

CLAUDIA CIPOLLONI*

La materia delle professioni: una concorrenza (sleale) tra normazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio**

SOMMARIO: 1. L'esercizio delle professioni nel dettato costituzionale: la prevalente esigenza di tutela degli interessi collettivi. — 2. L'omesso riferimento degli Statuti speciali alla materia delle professioni. — 3. La categoria delle "professioni" nel primo regionalismo: il fenomeno della connessione tra le materie. — 4. L'inclusione delle professioni tra le voci di competenza concorrente nella riforma del Titolo V. — 4.1. Segue: la materia delle professioni nell'ordinamento concreto. — 4.2. Segue: la giurisprudenza della Corte costituzionale. — 5. L'ordinamento delle professioni nelle richieste di devoluzione asimmetrica. — 6. Considerazioni conclusive. — Bibliografia

1. L'esercizio delle professioni nel dettato costituzionale: la prevalente esigenza di tutela degli interessi collettivi

Come ormai noto, la tecnica di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni è stata individuata, sin dalla scelta costituente del 1948, nella regola del criterio materiale, attraverso l'enumerazione di "voci" da ricondursi alla sfera attributiva dell'uno o dell'altro ente.

Tuttavia, quello di cui si tratta è un criterio che non pochi interrogativi pone specie sotto il profilo della "teoria dell'interpretazione", e ciò sia per la definizione delle materie e per la consistenza del loro "contenuto" sia per la distinzione tra i soggetti legittimati all'esercizio del potere di disciplina¹.

D'altronde, è agevole osservare come la norma costituzionale sulla competenza nulla disponga a proposito della determinazione degli ambiti materiali, rimettendo all'interprete il compito di procedere ad una caratterizzazione degli oggetti solo evocati nei cataloghi costituzionali².

* Dottoranda di ricerca nell'Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in S. Mangiameli, A. Ferrare, F. Tuzi, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*

¹ Ampia e puntuale disamina delle problematiche qui solo rapidamente accennate è stata compiuta da S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

² S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 93.

Senz'altro, di indubbia problematicità ermeneutica è apparsa anche la materia delle "professioni" che, solo con legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, è stata allocata nel novero di quelle ricomprese nella competenza concorrente di Stato e Regioni.

Tuttavia, preliminare ad ogni considerazione sulle implicazioni della regola di riparto, è l'assunto per il quale la stessa categoria giuridica di "professione" sia stata per prima tacciata di non univocità³, così distinguendosi, non senza qualche incertezza, tra una nozione sostanziale, una formale e una costituzionale della materia⁴.

In particolare, pur argomentando sul comune presupposto che la professione consista nello svolgimento di un'attività lavorativa⁵, una parte della dottrina⁶ si è esercitata nel tentativo di identificare la professione in relazione a taluni profili sostanziali, e tra questi l'intellettualità, la liberalità, la professionalità, l'indipendenza e l'autonomia, che, per il vero, sono risultati inadatti ad offrire una valida e sistematica rappresentazione delle categorie professionali.

Altrettanto discussa è la nozione formale di professione⁷ che, a differenza di quella sostanziale, viene ricalcata sulle definizioni di volta in volta impiegate dal legislatore ordinario e modellate sul fondamento normativo dell'art. 2229, primo comma, c.c.; la disposizione inquadra l'attività professionale nel più ampio *genus* del lavoro autonomo e riserva alla legge l'indicazione delle professioni intellettuali per l'esercizio delle quali sia necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi, la cui tenuta viene affidata, nella tradizione del modello ordinistico di matrice liberale, a ordini e collegi professionali⁸.

Senonché, al pari della nozione sostanziale, anche quella formale è un'accezione che manca di ogni sistematicità nel tessuto ordinamentale, lasciando alla frammentarietà dell'intervento legislativo la qualificazione degli elementi costitutivi l'esercizio di una data attività professionale.

³ A tal riguardo, G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo secondo, II ed., Milano, 2003, il quale esprime le proprie perplessità circa la possibilità stessa di delineare una nozione unitaria di professione, stante la difficoltà di rintracciare i segni distintivi della nozione sia nella legislazione ordinaria sia nel dettato costituzionale. Non dissimile è la considerazione che si profila nella giurisprudenza costituzionale, là dove la Corte, già con sentenza n. 77 del 1964, asseriva: "I dissensi e le incertezze possono nascere in relazione alla nozione di libera professione in generale ed in rapporto a singole professioni, rispetto alle quali si ammetta o si neghi la rispondenza a quella nozione".

⁴ Una più organica ricostruzione delle posizioni assunte dalla dottrina è stata affrontata da F. TERESI, *Professioni* (voce) in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997.

⁵ A. MELONCELLI, *Le professioni intellettuali nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Scritti per Mario Nigro*, vol. I, Milano, 1991, 401: "La libera professione intellettuale è, innanzitutto, un'attività di lavoro. È noto (...) che (...) la professione intellettuale va considerata come una delle specie di lavoro, cioè come una manifestazione particolare di quell'attività che è considerata di valore così elevato da esser posta a fondamento dello stesso ordinamento repubblicano".

⁶ In particolare, il riferimento è agli studi condotti da A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976 e A. MELONCELLI, *Le professioni intellettuali nella Costituzione italiana*, cit.

⁷ A tal riguardo, B. CAVALLO, *Lo status professionale*, vol. I, Parte generale, Milano, 1967, 207 ss.

⁸ A livello istituzionale, gli ordini e i collegi professionali possono considerarsi alla stregua di enti pubblici strutturati su base associativa cui l'ordinamento affida il compito della tutela e della promozione degli interessi che afferiscono al gruppo professionale di rappresentanza. Sul tema, si veda più ampiamente F. TERESI, *Ordini e collegi professionali* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 449 ss.; P. PISCIONE, *Professioni (disciplina delle)* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1987, 1040 ss.

Ciò premesso, è dato tuttavia segnalare come quella formale sia la declinazione che più di ogni altra interseca il dettato costituzionale, insinuando la previsione di cui all'art. 33, quinto comma, Cost., a norma della quale "è prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale".

In effetti, la Carta costituzionale, nel prediligere un modello "aperto" di ordinamento professionale⁹, manca di ogni più ampio ed espresso riferimento alla categoria del lavoro intellettuale, se non per la questione concernente l'abilitazione all'esercizio di quelle attività che afferiscono alla cura di interessi fondamentali della persona¹⁰.

La nozione costituzionale di professione è stata dunque elaborata dalla dottrina traendo spunto dalla riflessione intorno a caratteri e funzioni dell'esame di Stato; un istituto che, come annotato da giurisprudenza ormai consolidata, attiene allo svolgimento delle libere professioni e assolve all'esigenza di accertare che "il professionista abbia i requisiti di preparazione e di capacità occorrenti per il retto esercizio professionale"¹¹.

Il fondamento della peculiare disciplina in tema di abilitazione professionale risiederebbe quindi nella circostanza di assicurare un più stringente controllo sull'esercizio di quelle attività lavorative, individuate sulla base di specifici caratteri sostanziali, che siano suscettibili di incidere su interessi dotati di un particolare rilievo costituzionale e che, come tali, necessiterebbero di un più adeguato livello di protezione¹² (esemplificativo è, in quest'ottica, il richiamo al diritto alla salute o al diritto alla difesa).

Il tenore pubblicistico della disciplina poggerebbe dunque sulla considerazione che il principio della libertà delle professioni, pur atteggiandosi a principio cardine della materia ex art. 4 Cost.¹³, debba essere misurato con altri interessi costituzionalmente rilevanti, da cui

⁹ Tale si definisce quel modello che, in contrapposizione alla chiusura del sistema di matrice liberale di epoca statutaria, si caratterizza per l'assenza di riserve di attività in favore di alcune categorie professionali, mantenendo soltanto la previsione dell'esame di Stato "per l'abilitazione all'esercizio professionale", e per la configurazione privatistica delle relative organizzazioni. Sul punto, si v. 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*, n. 6/2004, 1317 s.

¹⁰ A tal riguardo, si veda anche R. SCOGNAMIGLIO, *Personalità umana e tutela costituzionale delle libere professioni*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 1973, 801 ss.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 1964. Sul punto, si vedano anche le sentt. nn. 174 del 1980 e 26 del 1990.

¹² Cfr. C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, Milano, 1992, 75 ss.

¹³ R. SCOGNAMIGLIO, *Personalità umana e tutela costituzionale delle libere professioni*, cit., 810 s.: "Il comma 1 dell'art. 4 Cost. sancisce (...), secondo l'opinione più accreditata, un principio nuovo e di fondamentale rilievo: il diritto allo svolgimento in condizioni di libertà della propria attività lavorativa; e di conseguenza la pretesa ad ottenere che i pubblici poteri si astengano da qualsiasi provvedimento che possa ostacolare la libera estrinsecazione della capacità lavorativa. (...) Ma la libertà di scelta deve essere altresì commisurata ed esigenze ed interessi generali di vario segno e contenuto". In senso analogo, S. BARTOLE, *Albi, ordini professionali e diritto al lavoro*, in *Giur. it.*, 1961, 941 ss.: "(...) l'affermazione del diritto al lavoro contenuta nell'art. 4 della Costituzione comporterebbe anzitutto la posizione all'interno del nostro ordinamento, con forza e rilievo costituzionali, del principio della libertà di lavoro".

discende l'esigenza di tutelare l'affidamento della collettività sull'attitudine del professionista a svolgere adeguatamente una funzione che intersechi beni di rilevanza primaria¹⁴.

Secondo alcuni, inoltre, l'intervento dei pubblici poteri, come tale limitativo del più generale principio della libertà professionale, si giustificerebbe, a norma dell'art. 33, primo comma, Cost., anche in ragione dell'esigenza di preservare quell'insieme di tecniche e di saperi, tratti dall'arte o dalla scienza, che, altrimenti, andrebbe perduto¹⁵.

Tuttavia, pur così delineata, persino la nozione costituzionale di professione sfugge l'obiettivo di centrare una definizione unitaria della categoria, specie osservando come talune fattispecie possano ingenerare dubbi e perplessità sia sotto il profilo della rilevanza degli interessi coinvolti sia sotto l'aspetto delle caratteristiche proprie di una certa attività. Interrogativi, questi, che demandano al legislatore il compito di rilevare, caso per caso, la natura professionale dell'esercizio e attendere alla predisposizione di una regolamentazione pubblicistica.

Ecco dunque che la connotazione professionale dell'attività rimanda, secondo un moto circolare, alla triplice scomposizione della categoria in un'accezione sostanziale, formale e costituzionale della materia, portando a sintesi le distinte nozioni secondo un criterio definitorio che, rimettendosi alla discrezionalità valutativa del legislatore, attinge ad elementi sia normativi sia concreti.

In più di un'occasione, la stessa Corte costituzionale è ricorsa ad un'interpretazione formale del concetto di professione, per giunta riconoscendo al legislatore ordinario la competenza a "dettare disposizioni che specifichino limiti e condizioni inerenti all'esercizio del diritto o che attribuiscono all'autorità amministrativa poteri di controllo a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali ugualmente fatti oggetto di protezione costituzionale"¹⁶.

Ulteriore conferma dell'intreccio esistente tra il piano formale e costituzionale della disciplina si coglie nella lettura che la giurisprudenza costituzionale ha dato della legislazione anteriore alla Carta repubblicana; difatti, già con sentenza n. 77 del 1964, la Corte asseriva che "quando sussistano dei dubbi, uno dei criteri per identificare se una professione debba considerarsi libera ai fini dell'applicazione dell'art. 33, quinto comma, è quello basato sulla tradizionale disciplina che a detta professione davano le leggi precedenti alla Costituzione".

¹⁴ La preminenza riconosciuta all'esigenza di tutela dell'affidamento dei terzi quale fondamento della disciplina pubblicistica è stata evidenziata, tra gli altri, da L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2003, 346; G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit., 1158 ss. L'A., tra le ragioni della disciplina pubblica dell'ordinamento delle professioni, colloca anche l'interesse dello Stato alla conservazione di tradizioni, culture e saperi propri di ogni attività professionale nonché la garanzia di protezione accordata alle associazioni professionali in quanto elevate al rango di formazioni sociali. Con precipuo riguardo alle esigenze di bilanciamento, C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, cit., 80 ss.

¹⁵ A tal proposito, S. CASSESE, *L'ordinamento delle professioni*, in (a cura di) Id., *Professioni e ordini professionali in Europa. Confronto fra Italia, Francia e Inghilterra*, Milano, 1999, 11; G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit., 1160; 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*, cit., 1323.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 1968, p.to 2 del *Considerato in diritto*.

Il senso delle parole appena riferite muoveva dunque nella direzione di affermare che, nell'insufficienza delle norme costituzionali, le definizioni legali avrebbero dovuto trarsi "per presupposizione", ricercando quelle comunemente adottate nella legislazione ordinaria precostituzionale¹⁷; il canone "storico-normativo" ha così funzionato da *trait d'union* tra il dettato costituzionale e il tessuto normativo anteriore e ciò non solo per il semplice raggiungimento delle definizioni, come invece avrebbe suggerito il principio di legalità costituzionale, ma anche per il richiamo all'assetto disciplinare previgente, tanto da potersi ritenere che "invece di condizionare gli istituti anteriori, la Costituzione ne è stata a lungo condizionata"¹⁸.

Senonché, a sconfessare il rischio di una pedissequa assimilazione tra le fonti di legislazione ordinaria e costituzionale, al punto da riconoscere alla legge una funzione assorbente nella definizione dell'oggetto, sovviene ancora una volta l'insegnamento della Corte costituzionale la quale, pur riconoscendo che l'art. 33, quinto comma, Cost., tiene conto degli ordinamenti generali o speciali vigenti al momento della sua approvazione¹⁹, precisava come questi non avessero acquisito un carattere tale da non essere modificabili neppure nei dettagli dalla legislazione successiva²⁰.

Di certo significativa è, in questi termini, la sentenza n. 174 del 1980 là dove il giudice delle leggi, ragionando del valore prescrittivo dell'esame di Stato, sottolineava: "il termine, preciso ed incisivo, usato dal Costituente ('prescritto'), toglie ogni pregio alle dispute intorno al carattere precettivo o programmatico della norma: non può essere posta in dubbio la necessità di un esame di Stato per accertare l'attitudine all'esercizio di una professione. Il legislatore ordinario è vincolato da questa prescrizione costituzionale".

Ne deriva che, per l'esercizio di dette professioni, la prescrizione di un esame di Stato segna un limite all'attività del legislatore, affinché sia assolta l'esigenza di un serio e oggettivo accertamento "del grado di maturità del discente e del concreto possesso da parte dello stesso

¹⁷ A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 117 ss.; cui adde S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 104.

