza di una professione che non è ancora stata istituita dalla legislazione statale". Su tale parere vd. C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 935 ss., e F. SACCO, *Il nuovo assetto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V: i pareri del Consiglio di Stato*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it.

[16] Cfr. E. BINDI-M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, *op. cit.*, 1336 ss.

clausus e si porrebbero come limiti "minimi" a carico della legislazione regionale "di dettaglio".

Atteso che, quanto alle professioni "ordinistiche", gli spazi di intervento regionale appaiono pressoché nulli, l'auspicio è che, se e quando verrà interpellata sul punto, la Corte valorizzi le differenze che è possibile tracciare in relazione a quelle "non ordinistiche", in modo da evitare di svuotare completamente di contenuto non tanto l'intera materia "professioni" quanto piuttosto, al suo interno, la parte di disciplina di spettanza regionale.

5. *Osservazioni conclusive*

Dal complesso delle considerazioni svolte si traggono, in riferimento alla materia "professioni", tre conclusioni, che convergono tutte verso un esito di profondo sfavore per le istanze regionaliste a tutto vantaggio di quelle centraliste. Tale esito si può ritenere raggiunto sia sul versante del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia sul versante della disciplina statale, che appare ancora fortemente improntata ai dettami del modello "chiuso" di ordinamento delle professioni.

In primo luogo si rileva che il legislatore statale, allo stesso modo che per tutte le altre materie di competenza concorrente, è rimasto inerte in ordine all'emanazione delle leggi-cornice, in tal modo impedendo alle Regioni di attivare la propria competenza legislativa "di dettaglio". Fermo restando che la Corte costituzionale prima, con la sentenza n.282/02[17], e la stessa l.n.131/03, all'art.1, comma 3[18], poi, hanno ribadito, in consonanza con un orientamento che si era già affermato al tempo della prima regionalizzazione[19], che il legislatore regionale può emanare la normativa "di dettaglio" anche in assenza e in attesa delle leggi-cornice[20], desumendo i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente,

[17] In *Giur. cost.*, 2002, 2012 ss.; con osservazione di A. D'ATENA, *La Consulta parla… e la riforma del Titolo V entra in vigore*, 2027 ss.

[18] In riferimento a tale articolo, cfr. R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, 21 ss.; P. CAVALERI, *Commento all'art. 1*, in P. CAVALERI- E.. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, 13 ss.

[19] Per risolvere tale problema, l'art. 17, comma 4, l.n. 281/70 aveva fissato un termine massimo, corrispondente ad un biennio, entro il quale lo Stato avrebbe dovuto provvedere all'individuazione dei "principi fondamentali", decorso inutilmente il quale le Regioni avrebbero potuto esercitare le proprie competenze legislative. In senso apertamente contrario alla cennata soluzione si era espresso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, vol. II, 1976, 950, paventando il pericolo che alfine si sarebbe realizzata una progressiva trasformazione della potestà legislativa "ripartita" in una potestà primaria.

[20] Incidentalmente, si rileva come i "principi fondamentali", secondo l'orientamento della Corte, possano essere contenuti anche in un decreto-legge. Cfr., al riguardo, la sent. n. 6 del 2004, in *Giur. cost*. 2004, 105 ss., spec. il punto 3 del *considerato in diritto*, 124, dove si afferma che "un decreto legge può di per sé costituire

tale conclusione risulta priva di qualsivoglia utilità in riferimento alle "professioni". E' notizia di questi giorni, comunque, che è stato approvato in Consiglio dei ministri il decreto legislativo ricognitivo dei principi fondamentali in materia di professioni, in attuazione della delega relativa all'individuazione di principi fondamentali su materie a competenza ripartita Stato-Regioni contenuta nell'art. 1, comma 4 della l. n.131/03. Si tratta del primo decreto emanato in attuazione della suddetta delega[21].

Da un lato, infatti -e qui siamo già transitati alla seconda conclusione- come detto, in riferimento alle professioni "ordinistiche" gli spazi a disposizione della normativa regionale sono esigui se non addirittura nulli; dall'altro, in relazione alle professioni "non ordinistiche", i più ampi margini a disposizione delle Regioni sono "congelati" dal fatto che, come la giurisprudenza costituzionale che si è esaminata ha sancito, non possono prescindere dalla previa individuazione delle singole figure professionali da parte della legge statale. Alla luce delle considerazioni esposte, si desume che il legislatore statale si comporta come se la materia delle "professioni" fosse stata attribuita, così come taluno aveva suggerito già in occasione dei lavori preparatori della l. cost. n. 3 del 2001[22], alla sua competenza esclusiva anziché a quella concorrente, e che la Corte costituzionale ha supportato quest'operazione attraverso un'interpretazione del relativo parametro costituzionale che si appalesa fortemente preclusiva nei confronti della normativa regionale. Sotto questo profilo, alla forzatura interpretativa del dettato costituzionale in senso sfavorevole alle Regioni sembra preferibile la riconduzione della materia *de qua* alla competenza legislativa statale operata dalla "riforma della riforma" di recente pervenuta alla definitiva approvazione[23].