¹⁸ Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit., 1145.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 1990, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 1964. Di segno contrario è invece la lettura di A. PREDIERI, *Annotazioni sull'esame di Stato e l'esercizio professionale*, in *Giur. cost.*, 1963, 511: "la Costituzione ha fatto riferimento alla nozione di esercizio professionale come si era consolidata, attraverso le già avvenute scelte legislative delle professioni da disciplinare con la regolazione pubblicistica (...), la quale ha comportato una consolidazione e cristallizzazione di criteri assunti nella normazione, come appunto sia l'esclusione di attività meramente o tipicamente artistiche o scientifiche, sia la necessaria presenza di requisiti tecnici cioè di nozioni specializzate. Ne deriva che la normazione regola un oggetto, o materia, i cui confini debbono essere oggettivamente individuati nella legislazione vigente alla data di promulgazione della Costituzione, e che non può essere successivamente modificato dal legislatore ordinario in contrasto con la norma costituzionale". Ne consegue che, a giudizio dell'Autore, il legislatore ordinario non avrebbe potuto escludere dall'obbligo dell'esame di Stato le professioni il cui esercizio risultava a questo condizionato già nella legislazione anteriore né tantomeno modificare il tipo di esame da essa previsto.

della preparazione, attitudine e capacità tecnica necessarie perché dell'esercizio pubblico della attività professionale i cittadini possano giovare con fiducia"²¹.

Senonché, come pure la Corte ha obiettato, la determinazione dei criteri e del contenuto dell'esame di Stato resta demandato al legislatore ordinario, trattandosi di una materia nella quale non può non riconoscersi una discrezionalità notevolmente ampia al legislatore, il quale "sempreché le sue scelte non siano irragionevoli, può considerare altri esami equipollenti a quello per l'abilitazione all'esercizio professionale, come pure può unificare quest'ultimo con l'esame di Stato conclusivo del corso di studi"²².

In concreto, la qualificazione del regime giuridico delle professioni è stata quindi modellata dal legislatore ordinario il quale, nell'esercizio di una simile "discrezionalità di valutazione"²³, ha scomposto il variegato complesso professionale in tre distinte tipologie, ossia professioni ordinistiche, professioni riconosciute e professioni non regolamentate, sebbene la distinzione più comune sia quella che intercorre tra le sole professioni "ordinistiche", che sembrano trovare il proprio fondamento costituzionale nell'art. 33, quinto comma, Cost., e quelle cd. "libere" o "non ordinistiche".

In particolare, alla categoria delle professioni ordinistiche si ascrivono quelle attività cd. protette (su tutte, quelle di medico chirurgo o procuratore) che, in ragione della pregnanza degli interessi su cui è destinato ad impattare il loro esercizio, sono assoggettate ad un più stringente controllo pubblicistico; un controllo che si estrinseca nell'istituzione di una "riserva di attività professionale"²⁴ in favore di quei soggetti cui l'ordinamento richiede, oltre al superamento dell'esame di Stato per l'abilitazione, anche la successiva iscrizione in appositi albi o elenchi la cui tenuta è demandata ad associazioni professionali (ordini o collegi), altresì titolari di una potestà disciplinare, normativa e tariffaria sugli iscritti²⁵.

La tipologia delle professioni riconosciute ricomprende invece l'esercizio di quelle attività professionali che il legislatore ha ritenuto di sottoporre ad una disciplina meno asfittica, incentrata sull'iscrizione del professionista in albi o elenchi, previo superamento di una prova di idoneità, ma non anche sulla costituzione di un ordine professionale (si consideri, per esempio, la figura dei broker finanziari).

Il terzo tipo, infine, è rappresentato da quelle professioni che, per quanto presenti sul mercato del lavoro, mancano di ogni riferimento sul piano normativo.

Ben si intuisce come il prevalere dell'esigenza sottesa alla tutela degli interessi collettivi, espressione di una manifesta vocazione all'omogeneità della materia²⁶, abbia fatto sì che la

²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 1990, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

²² Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 1990, p.to 4.1 del *Considerato in diritto*.

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 1976, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

²⁴ G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit., 1142.

²⁵ Per una più ampia e puntuale disamina dei "gruppi professionali organizzati", si rimanda a F. TERESI, *Ordini e collegi professionali* (voce), cit., 449 ss.

²⁶ Cfr. A. BURATTI, *Professioni*, in G. GUZZETTA - F.S. MARINI - D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 449; L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, cit., 346.

disciplina dell'ordinamento delle professioni venisse tradizionalmente demandata all'intervento esclusivo del legislatore statale il quale ha provveduto, negli anni, al riconoscimento di talune figure professionali e alla specificazione delle condizioni di esercizio delle attività in questione.

Si comprende allora come la regola costituzionale di competenza, nella previsione antecedente alla riforma del Titolo V del 2001, fosse stata modellata nel senso di escludere in materia ogni attribuzione della Regione, se non per il profilo concernente l'istruzione artigiana e professionale che, a norma dell'art. 117, primo comma, Cost., figurava nell'elenco degli ambiti materiali devoluti alla legislazione regionale di dettaglio, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato.

A ulteriore conferma dello spirito di unitarietà che attraversa e pervade lo schema ordinamentale delle professioni si pone senz'altro il disposto di cui all'art. 120, primo comma, Cost., ai sensi del quale la Regione non può limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Quello prefigurato dal disegno costituzionale del 1948 era quindi uno schema di ripartizione delle competenze che, per la materia trattata, ha senz'altro privilegiato il canone dell'uniformità su quello della differenziazione, ponendo la disciplina dell'ordinamento professionale ad esclusivo appannaggio del legislatore centrale; una dottrina, quella dell'omogeneità, che ha di certo informato la materia anche nel sistema di riparto articolato dalla riforma del 2001, quando il regime giuridico delle professioni è stato ricompreso nella sfera di potestà legislativa concorrente, al punto da rappresentare opinione diffusa la considerazione che l'inclusione della predetta materia nello schema della potestà ripartita abbia costituito "una delle più gravi leggerezze compiute dal legislatore di revisione del 2001"²⁷.

2. L'omesso riferimento degli Statuti speciali alla materia delle professioni

Dell'esigenza di unitarietà che ha permeato la materia in esame si colgono tracce altrettanto visibili negli Statuti delle Regioni speciali che, ad eccezione dell'ordinamento di specifiche attività, omettono ogni cenno alla categoria delle professioni quale ambito materiale su cui potrebbe insistere l'esercizio di forme e condizioni particolari di autonomia dell'ente territoriale. Si colga infatti l'occasione di anticipare, che all'esito della riforma costituzionale del Titolo V, la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, sarà invocata per estendere alle Regioni speciali il regime di competenza concorrente istituito in favore delle Regioni di diritto comune a proposito dell'ordinamento delle professioni.

Un qualche riferimento si scorge nello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige che, all'art. 8, n. 20), attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative nella materia "turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci".

²⁷ A. BURATTI, *Professioni*, cit., 449.

Analoga è la disciplina enucleata dallo Statuto speciale per la Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4) che, all'art. 2, lett. u), menziona l'“ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini” tra le materie di potestà legislativa piena della Regione; una dizione, quella impiegata nello statuto valdostano, che a giudizio della Corte costituzionale è tale da riguardare tutta “l'organizzazione e il funzionamento di questo settore di attività, così connaturato alle tradizioni ed agli interessi della Valle”²⁸. Peraltro, assunta la peculiare valenza che l'attività alpinistica e sciistica hanno da sempre rivestito nel campo turistico regionale²⁹, è singolare annotare come, già con D.L.P. n. 218 del 1947, fosse stata attribuita alla Valle d'Aosta la competenza al rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio delle professioni di guide alpine, portatore alpino e maestro di sci.

In seguito a ciò, con legge n. 2 del 1951³⁰, la Regione introduceva una più puntuale e specifica regolamentazione per la disciplina e l'organizzazione di guide e portatori, dei maestri ed aiuto-maestri di sci stabilmente esercenti in Valle d'Aosta, all'uopo disponendo che l'esercizio della professione fosse altresì vincolato, oltre che al rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Assessorato che presiede al Turismo, anche alla previa iscrizione nel ruolo regionale degli esercenti le professioni alpine.

Di certo significativa è al riguardo la sentenza n. 13 del 1961³¹ con la quale il giudice delle leggi, pur non censurando — in astratto — la formazione di un “ruolo regionale”, inteso quale mero elenco dei professionisti alpini autorizzati dalla Regione³², ha rilevato — in concreto — l'illegittimità delle norme che subordinavano l'iscrizione nel ruolo regionale ad una serie di condizioni, e tra queste il requisito della residenza per almeno un triennio in un Comune valdostano o la conoscenza della lingua francese; requisiti che, a giudizio della Corte, avrebbero imposto una grave limitazione al diritto dei cittadini residenti in altre parti del territorio

²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 1961, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Oggetto del Consiglio n. 102 del 4 agosto 1950 — Verbale — Legge regionale sull'ordinamento delle guide, dei portatori alpini, dei maestri di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta — Convenzioni da stipularsi con il C.A.I. la F.I.S.I. — Rinvio ad altra adunanza.

³⁰ Successivamente abrogata con L.r. n. 39 del 1975 e con L.r. n. 72 del 1977. La disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta è oggi contenuta nella L.r. n. 44 del 1999; diversamente, la professione di guida alpina è regolamentata dalla L.r. n. 7 del 1997.

³¹ A commento della quale si rimanda a V. CRISAFULLI, *In tema di libertà professionale e legislazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1961, 85 ss.; S. BARTOLE, *Albi, ordini professionali e diritto al lavoro*, cit., 941 ss.

³² La decisione muoveva in senso diametralmente opposto alle considerazioni motivate nella sentenza n. 6 del 1956, con la quale la Consulta dichiarava l'illegittimità costituzionale della legge 30 ottobre 1952 della Provincia di Bolzano nella parte in cui subordinava l'esercizio professionale di un'impresa artigiana all'iscrizione in apposito registro. Nel caso di specie, la Corte riteneva che l'osservanza di una tale condizione avrebbe costituito un serio vincolo all'esercizio dell'attività artigiana, così ponendosi in evidente contrasto con il principio di cui all'art. 120 Cost. che fa divieto di introdurre ogni sorta di limitazione al libero esercizio della professione sull'intero territorio nazionale. La divergenza emersa nell'impianto della decisione n. 13 del 1961 è stata invece argomentata dalla Corte sul presupposto che “(l')artigiano non è tenuto a conoscere la zona in cui deve svolgere la sua attività. Egli può spostarsi da una Regione all'altra e può impiantare dovunque la sua bottega, mentre gli esercenti le professioni alpine, ed in particolare le guide ed i portatori, possono esercitare la loro delicata e rischiosa attività solo in zone da essi ben conosciute”.

nazionale, così contrastando con il divieto posto dall'art. 120 Cost³³. Argomentando sul principio di ragionevolezza, il giudice costituzionale ha infatti ritenuto ingiustificato, per le esigenze di una disciplina regionale differenziata della materia di competenza, la distinzione fondata sul criterio della residenza e sul presupposto della conoscenza della zona di esercizio da parte della guida³⁴.

Esigenze di uniformità della disciplina sono quelle che pure hanno intessuto la decisione n. 360 del 1991, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intera legge 8 marzo 1991, n. 81, ("Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina"), promosso con ricorso della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.

In primo luogo, rigettando le motivazioni adottate dalle ricorrenti, a parere delle quali la fissazione di principi fondamentali ad opera della legge statale avrebbe comportato un'indebita ingerenza nella sfera di potestà legislativa primaria, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione, per difetto d'interesse, sul presupposto che la legge impugnata avrebbe trovato applicazione nei soli confronti delle Regioni ordinarie e non anche di quelle ad autonomia

³³ Non dissimile è la *ratio decidendi* che ha ispirato la Corte nella sentenza n. 440 del 2006, avente ad oggetto l'art. 26, comma 2, lettera c), della legge della Regione Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici) che, nell'affidamento di lavori pubblici di interesse regionale mediante procedura ristretta, individuava, fra i criteri di selezione di ingresso dei candidati, anche quello della "migliore idoneità di localizzazione". La Consulta ha infatti ritenuto che il criterio prescelto dalla Regione avrebbe irragionevolmente determinato un trattamento differenziato *ratione loci* in danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale, in violazione del principio di eguaglianza e di quello imposto all'art. 120 Cost. che fa divieto ai legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale. Il criterio in esame avrebbe quindi rappresentato una "condizione rivolta a frapporre barriere all'ingresso nel territorio regionale, in qualità di soggetti appaltatori, di imprese provenienti da altre aree e prive di legami stabili con il territorio medesimo" (sentenza n. 207 del 2001). Questa condizione non è infatti fondata su alcuna ragione tecnica, né può ritenersi ragionevolmente giustificabile in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, in quanto è «ben possibile che anche imprese aventi sede e organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari — e richiesti dalla normativa e dai bandi di gara — per assicurare un'efficiente esecuzione degli appalti» ed a nulla rileva il richiamo agli eventuali maggiori costi che tali imprese dovrebbero sostenere, poiché gli altri criteri di scelta del contraente individuati dalla legge «consentono comunque all'amministrazione di assicurarsi le prestazioni alle condizioni per essa più convenienti anche sotto il profilo economico» (sentenza n. 207 del 2001)" (p.to 3 del *Considerato in diritto*).

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 1961, p.to 5 del *Considerato in diritto*: "Una guida e un portatore possono conoscere bene una zona, pur risiedendo in un Comune fuori della Valle, e possono anche conoscere bene più zone del territorio nazionale e svolgerci il loro lavoro in diversi ed anche non consecutivi periodi. Richiedere, poi, per i maestri di sci la conoscenza della zona è un chiaro segno del proposito di escludere le persone non residenti nella Valle, essendo notorio che al maestro di sci, per insegnare la tecnica, basta la conoscenza del campo in cui il suo insegnamento si esplica. Che sia così, è confermato dal fatto che nei più rinomati centri in cui si svolge questa attività sportiva, vengono anche chiamati insegnanti stranieri, i quali portano il contributo di nuovi o di più progrediti metodi: le disposizioni in esame impediscono o per lo meno ostacolano enormemente questo scambio di insegnanti".

speciale³⁵; questo ad eccezione dell'art. 22 che invece introduceva un obbligo di adeguamento della legislazione regionale, anche di quella speciale, ai programmi dei corsi e ai criteri per le prove d'esame di abilitazione tecnico-didattico-culturale, delineati con legge statale, "al fine di garantire livelli di preparazione professionale minimi uniformi sul territorio nazionale".

Senonchè, la censura vertente sulla norma *de qua* è stata ritenuta infondata dal giudice di legittimità, il quale ha invece osservato come "(l)'opportunità di assicurare *standards* minimi di bagaglio tecnico-culturale e condizioni basilari inderogabili per l'accesso ad attività di larga diffusione, (...) risalta a fortiori per la rilevata importanza turistica dello sci, divenuto sport di massa che implica non trascurabili interessi economici, nonché per il contatto tra maestri e giovani che, per la possibile pratica agonistica, richiede ai primi una spiccata capacità di selezionare le attitudini"; di conseguenza, non risulterebbe affatto irragionevole, arbitraria o pretestuosa l'imposizione, su tutto il territorio nazionale, di una disciplina generalizzata e capillare connessa ai contenuti minimi della preparazione professionale dei maestri.

Per come rappresentata nell'insegnamento del giudice costituzionale, la categoria delle professioni — o almeno di quei frammenti elencati negli Statuti speciali — appare senz'altro inficiata da una certa *porosità*, che infiltra la materia e schiude ogni interstizio alle incursioni del legislatore centrale il quale, non di rado, si è appellato ad insopprimibili esigenze di unitarietà per comprimere la sfera di autonomia riservata al legislatore regionale.

Ciò è tanto più evidente nella decisione da ultimo richiamata in cui l'obbligo di adeguamento alla legislazione nazionale implica l'osservanza di una disciplina dettagliata e pervasiva, come quella inerente alla predisposizione dei programmi di corso e ai criteri per le prove d'esame di abilitazione all'esercizio della professione, che esula dal regime dei limiti statutari — e dunque dei "principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato", degli "obblighi internazionali" e delle "norme fondamentali di riforma economico-sociali" — suscettibili di scalfire la potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. Del resto, fin troppo note sono le ricadute di quell'orientamento giurisprudenziale che, negli anni, ha offerto un'interpretazione dei vincoli statutari ben poco aderente al principio di specialità, estendendo la portata dei limiti in questione ben oltre i confini della normativa di principio e appiattendolo le sorti dell'autonomia speciale su quelle dell'autonomia ordinaria³⁶.

A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione che nell'impianto argomentativo della sentenza richiamata, la materia delle professioni sembra smarrire la propria autonomia concettuale al punto da sconfinare in quella della formazione professionale e confondersi con essa. D'altronde, la garanzia degli *standards* minimi di bagaglio tecnico-culturale e delle condizioni basilari inderogabili per l'accesso alla professione di maestro di sci appaiono riconducibili

³⁵ In senso analogo, Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 1989, p.to 6 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Da ultimo, l'attuazione del principio di specialità è stata ripercorsa, nella sua evoluzione istituzionale e giurisprudenziale, da S. MANGIAMELI, *Che cosa è stata la differenziazione sinora*, in S. MANGIAMELI - A. FILIPPETTI - F. TUZI - C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 31 ss.

nell'alveo di quell'"addestramento e formazione professionale"³⁷ che le leggi statutarie pure rimettono alla potestà primaria del legislatore regionale³⁸.

Per di più, l'erosione degli spazi di competenza si è spiegata su un segmento di disciplina, quale quello della preparazione professionale dei maestri di sci, che avrebbe forse presupposto un'attenuazione dell'interesse nazionale all'uniformità della normazione, specie osservando come l'esame di abilitazione consista di prove affatto diverse dall'esame di Stato che avrebbe invece giustificato, a norma dell'art. 33, quinto comma, Cost., un intervento diffuso del legislatore statale.

Ciò che traspare è, in ultima analisi, una puntuale sovrapposizione tra gli ambiti materiali, nelle loro reciproche interferenze tra esigenze di uniformità e differenziazione, che ha reso ancor più problematico ogni tentativo di sistemazione della categoria delle professioni oltre che incerta la ricostruzione di quei profili di unitarietà, implicanti l'individuazione di *standards* uniformi di tutela, che indubbiamente connotano la materia.

Una sovrapposizione, questa, che ha di certo innescato le dinamiche del riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di professioni e che ha segnato l'evoluzione del primo e del secondo regionalismo italiano, spesso a detrimento dell'autonomia territoriale.

3. La categoria delle "professioni" nel primo regionalismo: il fenomeno della connessione tra le materie

Come più sopra anticipato, il prevalere delle esigenze connesse alla tutela dell'affidamento della collettività ha impresso una caratterizzazione marcatamente statocentrica allo schema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di ordinamento professionale³⁹.

Ne consegue che i legislatori regionali, soprattutto nel disegno antecedente alla riforma costituzionale del Titolo V, siano stati estromessi dalla disciplina di ogni aspetto caratterizzante la qualificazione e l'esercizio di attività professionali che lambiscono interessi di precipuo rilievo costituzionale.

³⁷ Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 29). Lo Statuto speciale per la Valle D'Aosta impiega la differente ma analoga dizione di "istruzione tecnico-professionale" (art. 2, lett. r).

³⁸ L'istruzione professionale, dunque, ha da sempre costituito un terreno privilegiato per l'estrinsecarsi della potestà legislativa regionale, primaria per le autonomie speciali e concorrente per quelle ordinarie. Evidente è la considerazione per la quale la formazione professionale costituisca una materia dai confini labili e per certi versi mobili, esposta al rischio di una costante sovrapposizione con la materia delle professioni, e questo con evidenti ricadute sulla tenuta del regime di attribuzione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. Sulla scorta di ciò, in dottrina si è ritenuto che "esigenze di stretto raccordo tra la professione e la formazione che la concerne potrebbero infatti postulare che il soggetto competente in ordine alla prima definisca, altresì, alcuni aspetti essenziali della seconda come, ad esempio, le materie ritenute fondamentali in vista dell'esercizio professionale o anche la preparazione di base richiesta per potere accedere proficuamente all'attività formativa" (cfr., C. MAVIGLIA, *La disciplina delle «professioni» tra Stato e Regioni: a proposito di guide alpine*, in *Le Regioni*, n. 5/1990, 140 s.).

³⁹ Per una più accurata disamina delle problematiche connesse all'evoluzione dei rapporti Stato-Regioni in tema di professioni nel primo regionalismo, si v. C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, cit., 151 ss.

È infatti indubbio che, per la materia trattata, il tenore pubblicistico degli interessi coinvolti presupponga un quadro normativo di riferimento che abbia una rilevanza omogenea sul territorio nazionale, attribuendosi allo Stato il compito di legiferare in senso uniforme per l'accesso e la regolamentazione di determinate professioni, specie di quelle protette.

In tal senso, è agevole osservare come, non senza conseguenze sul piano della garanzia degli interessi, risulterebbe una diversificazione territoriale dei requisiti occorrenti per il riconoscimento e lo svolgimento di talune professioni, risolvendosi questa nella frammentazione di una disciplina che è invece destinata a riflettersi oltre il perimetro di una dimensione più spiccatamente regionale.

In proposito, si richiama il principio affermato dalla Corte costituzionale, all'atto di una giurisprudenza ormai granitica, secondo cui "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale"⁴⁰.

Tuttavia, se un accentramento del potere di normazione può ammettersi con riferimento alla categoria delle professioni ordinistiche, il cui esercizio interseca situazioni giuridiche soggettive di assoluta pregnanza, non altrettanto può ritenersi per la disciplina di quelle professioni che incidono solo trasversalmente sulla tutela di interessi costituzionalmente protetti.

In effetti, per quest'ultima ipotesi, l'attenuarsi delle esigenze di protezione dischiuderebbe non pochi spiragli all'intervento del legislatore regionale il quale, muovendo nel solco tracciato dalla normativa statale, potrebbe insinuarsi nella regolamentazione di singoli aspetti della materia, senza intaccare, con ciò, l'uniformità del sistema professionale e, per essa, la tutela degli interessi collettivi.

Peraltro, già nell'evolvere del primo regionalismo, si sono registrati timidi segnali di apertura in direzione del coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio di poteri connessi alla previsione e all'attuazione delle discipline professionali; per il vero, si è trattato di segnali casistici e per lo più sporadici, condizionati da un modello di ripartizione che, nella formulazione originaria dell'art. 117 Cost., riservava allo Stato una competenza "generale" su ogni settore materiale non espressamente incluso nell'enumerazione regionale.

A titolo di esempio, può ricordarsi la legge n. 217 del 1983 ("Legge quadro per il turismo per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica") che, all'art. 11, faceva obbligo alle Regioni di accertare il possesso dei requisiti per l'esercizio delle professioni attinenti al turismo e, tra queste, quelle di guida, interprete e accompagnatore⁴¹.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 424 del 2005, p.to 2.3 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Le Regioni sono così intervenute a regolamentare l'ordinamento delle professioni, e non solo per la parte di loro competenza ma anche per la disciplina di profili ulteriori rispetto a quelli suggeriti dal dettato legislativo; cfr., LR Abruzzo n. 39 del 1987; LR Basilicata n. 27 del 1989; LR Campania n. 11 del 1986 e n. 14 del 1985; LR Lazio n. 50 del 1985; LR Liguria n. 17 del 1987; LR Lombardia, n. 65 del 1986; LR Marche n. 35 del 1983; LR Piemonte n. 41 del 1989; LR Umbria n. 34 del 1985, n. 36 del 1986, n. 20 del 1987, nn. 4, 18 e 19 del 1989; LR Veneto n. 7

In attuazione della legge quadro per il turismo, con legge n. 6 del 1989 sono stati quindi definiti i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina; la legge ha così conferito alle Regioni la titolarità di un potere di vigilanza, da estrinsecarsi sulla tenuta degli albi professionali e sull'organizzazione dei corsi teorico-pratici, nonché la competenza a disporre la formazione dei collegi regionali delle guide; analoghi poteri sono stati demandati alle Regioni con legge n. 81 del 1991, di individuazione dei principi fondamentali in materia di ordinamento della professione di maestro di sci.

Era dunque evidente, come pure la Corte ha avuto modo di rilevare, che già nel vigore del precedente regime di riparto, e pur in assenza di ogni esplicito riferimento nel catalogo costituzionale, le Regioni disponessero di una potestà legislativa di tipo concorrente in tema di definizione e disciplina delle attività professionali in ambito turistico⁴².

Del resto, sebbene il criterio accolto dalle fonti costituzionali fosse quello dell'enumerazione regionale, non erano infrequenti i casi in cui lo Stato, titolare della "competenza generale", delegasse alle Regioni l'esercizio di ulteriori competenze legislative e amministrative a norma degli artt. 117, secondo comma, e 118, secondo comma, Cost., così temperando il rigore della tecnica enumerativa⁴³. A tal riguardo, la dottrina regionalistica rifletteva su come, accanto ad una "competenza delle competenze" di matrice costituzionale, ravvisabile nell'enumerazione delle voci di pertinenza regionale, fosse ragionevole supporre l'esistenza di una seconda "competenza delle competenze" di rango legislativo, desumibile dalle previsioni di cui agli artt. 117 e 118 Cost.; difatti, per quanto di natura legislativa, quest'ultima tipologia di norme sulla competenza sarebbe risultata comunque idonea ad incidere sull'assetto delle competenze costituzionalmente definite, circoscrivendo campi materiali di attribuzione regionale⁴⁴.

Peraltro, ancor prima della legge quadro n. 6 del 1989, è da ricordare come alcune Regioni avessero già introdotto un'autonoma disciplina dell'ordinamento professionale di guida alpina; è il caso della Regione Abruzzo, delle Marche e, infine, del Veneto⁴⁵. Ancora, può citarsi l'esempio di altre Regioni che hanno istituito ulteriori figure professionali, come quella del direttore d'albergo, del vigile turistico o della guida ambientale, neppure individuate dalla legislazione statale⁴⁶.

del 1986, n. 99 del 1979, n. 42 del 1985. L'elenco di leggi regionali è consultabile in C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, cit., 164 s.

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 459 del 2005, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

⁴³ Cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, 20.

⁴⁴ Da ciò non consegue, tuttavia, una perfetta sovrapposibilità tra le norme sulla competenza di rango costituzionale e quelle di natura legislativa; difatti, mentre le prime sono espressione della garanzia che la Costituzione ha inteso apprestare all'ente regionale, individuando un campo materiale costituzionalmente garantito e indefettibile, le seconde sarebbero pur sempre revocabili o modificabili dal legislatore ordinario. Cfr., S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 35 ss.

⁴⁵ Si v. ancora C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, cit., 164. Il riferimento è alla LR Abruzzo n. 15 del 1984; alla LR Marche n. 36 del 1986; alla LR Veneto n. 51 del 1982.

⁴⁶ Sul punto, si rimanda a M. Malo, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, 654 ss.

Alla luce di quanto sinora osservato, non sfugge la considerazione per la quale il settore delle professioni turistiche abbia risentito della “forza attrattiva” esercitata dalla materia “turismo e industria alberghiera” che l’art. 117 Cost., nella formulazione antecedente alla riforma del 2001, rimetteva alla competenza ripartita tra Stato e Regioni⁴⁷. D’altronde, quella del turismo è una materia che, anche per il carattere promozionale dei territori, ha sin da subito manifestato una forte vocazione regionalista, tale da giustificare la sua collocazione nell’elenco di materie delineato all’art. 117 Cost.⁴⁸.

Per conseguenza, la *connessione* intercorrente tra le professioni turistiche e la materia del turismo avrebbe legittimato un’estensione delle competenze esercitabili dalle Regioni, ammettendosi forme di “legislazione fuori dalle materie”, tassativamente ricomprese nel catalogo costituzionale⁴⁹. È dunque evidente come il criterio della connessione abbia consentito di modellare l’ordinamento delle professioni secondo una certa elasticità, assorbendo la disciplina di alcune attività nella sfera di competenza materiale più prossima a quella attinta dall’esercizio della professione.

Il predetto criterio ha quindi conferito un certo margine di flessibilità all’intero sistema, altrimenti “bloccato” dalla rigidità dell’enumerazione regionale, ma, al contempo, nella sua applicazione normativa e giurisprudenziale, ha reso ancor più incerta l’esatta delimitazione dei campi materiali, esposti ad un fenomeno di attrazione degli oggetti, in parte statali e in parte regionali. Difatti, la Corte costituzionale, rifugiandosi nella malleabilità della connessione, ha proceduto, spesso in via discrezionale, al “ritaglio” e all’“estensione” delle materie, toccando sia la competenza dello Stato che quella delle Regioni⁵⁰.