---

legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost."; tale principio è stato confermato anche snella successiva sent. n. 196 del 2004, *ivi*, 2004, 1930 ss. Solleva dubbi al proposito N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it, 3/07/2002, pp. 6-7 del *paper*, il quale sottolinea l'intrinseca contraddizione esistente tra le misure di immediata applicazione che dovrebbero contenere i decreti-legge con i "principi fondamentali" la cui determinazione è riservata al legislatore statale nelle materie di competenza concorrente. Si legge testualmente che "il problema è pratico e non meramente teorico: è recente l'approvazione del decreto-legge 10 giugno 2002 recante "Disposizioni urgenti in materia di accesso alle professioni", che contiene disposizioni minute in materia. Ci si potrebbe esimere dall'affrontare il problema sostenendo che l'accesso alle professioni è in sé aspetto di principio, sottratto alla regolazione regionale; in realtà, nella stessa disciplina dell'accesso si può distinguere ciò che è principio da ciò che è regolazione, ma il decreto legge ovviamente non può operare tale distinzione, giacché interviene a tutto tondo con misure di immediata applicazione, in ossequio alla necessità del provvedimento".

[21] Ne dà notizia il sito http://www.altalex.com del 7 dicembre 2005, dove si legge che il Governo nella riunione del 2 dicembre 2005 ha approvato il decreto legislativo sui "Principi fondamentali in materia di professioni, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131".

[22] Vd. nota n.1.

[23] La materia dell'"ordinamento delle professioni" è infatti stata ricondotta alla competenza esclusiva statale.

La terza ed ultima conclusione, pur investendo soltanto la disciplina di fonte statale, è forse quella maggiormente foriera di conseguenze negative. Scorrendo la produzione legislativa degli ultimi anni in materia di "professioni", soprattutto riguardo a quelle intellettuali, ci si può facilmente rendere conto di come il nostro ordinamento abbia recepito solo in minima parte[24] le principali innovazioni elaborate a livello comunitario e ispirate chiaramente al secondo dei due modelli indicati all'inizio, vale a dire quello "aperto". Ciò è avvenuto a dispetto sia degli ormai numerosi "richiami" che le istituzioni comunitarie hanno rivolto al nostro indirizzo, sia dei "moniti" a più riprese lanciati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sia soprattutto delle esigenze di apertura e di concorrenzialità dei mercati ormai improcrastinabili ed ineludibili.

A tale riguardo non lasciano ben sperare le recenti, clamorose proteste poste in atto dagli Ordini e Collegi professionali contro la direttiva comunitaria[25] sulla liberalizzazione dei servizi e le reazioni degli stessi all'ultima relazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato[26]. Neppure sembrano fornire risposte esaurienti. il d.d.l. di riforma delle professioni intellettuali da troppo tempo giacente in Parlamento e che comunque assai difficilmente riuscirà a vedere la luce prima della fine della legislatura, né il decreto legislativo ricognitivo dei "principi fondamentali" che, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della l. n. 131/03, il Consiglio dei Ministri, come si è anticipato, ha definitivamente approvato il 2/12/2005[27].

Non rimane spazio che per un'amara constatazione: la lenta, ma graduale "traversata nel deserto" intrapresa dalla disciplina delle professioni a partire dall'entrata in vigore della

---

[24] Tra le poche innovazioni si possono ad es. ricordare, in riferimento alla professione forense, quelle introdotte dal d. lgs. n.96/01, che ha regolamentato per la prima volta, in attuazione della direttiva CE 5/98 (c.d. "Avvocati senza frontiere"), la disciplina dello svolgimento dell'attività professionale da parte di un Avvocato in uno Stato-Membro diverso da quello di appartenenza e ha previsto la possibilità di svolgimento della professione in forma societaria tramite la costituzione di vere e proprie società tra Avvocati.

[25] Si allude alla direttiva 'Bolkenstein', contro la quale sono scesi in piazza a protestare, in un singolare connubio, alcuni Ordini professionali assieme ad alcuni partiti per lo più appartenenti alla estrema sinistra. Al riguardo, cfr. anche la mozione finale approvata all'ultimo Congresso Nazionale Forense dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura italiana, tenutosi a Milano il 10-13 Novembre 2005, in *Guida al diritto*, 2005, n. 45, 84 ss.

[26] La relazione del 18-11-2005 dell'Autorità Garante si può leggere in *Guida al diritto*, 2005, n.46, 98 ss. *Ivi* anche due note critiche di G. ALPA, *Quelle deludenti proposte dell'Antitrust che non si attagliano alla professione forense*, 9 ss. e E. SACCHETTINI, *Un difficile raccordo tra principi che condiziona i rapporti con il cliente*, 117 ss. A favore della relazione dell'Anitrust di esprime al contrario M. CLARICH, *Un'inutile "linea Maginot" dei legali contro l'inevitabile cambiamento*, *ivi*, 14.

[27] Sullo schema originario del decreto legislativo cfr. A. FERRARA, *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in www.federalismi.it, n. 11/04, il quale si esprime in senso apertamente favorevole; R. DE LISO, *Profili di incostituzionalità dello schema di decreto legislativo in materia di professioni*, in www.federalismi.it, n. 12/04. Sullo schema originario di decreto si è espressa in senso fortemente critico con un parere in data 15/07/2004, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Tale parere è stato poi confermato nella sostanza anche nel successivo parere sul testo definitivo del decreto legislativo emesso in data 15/09/2005.

Costituzione repubblicana e proseguita con le due successive tappe dell'integrazione comunitaria e della progressiva "federalizzazione" dell'ordinamento, ben lungi dall'essere pervenuta al suo definitivo approdo, vale a dire il c.d. modello "aperto", sembra ora incontrare ostacoli e resistenze che appaiono quasi insormontabili. Alle prevedibili resistenze corporative delle organizzazioni professionali e alle consuete inerzie del legislatore sembra, infatti, essersi purtroppo aggiunto un atteggiamento di parziale "chiusura" ad opera della Corte costituzionale.