Esemplificativo appare, in quest’ottica, uno dei passaggi motivazionali della sentenza n. 372 del 1989, in cui i giudici costituzionali, pur ricorrendo all’impiego del criterio della connessione, hanno riconosciuto la persistenza di alcune divergenze strutturali, specie in relazione ai limiti opponibili dal legislatore statale, tra la submateria dell’“ordinamento della professione di guida alpina” e la materia del turismo; a tal riguardo, il giudice delle leggi, pur accertando la connessione esistente tra le due materie, precisava che una diversità nei limiti rappresentasse la naturale conseguenza dell’istituzione, ad opera della legge n. 6 del 1989, dell’ordinamento professionale di guida alpina; ne discendeva che “ai limiti ordinari della materia espressi attraverso i principi posti dalla legge-quadro, non potranno non aggiungersi limiti ulteriori — suscettibili di esprimersi anche attraverso discipline di dettaglio — conseguenti al riconoscimento formale della attività professionale ed alle condizioni del suo esercizio”. Limiti che sarebbero stati giustificati sia dall’esigenza di far salvo “il diritto dei

⁴⁷ In argomento, M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*, cit., p.; Id., *Turismo e professioni*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 21 giugno 2006, 1.

⁴⁸ M. MICHETTI, *Il turismo open air nel quadro normativo statale e regionale: tendenze, incognite e sfide*, in *Rapporto sul turismo all’aria aperta*, a cura di Fata Federcamping, 2020.

⁴⁹ Per un’accurata analisi del criterio della connessione si v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 168 ss.

⁵⁰ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 169.

cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione", ex art. 120, terzo comma, Cost., sia dall'esigenza di tutelare la sicurezza e l'incolumità personale di quanti si affidassero alle prestazioni di una guida alpina professionale⁵¹.

Non dissimile è il regime adottato per l'esercizio delle professioni sanitarie la cui disciplina, pur riassumendosi nell'ambito della materia "assistenza sanitaria" per effetto del criterio della connessione, è stata progressivamente centralizzata (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 1997)⁵² nel solco di una tendenza che ha poi rinvenuto ulteriore conferma nel d.lgs. n. 112 del 1998 il cui disposto, all'art. 124, conserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti la determinazione delle figure professionali sanitarie e dei relativi profili.

In ultima analisi, quella che viene restituita dall'indagine condotta sull'assetto previgente alla riforma costituzionale del Titolo V è un'immagine delle "professioni" che riflette una materia di incerta consistenza e fisionomia; di notevole complessità, infatti, appariva ogni tentativo di delimitare i confini materiali dell'ordinamento delle professioni e individuare con esattezza l'ambito oggettivo entro il quale modellare la relativa disciplina⁵³.

Difatti, se è vero che la mancata inclusione delle professioni nel catalogo costituzionale non avesse rappresentato un fattore ostativo all'elaborazione in materia di alcune discipline regionali, è altrettanto indubbio che l'ampiezza dell'intervento normativo fosse di volta in volta affidata all'operatività di quegli strumenti di delega o di connessione, il cui impiego era condizionato ora dalla discrezionalità del legislatore centrale ora dall'apprezzamento del giudice costituzionale, così insinuando più di un timore circa la vanificazione di ogni garanzia per la tenuta della competenza regionale.

Così delineato, lo schema di riparto sarà invece profondamente modificato dal disegno di revisione costituzionale del Titolo V che, ispirandosi alla tradizione di stampo federale, ha operato un rovesciamento del principio enumerativo, confinando la potestà esclusiva dello Stato entro il catalogo di materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., e attribuendo alle Regioni una più ampia competenza "generale", sebbene residuale e innominata, ex art. 117, quarto comma, Cost., che si affianca ad una sfera di competenza concorrente, estesa ad un elenco più nutrito di materie: tra queste, l'art. 117, terzo comma, Cost. ha ricompreso, come più volte anticipato, anche quella delle "professioni"⁵⁴.

4. La materia delle professioni nella riforma del Titolo V

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 1989, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

⁵² Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2003, p.to 2 del *Considerato in diritto*, con commenti di E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, e A. GENTILINI, *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, entrambi in *Giur. cost.*, n. 6/2003, 3673 ss. e 3680 ss.

⁵³ Cfr. E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, cit., 3679.

⁵⁴ Ampia disamina delle modificazioni subite dal riparto delle competenze normative nella riforma regionale è stata affrontata, ex multis, da S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 107 ss.

Per come ridisegnato dalla legge di riforma costituzionale, il novellato schema di riparto avrebbe inteso assicurare alle Regioni un più significativo margine di autonomia, da esercitarsi sul versante legislativo, amministrativo e finanziario.

Nondimeno, con particolare riguardo all'ordinamento professionale, l'art. 117 Cost. amplia, almeno sulla carta, la sfera di competenza delle Regioni le quali, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, sarebbero legittimate ad emanare una disciplina di dettaglio per l'esercizio delle attività intellettuali.

Difatti, rispetto al previgente assetto, il riformato art. 117 Cost. avrebbe garantito un più solido radicamento all'esercizio in materia della potestà normativa regionale, istituendo, per la competenza concorrente, un "concorso" vincolato tra le leggi dello Stato e quelle della Regione, secondo ruoli astrattamente tipizzati nella logica della normazione di principio e di dettaglio⁵⁵.

Peraltro, è da ricordare come la Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze nn. 423 e 449 del 2009), per il tramite del meccanismo sotteso alla clausola di maggior favore di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, abbia esteso il regime ordinario di potestà concorrente nel settore delle professioni anche alle Regioni ad autonomia speciale la cui disciplina statutaria, salvo qualche limitata eccezione più sopra ricordata, manca di ogni titolo di competenza in materia.

Per il vero, alquanto condivisa in dottrina è l'opinione che l'inclusione delle "professioni" nell'elencazione di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., abbia costituito il frutto di un "errore di valutazione" dei riformatori costituzionali, stante la vocazione all'unitarietà, più o meno sentita per le varie figure professionali, che la disciplina della materia esprime⁵⁶.

In effetti, scorrendo i lavori preparatori della riforma del 2001, ben si intuisce come la sistemazione delle "professioni" tra le voci di potestà concorrente avesse destato non poche perplessità, specie tra quanti ritenevano si trattasse di una materia a cui è attribuito un "carattere di unicità a livello nazionale"⁵⁷ e che, in quanto tale, non avrebbe potuto essere lasciata "in balia di contrastanti indirizzi regionali"⁵⁸.

⁵⁵ T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 199.

⁵⁶ A. BURATTI, *Professioni*, cit., 449; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, 15 ss., il quale obietta: "(C)onsiderazioni non molto dissimili possono valere per la ricerca scientifica e tecnologica, per le professioni, per l'ordinamento sportivo e per l'alimentazione: tutte materie che, a partire dal secondo progetto della Bicamerale, sono state spostate dalla competenza esclusiva dello Stato alla competenza concorrente. Anche con riferimento ad esse è, infatti, dubbio che la derubricazione sia stata assistita da un'adeguata valutazione d'impatto". Ancora, A. PACE, *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività professionali — e, in specie, sull'attività notarile — della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, in www.federalismi.it, 19 novembre 2001, a parere del quale dall'esame dei lavori preparatori si ricava "l'immagine di un legislatore costituzionale alquanto corrivo e, con tutta probabilità, non pienamente consapevole dell'effettiva portata e delle conseguenze pratiche dell'attribuzione di tale materia alla potestà legislativa concorrente", 3.

⁵⁷ Intervento dell'on. Smuraglia, Senato della Repubblica, XIII legislatura, sed. nott. del 13 novembre 2000, VIII.

⁵⁸ Intervento dell'on. Manzella, Senato della Repubblica, XIII legislatura, sed. pom. del 13 novembre 2000, 19.

Dunque, non era estranea al dibattito parlamentare l'idea che una differenziazione regionale della materia avrebbe comportato, per il professionista, l'impossibilità di esercitare la propria attività su tutto il territorio nazionale, così contrastando con il principio, di derivazione europea, della libera circolazione di persone e di servizi⁵⁹, e prima ancora con il principio della libertà del lavoro in ogni parte del territorio (art. 120, comma primo, Cost.). In particolare, si riteneva da alcuni che l'esercizio dell'attività professionale, oltre ad una condizione di reciprocità con il cittadino, imponga l'osservanza di criteri "che non devono essere «atomizzati» regione per regione ma collegati ad una realtà nella quale il professionista si colloca in Italia ed in Europa in rapporto tale da poter garantire l'effettività di un servizio privato per un altissimo interesse pubblico"⁶⁰. Preoccupazione, questa, pure condivisa dalle associazioni professionali, nel timore che dall'assegnazione della materia alla categoria della potestà ripartita sarebbe conseguita una "regionalizzazione" delle professioni, in antitesi con i precetti europei di liberalizzazione⁶¹.

Tuttavia, al di là delle ragioni espresse in sostegno della riconduzione delle "professioni" tra le voci di potestà esclusiva dello Stato, è dato riscontrare la mancata approvazione di tutti gli emendamenti che miravano ad espungere la materia dalla sfera di competenza concorrente, forse nella convinzione che le esigenze di unitarietà, pure insopprimibili, avrebbero trovato soddisfazione "in una accurata predisposizione delle norme che (avrebbero fissato) i principi fondamentali di questa materia affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni"⁶².

Senonché, guardando allo svolgimento concreto dello schema di riparto, può agevolmente obiettarsi che alla formale estensione degli ambiti di competenza non abbia corrisposto, per le Regioni, un significativo accrescimento dell'autonomia decisionale, esautorata da una politica dell'uniformità che, a livello centrale, ha disatteso il principio autonomistico e, per esso, quel principio di differenziazione territoriale cui invece tendeva l'impianto riformatore.

Lo Stato ha infatti praticato, negli anni, un vero e proprio "assolutismo legislativo e amministrativo"⁶³, oltrepassando i vincoli imposti dalla regola costituzionale di riparto e attraversando, per questa via, gran parte degli ambiti materiali devoluti alla competenza delle Regioni. È agevole infatti rilevare che, a dispetto della novella costituzionale, lo Stato ha mantenuto inalterata la propria competenza generale, preservando una logica esclusiva ed

⁵⁹ Intervento dell'on. Guarino, Camera dei deputati, sed. n. 774 del 20 settembre 2000, 134; Intervento dell'on. Smuraglia, Senato della Repubblica, XIII legislatura, sed. nott. del 13 novembre 2000, 32.

⁶⁰ Intervento dell'on. Biondi, Camera dei deputati, sed. n. 774 del 2000, 134 s.

⁶¹ Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione. Sintesi dei principali argomenti delle audizioni*, Dossier n. 107, consultabile in https://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/files/Dossier_n.207.pdf

⁶² Intervento dell'on. e ministro per le riforme istituzionali Maccanico, Senato della Repubblica, sed. pom. del 15 novembre 2000, 16.

⁶³ Cfr. S. MANGIAMELI, *La differenziazione nel panorama attuale*, in S. MANGIAMELI - A. FILIPPETTI - F. TUZI - C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, cit., 89.

escludente di garanzia dell'interesse nazionale che ha impedito di guardare all'autonomia «quale parte e modo di essere dello Stato unitario»⁶⁴.

Peraltro, se la torsione centralista si è manifestata con maggior evidenza nella sfera di competenza residuale, oggetto di un'indiscriminata attrazione al livello di governo centrale⁶⁵, neppure indenne ne è risultato lo spazio di decisione che la struttura della competenza concorrente avrebbe riservato all'autonomia del legislatore regionale; con riferimento a quest'ultimo aspetto, va infatti segnalato come il legislatore statale, non senza il conforto della giurisprudenza costituzionale⁶⁶, abbia di sovente riempito le leggi cornice di contenuti ben ulteriori rispetto alla mera fissazione dei principi fondamentali, confezionando discipline di dettaglio — non di rado autoapplicative — che hanno relegato su di un piano meramente attuativo la normazione regionale⁶⁷.

Non desta pertanto stupore il rilievo che la *potestas decidendi* delle Regioni abbia sperimentato una più significativa contrazione anche per la materia delle professioni, rispetto alla quale, peraltro, affiorano esigenze di unitarietà che non ammettono discipline differenziate per lo svolgimento delle prestazioni professionali, soprattutto se destinate ad incidere su interessi di primario rilievo costituzionale.

Al contempo, non può trascurarsi la veemenza con cui il diritto dell'Unione europea ha impattato sull'ordinamento degli Stati membri, condizionando la disciplina dell'ordinamento professionale al rispetto di taluni principi — e tra questi la tutela della concorrenza, la libera circolazione delle persone, la libera prestazione dei servizi e di stabilimento — che hanno inciso in modo diretto e pervasivo sulla regolamentazione del settore⁶⁸, muovendo in direzione

⁶⁴ G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, p. 77.

⁶⁵ A ben osservare, l'erosione della competenza residuale ha ricevuto l'ulteriore conforto della giurisprudenza costituzionale; tra le altre, si rimanda alla decisione n. 370 del 2003 con cui la Corte, per il tramite del criterio della prevalenza, ha escluso che le materie riconducibili alla potestà residuale delle Regioni possano ritenersi intangibili da parte del legislatore statale, peraltro aggiungendo "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione" (p.to 4 del *Considerato in diritto*).

⁶⁶ Il riferimento è, in particolare, all'elaborazione giurisprudenziale sul nesso di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra principi e norme di dettaglio; *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze nn. 99 del 1987, 355 del 1993, 168 del 2018.

⁶⁷ In effetti, non può trascurarsi la considerazione che, nelle materie di competenza concorrente, i principi fondamentali abbiano di frequente assunto una consistenza sostanziale divergente da quella struttura nomologica (E. CAVASINO, *L'individuazione dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente fra criterio sostanziale-materiale e criterio della struttura nomologica*, in *Nuove Autonomie*, 2009, 194) che, invece, dovrebbe qualificarli alla sola stregua di "norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale" (Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988, p.to 2.3.1. del *Considerato in diritto*), ammettendo, per loro natura, modalità di attuazione territorialmente diversificate (G. Scaccia, *I tipi di potestà legislativa statale e regionale nella riforma costituzionale*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2016, 92).

⁶⁸ Quanto all'incidenza esercitata da principi, norme e decisioni dell'Unione europea nel campo dell'ordinamento professionale si rimanda, più estesamente, a G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit., 1140 ss.

dell'alleggerimento dei vincoli normativi e della loro armonizzazione, con una tendenza sempre più spiccata verso la liberalizzazione delle attività professionali⁶⁹.

Può allora facilmente intuirsi come l'ambito materiale delle professioni, per il sostrato di interessi di cui si compone, abbia costituito un terreno privilegiato per le incursioni del legislatore nazionale e del diritto sovranazionale⁷⁰, al punto da edificare un complesso sistema di limiti che ha finito con l'escludere per massima parte una competenza legislativa regionale.

In effetti, la preminente esigenza di assicurare una tutela (quanto più) uniforme agli interessi gravitanti intorno alle professioni intellettuali ha rappresentato il motivo ispiratore di una politica legislativa che ha tratteggiato la normazione statale di principio in senso diametralmente antitetico ad ogni iniziativa di differenziazione regionale, così da rendere legittimo il sospetto che, pur dopo la riforma del Titolo V, gli spazi rimessi all'autonomia decisionale delle Regioni si siano rivelati pressoché inesistenti.

4.1. Segue: la materia delle professioni nell'ordinamento concreto della normativa statale e regionale

All'indomani della riforma costituzionale del 2001, una delle questioni maggiormente dibattute tra gli studiosi ha riguardato l'esercizio della competenza legislativa concorrente, revocandosi in dubbio se, nelle materie ad essa assoggettate, le Regioni avrebbero potuto legiferare anche indipendentemente dalla fissazione dei principi fondamentali con legge dello Stato.

Difatti, una parte della dottrina obiettava nel senso di ritenere che, in assenza di leggi cornice, le Regioni non avrebbero potuto esercitare alcun potere di normazione, assumendo peculiare e decisivo risalto l'importanza rivestita dai principi fondamentali negli ambiti di

⁶⁹ A titolo di esempio, sarà sufficiente ricordare la Direttiva 16-2-1998 n. 98/5/CE, cui l'Italia ha dato attuazione con D.Lgs. n. 96 del 2001, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica. In particolare, la scelta dell'Unione si è prevalentemente indirizzata verso un tentativo di armonizzazione "minima", volta a garantire il riconoscimento reciproco dei titoli di studio che soddisfino determinati requisiti, lasciando impregiudicate le discipline nazionali dettate per specifiche professioni. Sul punto, si v. più ampiamente A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, 359 ss.

⁷⁰ Si pensi alla ormai nota sentenza sugli spedizionieri doganali, nella quale la Corte di giustizia ha riconosciuto natura di "associazione di imprese" alla relativa associazione professionale di rappresentanza degli spedizionieri professionisti, obbligandola al rispetto delle regole comunitarie di concorrenza in materia di determinazione delle tariffe delle prestazioni professionali. La Corte ha così ritenuto che la fissazione di una tariffa uniforme e vincolante per tutti gli spedizionieri doganali limitasse la concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato e che potesse incidere pregiudizialmente sugli scambi comunitari (Corte di giustizia, sentenza 18.6. 1998, causa C-35/96). Del pari, nella sentenza 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, la Corte di giustizia ha rilevato: "Una normativa che vieti in maniera assoluta di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa forense, come quella di cui trattasi nella causa principale, per prestazioni che sono al tempo stesso di natura giudiziale e riservate agli avvocati costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi prevista dall'art. 49 CE".

potestà ripartita, almeno nelle materie devolute per la prima volta alla competenza concorrente di Stato e di Regioni⁷¹, come nel caso delle professioni⁷².

Di contro, il prevalente indirizzo dottrinario ha sconfessato, in maniera recisa, il ricorso ad una simile tecnica di funzionamento della regola concorrente di riparto, asserendo piuttosto che le Regioni, nell'esercizio delle proprie facoltà e in attesa della determinazione dei principi fondamentali per opera delle leggi quadro, avrebbero potuto legiferare attenendosi al rispetto dei principi impliciti ricavabili, in via di astrazione, dalla previgente legislazione statale⁷³.

Argomentando in chiave sostanzialmente adesiva a quest'ultimo orientamento, la Corte costituzionale ha altresì puntualizzato, nella sentenza n. 282 del 2002, che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale e quella statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina"; tuttavia, richiamandosi all'insegnamento sul principio di continuità⁷⁴, la Corte ha del pari affermato come ciò non significasse "che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore"⁷⁵.

In senso del tutto analogo, la legge n. 131 del 2003 (cd. legge "La Loggia"), recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", stabiliva che "(n)elle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti" (art. 3).

Ne consegue che, pur nel transitorietà del regime, alcune Regioni hanno emanato una legislazione di dettaglio nelle materie elencate all'art. 117, terzo comma, Cost., altresì disciplinando, per i profili di loro (presunta) competenza, alcuni degli aspetti correlati all'ordinamento delle professioni intellettuali, e incentrati prevalentemente sull'individuazione di strutture e modalità di raccordo con gli organismi rappresentativi delle categorie professionali, sull'istituzione di registri regionali e sul riconoscimento di alcune figure professionali esercenti un'attività non ordinistica.

⁷¹ Il riferimento è alla posizione assunta da A. BALDASSARRE ed E. CHELI nell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., 19.

⁷² Così anche M. LUCIANI, *Leggi regionali e professioni*, in *La previdenza forense*, n. 2/2002, 108 ss.

⁷³ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Torino, 2017, 150.

⁷⁴ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze nn. 13 del 1974 e 214 del 1985.

⁷⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002, p.to 4 del *Considerato in diritto*. Per il vero, l'impianto argomentativo della decisione è stato oggetto di puntuale critica da parte di S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016. Osserva infatti l'A. che "la Corte costituzionale avalla un'interpretazione del Titolo V revisionato in continuità con i precedenti giurisprudenziali creati nel vigore delle disposizioni costituzionali precedenti, nonostante, in alcuni casi, il dato testuale modificato era stato voluto dal costituente per correggere proprio la giurisprudenza costituzionale".

A ben guardare, non poche sono state le iniziative regionali di normazione della materia prima che lo Stato ne dettasse i principi fondamentali con D.lgs. n. 30 del 2006 e, successivamente, con legge n. 4 del 2013, sebbene molte di queste siano state censurate dalla Corte costituzionale.

A tal riguardo, sarà sufficiente richiamare la l.r. n. 27 del 2001, con cui la Regione Calabria, a pochi giorni dall'entrata in vigore del novellato schema di riparto, istituiva una Consulta per la valorizzazione degli Ordini, dei Collegi e delle Associazioni professionali, con lo scopo di favorire la partecipazione dei suddetti organismi all'attuazione della politica regionale.

La creazione di una "Consulta regionale degli ordini, collegi e associazioni professionali" è stata disposta anche dalla Regione Lombardia che, con l.r. n. 7 del 2004, ha inteso promuovere iniziative di valorizzazione dei soggetti attivi delle politiche del lavoro; medesima è l'ispirazione della l.r. n. 19 del 2004, con la quale la Regione Molise ha istituito analoga Consulta.

Pure la Regione Toscana, con l.r. n. 50 del 2004, recante "Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali", introduceva una disciplina di carattere generale allo scopo di definire le modalità di raccordo strutturale e funzionale tra la Regione e gli Ordini, i Collegi e le associazioni professionali, attraverso la costituzione, da parte di Ordini e Collegi, di coordinamenti regionali e la creazione di una "Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali". Ad ogni modo, la disciplina *de qua* è stata oggetto di una dichiarazione di illegittimità costituzionale nella sentenza n. 405 del 2005, con cui la Corte ne ha rilevato un profilo di interferenza con la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di esclusiva pertinenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. g) Cost.

Analogamente, con l.r. n. 19 del 2002, la Regione Lazio ha inteso promuovere un costante rapporto collaborativo con gli ordini e i collegi professionali, mediante la creazione di una "Conferenza permanente Regione — Ordini e collegi professionali", quale strumento di raccordo, consultazione e partecipazione per l'approfondimento delle problematiche concernenti la formazione e l'aggiornamento dei professionisti, l'elaborazione di norme e disposizioni tecniche, e l'istituzione di osservatori permanenti sui temi economico-fiscali, sanitari, della sicurezza e qualità dei servizi.

Sempre la Regione Lazio, con l.r. n. 40 del 2002, ha provveduto all'istituzione, presso l'assessorato regionale competente in materia di attività produttive, di un registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili.

L'istituzione di un registro regionale degli amministratori di condominio è stata pure prevista con l.r. n. 17 del 2003 dalla Regione Abruzzo la quale, a differenza dell'omologa disciplina della Regione Lazio, disponeva che l'iscrizione al registro fosse subordinata, tra gli altri requisiti, al previo superamento di un esame di abilitazione. Con ricorso governativo, la legge è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale che, con decisione n. 355 del 2005, ne ha dichiarato l'illegittimità affermando che l'istituzione di nuovi e diversi albi per l'esercizio delle attività professionali esuli dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni.

Ancora, con l.r. n. 25 del 2002, la Regione Piemonte regolamentava le pratiche terapeutiche e le discipline non convenzionali prevedendo, tra l'altro, la creazione di un apposito registro e la costituzione di una Commissione permanente presso l'Assessorato regionale alla Sanità⁷⁶. Deve tuttavia segnalarsi come, con sentenza n. 353 del 2003, l'intero articolato sia stato fatto oggetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e, nella specie, dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale già in vigore. I giudici hanno quindi dichiarato l'incostituzionalità dell'impugnata legge regionale sul presupposto che questa avesse contravvenuto al principio, già acclarato nella legislazione di settore, secondo cui "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato"⁷⁷.

Nella stessa direzione muove anche l'impianto argomentativo della sentenza n. 319 del 2005, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2004, disciplinante l'istituzione di corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici. Si è infatti ritenuto che la disciplina impugnata non fosse riconducibile alla materia di potestà residuale della "formazione professionale" ma a quella di competenza concorrente delle "professioni" e che, per questa via, la legge si ponesse in contrasto con i principi fondamentali della materia desumibili dalla normativa statale previgente.

Altro filone giurisprudenziale di declaratorie di illegittimità costituzionale è quello che ha avuto ad oggetto le leggi regionali di Liguria, Piemonte e Campania in materia di professioni sanitarie non convenzionali. Nella specie, con sentenza n. 424 del 2005, è stata dichiarata l'incostituzionalità della l.r. n. 13 del 2004, con cui la Regione Piemonte aveva istituito un registro ed una Commissione permanente per gli operatori delle discipline bionaturali, definendo come tali quelle pratiche che, in nome dell'armonizzazione della persona con se stessa e con gli ambienti sociale, culturale e naturale che la circondano, si prefiggono il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona.

Al medesimo principio si ispirava pure la l.r. n. 18 del 2004, censurata nella sentenza n. 40 del 2006, con cui la Liguria aveva anch'essa predisposto un elenco regionale delle discipline bionaturali per il benessere, riconoscendo la qualifica di operatore nelle suddette discipline a coloro che avessero superato la prova d'esame conclusiva di specifici corsi teorico-pratici organizzati da associazioni o da imprese iscritte (...) nell'elenco regionale.

⁷⁶ Per un più ampio commento delle prime iniziative di legislazione regionale si rinvia ad A. GIANNOTTI, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, 123 ss.; L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, cit., 347 ss. Altrettanti dubbi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria sono stati espressi da M. LUCIANI, *Leggi regionali e professioni*, cit., 110.

⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2003, p.to 2 del *Considerato in diritto*, con commento di T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 maggio 2004, la quale criticamente afferma che con la sentenza in esame si sia compiuta una vera e propria decostituzionalizzazione del riparto delle competenze legislative, con lo Stato che torna ad essere, come prima della riforma del Titolo V, "il dominus del riparto di attribuzioni".

Sempre la Regione Piemonte, con l.r. n. 1 del 2004 (poi dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 153 del 2006), aveva dettato norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e per il loro esercizio. A tale scopo la legge individuava, all'art. 32, le figure professionali dei servizi sociali e ne specificava i requisiti necessari per il relativo esercizio.

Il riconoscimento della figura professionale di musicoterapista era stato invece disposto dalla Regione Campania con l.r. n. 18 del 2005; la normativa, censurata dai giudici costituzionali nella sentenza n. 424 del 2006, demandava all'operatore socio-sanitario il compito di promuovere, tramite l'utilizzo della musicoterapia, lo sviluppo e la riabilitazione di potenziali funzioni dell'individuo per il raggiungimento di una migliore integrazione sul piano intrapersonale e interpersonale e di una migliore qualità della vita.

Alla luce del quadro ordinamentale sommariamente descritto, ben si nota come l'autonomia decisionale delle Regioni sia stata fortemente condizionata da una politica legislativa e giurisprudenziale che, nel riesumare il complesso dei limiti antecedenti alla riforma costituzionale, ha ostruito molti degli spazi che la novellata regola di riparto avrebbe invece riservato al potere regionale di normazione.

Neppure la determinazione dei principi generali della materia, compiutasi con D.Lgs. n. 30 del 2006⁷⁸, ha contribuito ad individuare ambiti di sicura spettanza regionale; nella specie, il decreto si occupa di definire alcuni dei principi fondamentali, molti dei quali tratti dalle leggi già in vigore, per l'esercizio delle professioni intellettuali (art. 2), la tutela della concorrenza e del mercato (art. 3) e l'accesso alle professioni (art. 4), limitandosi a precisare che "la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale" e che "le regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolano l'esercizio della professione".

Ulteriori disposizioni in materia di professioni non ordinistiche sono state dettate con legge n. 4 del 2013, con la quale lo Stato ha inteso fissare i principi fondamentali per la disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi, dettagliando il regime valevole per la costituzione e il funzionamento delle associazioni professionali e delle forme aggregative di queste.

Peraltro, accanto alla fissazione dei principi fondamentali, effettuata per il tramite della legislazione sopra richiamata, si pone altresì un fitto reticolo di normazioni settoriali che, in relazione a specifiche categorie professionali, hanno fissato ulteriori criteri per l'esercizio di talune attività; è il caso, per esempio, della legge n. 174 del 2005, di disciplina dell'attività di acconciatore, o della legge n. 43 del 2006, recante disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione⁷⁹.

⁷⁸ A commento del D.Lgs. n. 30 del 2006 si rimanda, tra gli altri, ad A. FERRARA, *L'attuazione della riforma* (febbraio 2007), in *Studi e Interventi*, www.issirfa.cnr.it.

⁷⁹ A tal riguardo, si veda il commento di T. PONTELLO, *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale*, in *Ist. del fed.*, n. 6/2006, 1124 ss. Per il vero, la legge n. 43 del 2006 sembra prefigurare un più ampio margine di intervento per il legislatore regionale; difatti, all'art. 1, comma

Senonchè, pur all'indomani dell'approvazione delle leggi quadro, la produzione legislativa regionale in materia di professioni è apparsa piuttosto limitata e in più di un'occasione è stata fatta oggetto di ricorsi governativi che hanno condotto a dichiarazioni di illegittimità delle norme impugnate dinanzi al giudice delle leggi.

Neppure la categoria delle professioni sanitarie è sfuggita ad una simile contrazione: difatti, ad eccezione di alcuni interventi di valorizzazione di tali professioni⁸⁰ o di disciplina delle modalità di esercizio delle medicine complementari⁸¹, ogni altro tentativo di riconoscimento di figure professionali non mediche — come quella di autista soccorritore⁸² o di “clown di corsia”⁸³ — è stato censurato dalla Corte costituzionale⁸⁴.

Altro settore professionale su cui ha insistito la legislazione regionale è quello delle discipline bionaturali, ossia di quelle attività e pratiche che tendono al mantenimento dello stato di benessere della persona, e il cui svolgimento viene demandato ad operatori iscritti in appositi elenchi regionali⁸⁵; ampia parte delle normative in questione, tuttavia, è stata dichiarata illegittima dal giudice costituzionale, denunciandosi la violazione dei principi fondamentali della materia sull'individuazione di nuove figure professionali⁸⁶.

secondo, la legge fa salva la competenza delle Regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario, diversi da quelli ricompresi nelle categorie delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione. La normativa, inoltre, sembra esprimere l'intenzione di un più serio coinvolgimento delle Regioni nell'individuazione di nuove professioni in ambito sanitario non medico, il cui esercizio debba essere riconosciuto su tutto il territorio nazionale; a tale scopo, l'art. 5 prevede che l'individuazione di tali figure professionali debba essere effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge, mediante uno o più accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

⁸⁰ Friuli Venezia Giulia, l. reg. 16 maggio 2007, n. 10 “Disposizioni in materia di valorizzazione nell'ambito del Servizio sanitario regionale delle professioni sanitarie e della professione di assistente sociale, in materia di ricerca e conduzione di studi clinici, nonché in materia di personale operante nel sistema integrato di interventi e servizi sociali”; Basilicata, l. reg. 5 febbraio 2010, n.13 “Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie e tecniche della prevenzione e delle professioni sociali”

⁸¹ Toscana, l. reg. 19 febbraio 2007, n. 9 “Modalità di esercizio delle medicine complementari da parte dei medici e odontoiatri, dei medici veterinari e dei farmacisti”.

⁸² Puglia, l. reg. 13 novembre 2009, n. 37 “Norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore”.

⁸³ Puglia, l. reg. 20 dicembre 2017, n. 60 “Disposizioni in materia di clownterapia”.

⁸⁴ Il riferimento è alle decisioni della Corte costituzionale n. 300 del 2010 e n. 228 del 2018.

⁸⁵ *Ex multis*, Liguria, l. reg. 14 marzo 2006, n. 6 “Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori”; Piemonte, l. reg. 18 settembre 2006, n. 32 “Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere”; Veneto, l. reg. 6 ottobre 2006, n. 19 “Interventi per la formazione degli operatori di discipline bionaturali” e l. reg. 16 febbraio 2018, n. 8 “Discipline del benessere e bio-naturali”; Emilia-Romagna, l. reg. 19 febbraio 2008, n. 2 “Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere”; P.A. Trento, l. prov. 22 aprile 2013, n. 7 “Norme in materia di discipline bionaturali”; Umbria, l. reg. 7 novembre 2014, n. 19 “Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali”.

⁸⁶ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 300 del 2007; n. 93 del 2008; n. 138 del 2009.

Alcune discipline regionali, invece, si sono incentrate sulle attività di acconciatore ed estetista: è il caso delle Marche⁸⁷, dell'Umbria⁸⁸, del Veneto⁸⁹ e della Toscana⁹⁰ che, nel rispetto dei principi dettati con legge statale, hanno introdotto ulteriori norme per l'avvio e l'esercizio della professione e proceduto all'organizzazione dei percorsi formativi ai fini del conseguimento dell'abilitazione professionale.

Più di recente, inoltre, sono state approvate, a livello regionale, disposizioni a tutela delle professioni intellettuali e di contrasto all'evasione fiscale: il riferimento è, tra le altre, alle leggi delle Regioni Abruzzo⁹¹, Campania⁹², Lazio⁹³ e Veneto⁹⁴.

Peraltro, è da segnalare come, analogamente alla normazione del primo regionalismo, la gran parte delle leggi regionali in tema di professioni abbia intersecato la materia del turismo che, nel novellato schema di riparto, è stata implicitamente ricondotta nella sfera di potestà residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost⁹⁵.

Ciò a testimoniare come l'inclusione delle professioni tra le materie di competenza legislativa concorrente abbia innovato poco o nulla sotto il profilo dell'ampiezza della legislazione regionale, trattandosi di un ambito materiale che, per le esigenze di unitarietà di cui è espressione, ha sperimentato un progressivo (ri)accentramento della disciplina da parte del legislatore centrale il quale, non senza il conforto della giurisprudenza costituzionale, ha ammesso alla discrezionalità delle Regioni la normazione di pochi e sezionati profili, molti dei quali invero riconducibili alla materia dell'istruzione e della formazione professionale⁹⁶.

Tutto ciò ha determinato una sostanziale perdita di interesse delle Regioni per la disciplina del settore al punto da rilevarsi, come anche riscontrato dai Rapporti sulla legislazione, che negli anni più recenti la produzione normativa ha fatto registrare in materia un progressivo e significativo decremento; a titolo di esempio si pensi che, (...) nell'anno 2017, nel macrosettore

⁸⁷ L. reg. 20 novembre 2007, n. 17 "Disciplina dell'attività di acconciatore e di estetista".

⁸⁸ L. reg. 20 maggio 2009, n. 12 "Disciplina per l'attività professionale di acconciatore", successivamente abrogata con l. reg. 13 febbraio 2013, n. 4.

⁸⁹ L. reg. 23 ottobre 2009, n. 28 "Disciplina dell'attività di acconciatore".

⁹⁰ L. reg. 3 giugno 2013, n. 29 "Norme in materia di attività di acconciatore".

⁹¹ L. reg. 4 luglio 2019, n. 15 "Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali e di equo compenso".

⁹² L. reg. 3 agosto 2018, n. 25 "Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto dei committenti privati e di contrasto all'evasione fiscale".

⁹³ L. reg. 12 aprile 2019, n. 6 "Disposizioni in materia di equo compenso e di tutela delle prestazioni professionali".

⁹⁴ L. reg. 10 settembre 2019, n. 37 "Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali e di contrasto all'evasione fiscale".

⁹⁵ *Ex multis*, Abruzzo, l. reg. 6 luglio 2006, n. 23 "Nuovo ordinamento delle professioni legate al turismo "Maestro di mountain bike e ciclismo fuoristrada"; Lazio, l. reg. 01 Marzo 2007, n. 3 "Disciplina della professione di accompagnatore di media montagna"; Veneto, l. reg. 8 novembre 2010, n. 24 "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 2 'Nuovo ordinamento della professione di maestro di sci' e successive modificazioni".

⁹⁶ A titolo di esempio, si richiama la l. reg. n. 29 del 2013 con cui la Regione Toscana ha introdotto una disciplina legislativa in materia di acconciatore. È infatti nel Preambolo che il legislatore regionale specifica che l'intervento in questione, oltre a stabilire norme per l'avvio e l'esercizio dell'attività professionale, si incentra sulla predisposizione del sistema di formazione professionale ai fini dell'acquisizione della preparazione teorico-pratica necessaria per il superamento dell'esame di idoneità e l'ottenimento della relativa abilitazione professionale.

dello sviluppo economico e attività produttive, solo una legge regionale è stata classificata nella categoria delle “professioni”⁹⁷.

4.2. Segue: la giurisprudenza della Corte costituzionale

Se il circoscritto sviluppo della legislazione regionale ha risentito del complesso articolato di limiti e principi scaturiti dalla normativa statale, neppure può trascurarsi l’incidenza che ha spiegato la giurisprudenza costituzionale sulla delimitazione degli ambiti di competenza in materia di professioni, sebbene più di frequente indirizzata verso la concentrazione del potere di disciplina in capo al legislatore centrale.

Per il vero, all’indomani della riforma costituzionale del 2001, alcune prime indicazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nel settore delle professioni sono derivate dalla giurisprudenza amministrativa e, in particolare, da un parere reso dall’Adunanza generale del Consiglio di Stato al Ministero della Salute su uno schema di regolamento ministeriale inerente all’individuazione della figura professionale sanitaria dell’odontotecnico⁹⁸.

I giudici amministrativi colgono quindi l’occasione per precisare che l’attribuzione in materia di una potestà regolamentare al Ministro della Salute, precedentemente disposta dal D. Lgs. n. 205 del 1992 e dalla legge n. 42 del 1999, debba ritenersi venuta meno in seguito all’innovazione che la legge di revisione costituzionale del 2001 ha apportato alla struttura della competenza legislativa; di conseguenza, questa escluderebbe che lo Stato possa disciplinare l’ordinamento delle professioni nella sua intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare, dal momento che lo Stato, ai sensi dell’art. 117, sesto comma, Cost., conserverebbe la potestà di normazione secondaria nelle sole materie di sua esclusiva pertinenza.

Invero, spetterebbe allo Stato il solo potere di delineare, per mezzo dei principi fondamentali, i tratti essenziali della materia, demandando alla legge regionale “il compito di dare vita a discipline diversificate che si innestino nel tronco dell’assetto unitario espresso a livello dei principi fondamentali”; principi tra i quali l’organo di giustizia amministrativa ricomprende l’individuazione delle varie professioni, dei loro contenuti e dei titoli richiesti per l’accesso all’attività professionale.

Tuttavia, il Consiglio di Stato, pur evocando una linea interpretativa maturata negli anni ’70, con la quale si era inteso riconoscere alle Regioni la facoltà di dar vita — pur in assenza di un’espressa formulazione di principi statali — alle norme di propria competenza, aggiungeva

⁹⁷ *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018. Appendice. 1. Tendenze e problemi della legislazione regionale*, a cura dell’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” – CNR, Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, 152.

⁹⁸ Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere 11 aprile 2002, n. 1/2002. Per un commento del parere si rimanda, tra gli altri, ad A. GIANNOTTI, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 131 ss.; L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, cit., 346 s.; G. DELLA CANANEA, *L’ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2003, 94 s.; E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, cit., 3675.

che “(t)ale interpretazione (...) non può trovare applicazione nel caso di specie, nel quale, in materia concorrente, è proprio il principio unificatore che deve essere definito”.

Era dunque agevole intuire, nelle parole del Consiglio di Stato, il tentativo di arginare lo sconfinamento, ad opera del legislatore statale, della regola costituzionale di riparto, salvaguardando in materia quello spazio di autonomia che l'art. 117, terzo comma, Cost., conferisce alle Regioni nelle vesti della normazione di dettaglio.

Non dissimile era l'intento che sembrava trapelare in alcune decisioni pronunciate dalla Corte costituzionale negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della riforma del Titolo V.

È in quest'ottica che può leggersi, ad esempio, la sentenza n. 405 del 2005, in cui i giudici costituzionali affermano che “(l)art. 117, terzo comma, della Costituzione (...) attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare — nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003) — tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi”⁹⁹.

Senonchè, la tendenza che si riscontra nel cospicuo filone giurisprudenziale sulla materia è quella di un progressivo, ma costante accerchiamento delle prerogative regionali, là dove il tessuto dei principi fondamentali è stato correato di altri e più numerosi limiti che hanno pregiudicato lo schema di funzionamento della competenza ripartita, in parte già compromessa dalla coesistenza di interessi pubblici la cui unitaria salvaguardia richiede che sia il legislatore statale a dettare una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

Sin dalla pronuncia n. 353 del 2003, il giudice delle leggi ha quindi puntualizzato che, in attesa della determinazione di “nuovi” principi fondamentali, la potestà legislativa regionale avrebbe dovuto esercitarsi nel rispetto dei criteri già desumibili dalla legislazione statale in vigore e, tra questi, il principio elaborato per le professioni sanitarie¹⁰⁰ secondo cui “l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato”¹⁰¹.

Con un passaggio motivazionale di dubbia compatibilità con il disegno costituzionale prefigurato dalla riforma¹⁰², la Corte ha dunque ripercorso un tradizionale “*cliché*” della sua giurisprudenza “che imponeva, prima, la necessità della previa legge cornice e, dopo, la

⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 405 del 2005, p.to 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 1997, ove si afferma che compete alla determinazione dei principi della legislazione statale e della competenza riservata allo Stato l'individuazione dei profili professionali degli operatori sanitari e dei requisiti per l'esercizio delle professioni sanitarie ausiliarie (p.to 1 del *Considerato in diritto*).

¹⁰¹ Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2003, p.to 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰² In senso analogo, L. CUOCOLO, *Le «professioni» tra materia e antimateria*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, 4592.

fungibilità tra i principi fondamentali posti con legge cornice e quelli desunti dalla legislazione statale della materia”¹⁰³.

Difatti, il principio di cui tratta è stato modellato dalla Corte traendo spunto da una normativa statale pregressa¹⁰⁴ che avrebbe forse necessitato di una più attenta e sollecita ponderazione quanto all’estensione del vecchio regime di limiti e alla sua integrale applicazione nel nuovo assetto di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Peraltro, così enucleato, il principio è rimasto sostanzialmente inalterato nell’insegnamento della Corte costituzionale¹⁰⁵ la quale ha più volte 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”¹⁰⁶.

Consequenziale a questo è il limite che la Corte ha fatto derivare in ordine all’istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali), riconoscendosi a questi ultimi “una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale”. È infatti su tale presupposto che i giudici costituzionali, come più sopra ricordato, nella sentenza n. 355 del 2005 hanno dichiarato l’illegittimità della legge con cui la Regione Abruzzo aveva provveduto all’istituzione di un registro regionale degli amministratori di condominio.

Nondimeno, la Corte si è servita delle due categorie di limiti, nel loro pur discutibile intreccio, per sanzionare l’incostituzionalità di altre leggi regionali istitutive di registri professionali. È il caso della sentenza n. 424 del 2006, nella quale il giudice di legittimità ha censurato la legge della Campania n. 18 del 2005, con cui la Regione qualificava l’attività del musicoterapista e istituitiva, presso l’assessorato alla sanità, un registro professionale regionale. Ciò è bastato per ritenere che la legge *de qua*, pur disciplinando una professione non regolamentata e non ordinistica, fosse dichiarata illegittima per violazione dei principi fondamentali della materia, implicitamente dedotti dalla legislazione preesistente.

La previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, viene quindi ricompresa dalla Corte tra “gli indizi sintomatici della istituzione di una nuova professione”, prescindendosi pure dalla circostanza che “tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento delle attività cui l’elenco fa riferimento”¹⁰⁷. Alle Regioni, infatti, sarebbe consentita la mera istituzione di registri aventi una funzione ricognitiva, di comunicazione o di

¹⁰³ S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, cit., 26 s.

¹⁰⁴ Nella specie, il complesso normativo cui la Corte espressamente si richiama nella sentenza n. 353 del 2003 è costituito dal D.Lgs. n. 502 del 1992, dal D.Lgs. n. 112 del 1998 e dalla legge n. 42 del 1999 (p.to 2 del *Considerato in diritto*).

¹⁰⁵ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 319 del 2005; sentenza n. 424 del 2005; sentenza n. 153 del 2006; sentenza n. 300 del 2007; sentenza n. 228 del 2018.

¹⁰⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 355 del 2005, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 217 del 2015, p.to 2.2 del *Considerato in diritto*.

aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge dello Stato, precludendosi ogni particolare capacità selettiva e individuatrice delle professioni, invece attribuita agli albi professionali¹⁰⁸.

Il principio che riserva allo Stato “l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l’istituzione di nuovi albi” è stato quindi configurato alla stregua di un limite di ordine generale e come tale, posto a fondamento di una serie di pronunce in cui la Corte ha affermato l’illegittimità di ogni tentativo di regolamentazione, da parte dei legislatori regionali, delle discipline bionaturali¹⁰⁹.

Parimenti, è da segnalare come l’insegnamento giurisprudenziale sui limiti della legislazione regionale abbia trovato pedissequa applicazione anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale alle quali, ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il regime “ordinario” di competenza concorrente in materia di professioni sarebbe stato esteso perché più favorevole rispetto alle discipline statutarie¹¹⁰, che invece non contemplano analogo titolo di potestà primaria, concorrente o integrativo-attuativa.

A poco o nulla, dunque, è valsa la considerazione che, a differenza delle implicazioni normative e giurisprudenziali del primo regionalismo, l’espressa ricognizione delle professioni tra le materie elencate nel catalogo costituzionale avrebbe assicurato uno spazio più garantito di autonomia per gli enti di governo territoriale.

Invero, la Corte costituzionale ha offerto una rappresentazione “plastica” della materia che, nell’evoluzione giurisprudenziale successiva alla riforma, ha subito un tale “ricompattamento” da escludere ogni rilevanza ad eventuali sottopartizioni ed evitare così una “specializzazione” del parametro costituzionale in relazione a specifiche tipologie professionali¹¹¹, ritenendosi ininfluyente l’oggetto su cui si esercita l’attività professionale e attribuendo esclusivo rilievo alla prioritaria attinenza dell’intervento legislativo al campo delle professioni¹¹².

Esemplificativa di questo modo di procedere è la sentenza n. 353 del 2003¹¹³, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità della legge della Regione Piemonte n. 25 del 2002, recante disciplina per l’esercizio di pratiche terapeutiche “non convenzionali”, non ancora previste e istituite dalle norme statali. A parere dell’Avvocatura erariale, il riconoscimento di tali pratiche avrebbe violato i limiti della competenza regionale, previsti dall’art. 117, terzo comma, Cost.,

¹⁰⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 230 del 2011, p.to 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁹ Tra le tante, si v. Corte costituzionale, sentenza n. 424 del 2005; sentenza n. 40 del 2006.

¹¹⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 423 del 2006; sentenza n. 449 del 2006; sentenza n. 57 del 2007.

¹¹¹ L. CUOCOLO, *Le «professioni» tra materia e antimateria*, cit., 4589 ss.

¹¹² Corte costituzionale sentenza n. 230 del 2011, p.to 2 del *Considerato in diritto*; in senso conforme, sentenze n. 424 del 2005, n. 138 del 2009, n. 222 del 2008, n. 40 del 2006.

¹¹³ Analogamente, Corte costituzionale, sentenza n. 424 del 2005, punto 2.2. del *Considerato in diritto*: “D’altronde, neppure la Regione resistente mette in dubbio questa conclusione, limitandosi a contestare che l’impugnato impianto normativo possa essere inquadrato nell’ambito delle professioni sanitarie non convenzionali. Ma — ai fini della ripartizione delle competenze afferenti la materia in esame, come appunto definita dal terzo comma dell’art. 117 Cost. — l’individuazione di una specifica tipologia o natura della «professione» oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza (cfr. sentenza 355 del 2005)”.

ma con riferimento ai principi fondamentali stabiliti non già per la materia delle “professioni” ma, piuttosto, per quella della “tutela della salute”.

In evidente difformità alla tesi prospettata nel ricorso governativo, la Corte ha invece ritenuto, non senza qualche remora di una parte della dottrina¹¹⁴, che l’oggetto della questione di legittimità costituzionale dovesse essere ricondotto alla categoria delle professioni sanitarie e, più in generale, a quella delle professioni, con la conseguente sottoposizione della potestà legislativa regionale alla congerie di limiti già risultanti in materia dalla legislazione statale preesistente.

Senonchè, per quanto l’esegesi del parametro costituzionale abbia contribuito a riconoscere una nuova e diversa autonomia concettuale all’ordinamento delle professioni, salvaguardando la materia dal “ruolo catalizzatore”¹¹⁵ esercitato da altri ambiti materiali, deve tuttavia obiettarsi come, da un simile argomentare, non sia derivato un effettivo consolidamento dell’autonomia regionale.

E questo non solo per via del rigore con cui è stato interpretato il variegato complesso di limiti, ma anche perché non sono mancate occasioni in cui è stata proprio la materia delle professioni, con il suo aggregato di principi fondamentali, ad esercitare una *vis attractiva* su altri titoli di competenza che avrebbero invece giovato di un regime meno costringitivo.

È il caso della sentenza n. 319 del 2005, con cui la Consulta ha sussunto la disciplina dei corsi di formazione professionale, per l’abilitazione all’esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore — capo bagnino, nella materia “professioni” e non in quella, di potestà legislativa residuale, della “formazione professionale”.

Non di secondario rilievo, inoltre, appare l’*overruling* della giurisprudenza costituzionale con riguardo alla categoria delle professioni turistiche e alla loro collocazione “materiale”. In un primo momento, infatti, la Consulta aveva ritenuto del tutto pacifico il principio secondo il quale “le Regioni, già nel vigore del precedente regime costituzionale di riparto delle competenze, disponessero di un potere legislativo di tipo concorrente in tema di definizione e disciplina delle attività professionali nell’ambito turistico”¹¹⁶; di talché, argomentando su di un simile presupposto, la Corte aveva ritenuto la non fondatezza di una questione di legittimità promossa con riferimento alla l.reg. n. 4 del 2000 con cui l’Emilia-Romagna aveva persino provveduto al riconoscimento di una figura professionale, quella di “guida ambientale escursionistica”, neppure individuata dalla legislazione statale di riferimento.

¹¹⁴ A. GENTILINI, *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell’individuazione delle singole figure professionali*, cit., il quale osserva: “Davvero dunque non era possibile ritenere la *individuazione delle professioni sanitarie* un principio fondamentale della materia «tutela della salute», anziché delle «professioni (sanitarie)», salvando così dalla specializzazione il parametro «professioni?»”, 3683. In senso contrario, E. BINDI – M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia ‘professioni’ (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it, 9 dicembre 2005, 6 s.

¹¹⁵ Così testualmente, A. GENTILINI, *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell’individuazione delle singole figure professionali*, cit., 3683.

¹¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 459 del 2005, p.to 3 del *Considerato in diritto*, con commento di M. MALO, *Turismo e professioni*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 21 giugno 2006.

Senonché, l'apparente dicotomia con l'insegnamento giurisprudenziale, è stata immediatamente ricomposta in una serie di pronunce con le quali la Corte ha ricondotto la *species* delle professioni turistiche entro il più ampio *genus* delle professioni e ha esteso alle prime il fitto intreccio di limiti già intessuto per la categoria delle attività liberali, asserendo che "(l)'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato (...) prescinde (...) dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario"¹¹⁷.

L'incidenza della normativa nel campo turistico appare quindi irrilevante ai fini del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost. e pertanto soggiace anch'essa al principio che "competete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio"¹¹⁸. Si giungerebbe così alla conclusione che "sul tema delle professioni collegate al turismo le Regioni incontr(ino) maggiori limitazioni di quando...in tema di professioni non avevano competenza alcuna"¹¹⁹ laddove, nel sistema previgente, era stata persino legittimata l'individuazione di talune figure professionali.

Peraltro, la lettura che la Corte ha dato del settore delle professioni turistiche si è rivelata addirittura più stringente di quelle che erano le indicazioni, già fortemente centralizzanti per la materia del turismo, desumibili dalla legge n. 135 del 2001, recante la disciplina di "Riforma della legislazione nazionale del turismo"¹²⁰: questa, infatti, all'art. 2, comma 4, lett. g), rimetteva all'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, la definizione dei requisiti e delle modalità di esercizio, su tutto il territorio nazionale, delle sole professioni turistiche per le quali si ravvisasse la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore.

Al contempo, neppure trascurabile appare la circostanza che anche l'ordinamento professionale sia attraversato da una serie di interferenze, più di frequente ingenerate da materie ascritte alla potestà esclusiva statale, che rendono ancor più complessa la specificazione dell'ambito oggettivo entro il quale dovrebbe dipanarsi la relativa disciplina, soprattutto per l'individuazione di quegli aspetti "che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale"¹²¹.

¹¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 2008, p.to 7 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 271 del 2009, p.to 2.1 del *Considerato in diritto*. Analogamente, Corte costituzionale, sentenza n. 132 del 2010, sentenza n. 230 del 2012 (in materia di professioni sportive).

¹¹⁹ Cfr. M. MALO, *Turismo e professioni*, cit., 2. Analoga è la considerazione di G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, *Editoriale*, 245 s.

¹²⁰ La legge di riforma del settore turistico è stata successivamente abrogata dal D.Lgs. n. 79 del 2011, "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio".

¹²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 355 del 2005, p.to 3 del *Considerato in diritto*.

In prima battuta, il richiamo è alla sentenza n. 405 del 2005 con cui la Corte, nel dichiarare l'illegittimità della legge regionale toscana che introduceva peculiari modalità di raccordo con Ordini e Collegi professionali, affermava che “la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all’esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria”; pertanto “(d)alla dimensione nazionale — e non locale — dell’interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, che l’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia “professioni” di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente”¹²².

Analogamente, la regolazione del contratto d’opera professionale e, nella specie, la previsione di costi e modalità di determinazione dei compensi è stata riassunta nella materia “tutela della concorrenza”, di esclusiva pertinenza statale a norma dell’art. 117, secondo comma, lett. e) Cost¹²³.

Dunque, per quanto sommaria, l’esperienza giurisprudenziale fin qui brevemente ripercorsa rende note le criticità connesse ad un ambito materiale che intreccia una pluralità eterogenea di interessi, di incerta e non facile sistemazione nello svolgimento dello schema concorrenziale di competenza tra Stato e Regioni; interessi che, come più volte ricordato, assumono non di rado un preminente rilievo costituzionale, che spinge in direzione di una disciplina quanto più uniforme sul territorio nazionale, salvo ad ammettere ingiustificate disparità di trattamento che potrebbero collidere con la tutela di diritti e libertà fondamentali quali, ad esempio, il diritto di difesa o il diritto alla salute.

Se questo è vero, non può tuttavia trascurarsi la prescrittività di una regola costituzionale di riparto che affida alla potestà concorrente di Stato e Regioni la normazione dell’ordinamento professionale; diversamente, la sensazione che affiora dall’indagine condotta sulla legislazione

¹²² Corte costituzionale, sentenza n. 405 del 2005, p.to 2 del *Considerato in diritto*, con commento di A. POGGI, *Disciplina “necessariamente unitaria” per le professioni: ma l’interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, 395, la quale criticamente afferma: “Il punto è che per la Corte ciò che risulta realmente infrazionabile è propriamente il profilo relativo agli Ordini e agli Albi che, anziché costituire una conseguenza dell’unitarietà della professione costituisce al fondo la causa di quella unitarietà”; altra censura all’impianto argomentativo della Corte è quella R. TOSI, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, 479: “non si vuole affatto sostenere che gli interessi gravitanti intorno agli ordini professionali non abbiano rango nazionale e non meritino una normativa (almeno in parte) uniforme, se non altro perché si tratta di una disciplina che finisce per fungere da limite alla libertà di associazione; ma questa esigenza può essere efficacemente soddisfatta dalla legislazione statale di principio, cui viene spesso riconosciuta una significativa penetrazione, soprattutto quando sono in gioco interessi costituzionalmente protetti. E la legge toscana dichiarata illegittima non contrastava in alcun modo con la vigente disciplina statale, atteggiandosi come disciplina di mera integrazione”. In senso concorde alle affermazioni della Consulta ha invece argomentato G. COLAVITTI, *Gli interessi pubblici connessi all’ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l’assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni*, in *Rivista AIC*, 6 aprile 2006.

¹²³ Corte costituzionale, sentenza n. 403 del 2007, p.to 6.1 del *Considerato in diritto*.

statale prima, e sulla giurisprudenza costituzionale poi, è quella di un progressivo affievolimento dell'autonomia decisionale regionale che, anche nel settore delle professioni, ha scontato un tale ridimensionamento da indurre una parte della dottrina ad affermare che la materia appaia poco più di un ramo secco¹²⁴, destinata solo residualmente ad essere riempita di contenuti¹²⁵.

In particolare, dall'analisi compiuta sul filone giurisprudenziale consolidatosi a partire dalla sentenza n. 353 del 2003, ci si accorge di come la materia delle professioni sembra sia stata implicitamente ricondotta nell'alveo delle materie di potestà esclusiva dello Stato, attribuendosi alla competenza del legislatore centrale la disciplina di ogni aspetto caratterizzante e qualificante l'ordinamento delle professioni, dall'individuazione delle figure professionali all'istituzione di albi e registri. In effetti, gli unici margini di competenza che in materia sembrano residuare all'autonomia delle Regioni sono quelli che attengono all'istituzione di registri aventi una mera funzione ricognitiva di professioni già riconosciute dallo Stato o, più ampiamente, l'organizzazione di corsi di formazione professionale, nel rispetto dei requisiti di accesso predeterminati a livello statale: una competenza, quest'ultima, che tuttavia sembra doversi collocare più propriamente nell'esercizio di quella potestà residuale che alle Regioni spetta in tema di formazione professionale e che quindi tange solo incidentalmente la materia delle professioni. In effetti, in più di una occasione, la Corte è sembrata escludere spazi di intervento del legislatore regionale nel settore professionale, piuttosto facendo coincidere il contenuto della materia "professioni" con quello della "formazione professionale"¹²⁶.

Peraltro, se il complesso articolato di limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ordito può ritenersi condivisibile per la categoria delle professioni ordinistiche - sebbene criticabile per l'assenza di ogni strumento di codeterminazione tra il decisore centrale e quello regionale - non altrettanto può dirsi per la disciplina delle professioni non ordinistiche che, proprio per il diverso tenore degli interessi coinvolti, avrebbe forse legittimato l'apertura di maggiori spazi di intervento per il legislatore regionale¹²⁷.

La Corte ha invece privilegiato, per entrambe le tipologie di professioni, un'interpretazione spiccatamente centralista della materia¹²⁸, precludendo al legislatore regionale l'esercizio di un più ampio margine di autonomia che avrebbe invece restituito concretezza ad uno schema di riparto la cui perdurante, mancata attuazione si lega ad alterazioni normative e giurisprudenziali

¹²⁴ L'espressione è di G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, cit., 245.

¹²⁵ Cfr. L. CUOCOLO, *Le «professioni» tra materia e antimateria*, cit., 4592 ss.; A. Gentilini, *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, cit., 3686 ss.

¹²⁶ Cfr. C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»?* in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, 1055; A. POGGI, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, cit. 391.

¹²⁷ In senso analogo, E. BINDI - M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia 'professioni' (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, cit., 7 ss.

¹²⁸ Analogamente, C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»?* cit., 1054 s.: "In tutte le sentenze della Corte in materia di professioni è dato infatti riscontrare una posizione accentuatamente statalista, in quanto essa esclude possibili ambiti di intervento delle Regioni, se non per quanto concerne la «disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale».

che hanno funzionato da grimaldello della regola costituzionale di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

5. L'ordinamento delle professioni nelle richieste di devoluzione asimmetrica

La distinzione che corre tra professioni ordinistiche e professioni non ordinistiche ha assunto nuovo e decisivo rilievo in occasione delle iniziative intraprese da alcune Regioni del Nord per l'attuazione della cd. clausola di asimmetria¹²⁹ di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., a norma del quale: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

La disposizione, introdotta con legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, si inseriva nel contesto di una più ampia idea riformatrice che, sulla spinta delle modifiche già apportate con D.Lgs. n. 112 del 1998 sul versante del cd. "federalismo amministrativo", guardava al modello della sussidiarietà differenziata¹³⁰, quale criterio di allocazione di poteri e funzioni tra i diversi livelli di governo.

In effetti, la previsione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., pur preservando l'archetipo della specialità, consentirebbe di sperimentare una differenziazione delle condizioni di autonomia ordinaria, per il tramite di una procedura devolutiva, negoziata fra lo Stato e le (sole) Regioni di diritto comune.

In particolare, sotto il profilo della struttura della competenza legislativa, all'attuazione della clausola in oggetto potrebbe conseguire non solo un'estensione della sfera di competenza concorrente, con l'inclusione in essa di alcuni degli ambiti attualmente riservati alla competenza esclusiva dello Stato, ma anche, e soprattutto, un ampliamento della potestà regionale residuale nelle materie oggi ascritte alla potestà ripartita fra Stato e Regioni ex art. 117, terzo comma, Cost.¹³¹.

Peraltro, la differenziazione corrente tra Regioni speciali, ordinarie e asimmetriche correrebbe non solo sul filo delle competenze esercitate — per via legislativa o amministrativa — ma anche sulle fonti di disciplina delle rispettive autonomie: la prima, enucleata in statuti

¹²⁹ L'espressione è di S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 140 ss.

¹³⁰ Sull'argomento si rimanda, *ex multis*, a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; A. POGGI, *Esiste un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3?*, in (a c. di) A. MASTROMARINO – J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 27 ss.

¹³¹ Secondo l'impostazione suggerita da S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 669.

aventi il rango di legge costituzionale dello Stato (art. 116, primo comma, Cost.), la seconda in leggi statutarie (art. 123 Cost.) e la terza, infine, in leggi rinforzate approvate dal Parlamento (art. 116, terzo comma, Cost.)¹³².

Ben si comprende, allora, come il *proprium* della differenziazione asimmetrica dovrebbe consistere non già in un presunto effetto derogatorio della regola costituzionale di riparto, come invece accade per il regime della specialità, ma, piuttosto, nella considerazione che “la maggiore autonomia di cui all’art. 116, terzo comma, debba tradursi in una condizione di maggiore libertà — s’intende nei limiti posti dalla legge statale rinforzata — rispetto a tutti i possibili vincoli, e non soltanto rispetto al limite dei principi fondamentali”¹³³.

Senonchè, lo svolgimento della clausola *de qua* è apparso sin da subito foriero di incertezze e problematicità, con riferimento sia alla specificazione del campo materiale dell’asimmetria, sia alla ricostruzione delle fasi procedurali sommariamente prefigurate nel dettato costituzionale; più nel dettaglio, la dottrina ha posto al centro della riflessione le questioni vertenti sulla natura tecnica o a-tecnica dell’iniziativa regionale, sulle tempistiche e sulle modalità di consultazione degli Enti locali, sui contenuti della devoluzione negoziabile per il tramite dell’intesa e, non da ultimo, sul valore meramente formale o anche sostanziale della legge approvata dalle Camere¹³⁴.

Interrogativi, questi, che sono riemersi nel dibattito dottrinario solo sul finire dell’anno 2017, quando le Regioni dell’Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto hanno intrapreso

¹³² M. MICHETTI, *Regioni ad autonomia speciale*, in (a cura di) S. MANGIAMELI, *Dizionario di diritto costituzionale*, Milano, 2008, 1066; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in (a cura di) T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, 59.

¹³³ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 628.

¹³⁴ Sterminata è la dottrina sull’argomento: *ex multis*, si rimanda a B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 22 giugno 2019; A. D’ATENA - S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (novembre 2017). Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, h. 8,15, (novembre 2017)*, in *Studi e interventi*, www.issirfa.cnr.it; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 6 marzo 2019; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018; S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale (febbraio 2019)*, in *Studi e interventi*, www.issirfa.cnr.it; Id., *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in *Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, 18 febbraio 2019, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf>; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2019; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. del fed.*, n. 2/2018; Id., *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 31 luglio 2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2019; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019; L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018.

le iniziative finalizzate all'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"¹³⁵.

Prima di allora, altre iniziative sono state esercitate nello scorso decennio¹³⁶, ma tutte si sono concluse nel 2008 quando la crisi innescatasi nel corso della XV legislatura ha determinato la formazione di una nuova maggioranza governativa di centro-destra, più aderente all'impostazione politica degli esecutivi regionali che in quel frangente avevano spinto in direzione dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.¹³⁷.

Più conformi all'ispirazione della clausola di asimmetria e, dunque, alla riscoperta del principio autonomistico, sono invece apparsi i tentativi da ultimo esperiti da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna le quali, pur all'esito di scelte procedimentali diversificate¹³⁸, hanno intrapreso un percorso ad ostacoli — tuttora incompiuto — che, tuttavia, ha condotto le tre Regioni alla sottoscrizione di alcune bozze di intesa: le prime, che hanno assunto le vesti di veri

¹³⁵ Le iniziative tentate dalle Regioni della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna non sono rimaste un *unicum* nell'esperienza ordinamentale; a distanza di qualche mese, infatti, anche le altre Regioni di diritto comune hanno intrapreso percorsi finalizzati all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., peraltro insinuando più di un interrogativo sulla concreta sostenibilità di tali richieste, specie sotto il profilo finanziario. A tal riguardo, la dottrina ha parlato di una discutibile "gara ad emulazione" (per primo, G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008, 96) che avrebbe innescato un "uso congiunturale dell'autonomia" assai poco apprezzabile (A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 116).

¹³⁶ Per una più puntuale ricostruzione delle iniziative tentate nel recente passato si rinvia ad A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana*, in (a cura di) A. Mastromarino - J.M. Castellà ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 22 ss.

¹³⁷ Di qui la tagliente lettura con cui buona parte della dottrina ha analizzato i tentativi esperiti nel decennio passato, ascrivibili più alle divergenze maturate con l'impostazione politica nazionale che non ad un serio e maturo convincimento di promozione dell'identità regionale, quindi riconoscendovi «uno spiccato valore simbolico-comunicativo, assai lontano dall'effettività» (P. CIARLO - M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008, 74); a raffigurare tali iniziative quali atti di rivalsa essenzialmente politica è anche S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione (marzo 2017)*, in *Studi e interventi*, www.issirfa.cnr.it.

¹³⁸ A tal riguardo, è opportuno ricordare come la Lombardia e il Veneto avessero indetto, nella giornata del 22 ottobre 2017, una consultazione referendaria circa la richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il referendum si è concluso, in entrambe le Regioni, con una larga maggioranza di voti favorevoli all'instaurazione delle procedure di interlocuzione con lo Stato. Tuttavia, è bene precisare che, rispetto alla sequenza procedimentale delineata all'art. 116, terzo comma, Cost., lo svolgimento dei referendum di cui si tratta abbia costituito una fase del tutto accessoria ed eventuale, come tale inidonea ad esplicare una qualsiasi efficacia giuridicamente vincolante sulla prosecuzione dell'iter. A commento delle iniziative referendarie e della pronuncia della Consulta si rimanda ad A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in www.federalismi.it, 25 ottobre 2017; M. AINIS, *I due referendum a risposta obbligata*, in *La Repubblica*, 21 ottobre 2017; C. PINELLI, *Votare sul nulla*, in *Mondoperaio*, n. 10/2017, 28 ss.; S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, n. 3/2015, 939 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in www.federalismi.it, 28 ottobre 2015; S. TROILO, *Referendum consultivo e innovazione costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, 190 ss.

e propri Accordi quadro, sono state siglate il 28 febbraio del 2018 mentre, le successive, nel febbraio e nel luglio del 2019.

Senonchè, le divergenze affiorate nei tavoli concertativi hanno svelato tutte le problematiche connesse all'attuazione di una clausola che impone una rinnovata considerazione del principio di differenziazione e, più in generale, della forma di Stato regionale.

Non v'è chi non veda, infatti, come il regionalismo "a geometria variabile"¹³⁹ metta sul campo una riflessione che impatta primariamente sul ruolo dello Stato centrale e sull'effettiva capacità di quest'ultimo di "governare la diversità"¹⁴⁰.

Del resto, non può sfuggire l'osservazione che molte delle richieste di asimmetria insistano su materie, o porzioni di materie, che già il dettato costituzionale avrebbe riservato alla competenza concorrente o residuale delle Regioni, se non fosse per quelle distorsioni che, negli anni, hanno travolto le garanzie costituzionali apposte a favore della legislazione e dell'amministrazione regionale¹⁴¹.

In questi termini, le richieste per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., assumono la forma di iniziative "per conseguire un po' o tanta dell'autonomia legislativa (e amministrativa) ordinaria delle Regioni, e per garantirla (...) nei confronti dei futuri atti legislativi dello Stato"¹⁴².

Non è un caso, dunque, che pure la materia delle professioni abbia costituito oggetto delle trattative intraprese da Stato e Regioni per la definizione dei contenuti della devoluzione asimmetrica.

Più nel dettaglio, scorrendo le bozze di intesa del 4 luglio 2019, ci si avvede di come sia la Lombardia che il Veneto abbiano richiesto l'attribuzione di competenze legislative e amministrative volte a rafforzare il ruolo delle Regioni in relazione alle professioni non ordinistiche, anche istituendone di nuove purché riguardanti competenze connesse alle caratteristiche specifiche regionali.

L'articolato prosegue con la precisazione che nell'ambito delle competenze di cui sopra, "la Regione può dettare norme in materia di professioni non organizzate di cui alla legge n. 4 del 2013 ed in materia di professioni come individuate dalla legge statale, con riferimento agli aspetti che presentano carattere prettamente locale ed un collegamento con il territorio regionale".

La Lombardia ha altresì formulato una condizione, allo stato non accolta dall'esecutivo nazionale, secondo la quale sarebbero altresì conferite alla Regione "le competenze legislative e amministrative in materia di ordinamento della professione di maestro di sci, guida alpina e accompagnatore di media montagna, incluso il riconoscimento dei titoli rilasciati dai paesi

¹³⁹ Così lo definisce C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, 127.

¹⁴⁰ L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008, 88.

¹⁴¹ S. MANGIAMELI, *L'importanza della differenziazione*, in S. MANGIAMELI - A. FILIPPETTI - F. TUZI - C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, cit., 132.

¹⁴² S. MANGIAMELI, *L'importanza della differenziazione*, cit., 153.

diversi dall'Italia, per l'esercizio stabile e per l'esercizio temporaneo e occasionale in Lombardia delle professioni di maestro di sci, guida alpina e accompagnatore di media montagna”.

Come evidente, l'insieme delle attribuzioni rivendicate non appare molto distante dalla tipologia di competenze che le Regioni, già in virtù del dettato costituzionale, sarebbero state legittimate ad esercitare; questo traspare in maniera più nitida dalla disposizione che, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, conferirebbe alle Regioni il potere di dettare norme in materia di professioni non ordinistiche in relazione a quegli aspetti che, come anche specificato dalla Corte costituzionale, presentano un collegamento con la realtà regionale e locale.

Ma anche riflettendo sulla portata contenutistica di tale previsione, non può tacersi la considerazione che l'attribuzione di una simile competenza in materia di professioni non ordinistiche, preordinata al riconoscimento di nuove figure professionali, porti a ridiscutere del ruolo e dei confini della legislazione statale di principio e, più nel dettaglio, dell'assunto che riserva allo Stato “l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi”: tuttora irrisolta, infatti, è la questione se il principio in parola debba annoverarsi tra i principi fondamentali comuni a tutte le professioni o se, al contrario, possa e debba residuare uno spazio di autonomia regionale nell'istituzione di nuove figure purché riguardanti professioni non ordinistiche che intersecano competenze strettamente ed esclusivamente connesse alle specifiche caratteristiche locali.

In effetti, la circostanza che la richiesta avanzata dalle Regioni abbia ricevuto l'avallo del Governo fa propendere per l'esigenza di una definizione più elastica del complesso di limiti e principi fondamentali almeno in materia di professioni non ordinistiche, se non ad ammettere, come invece accaduto nella prassi, una sostanziale decostituzionalizzazione della regola di riparto attraverso l'avocazione allo Stato di un potere di disciplina che ha circoscritto la potestà legislativa regionale fino ad esautorarla.

Sarà quindi interessante comprendere se dal dibattito conseguente ai tentativi intrapresi per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., e a prescindere dal loro compimento, possa derivare un ripensamento delle dinamiche di funzionamento del sistema multilivello di governo, in un'ottica di promovimento di quel principio di differenziazione che non esclude, ma anzi presuppone, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

6. Considerazioni conclusive

L'indagine sulla norma costituzionale di competenza di cui all'art. 117 Cost. ha permesso di svelare non pochi dubbi e criticità sulle modalità di svolgimento di uno schema concorrenziale che, in materia di professioni, imporrebbe un concorso vincolato tra la normazione statale di principio e la legislazione regionale di dettaglio.

Come più volte ricordato, l'inclusione delle “professioni” tra le voci di competenza legislativa concorrente, all'indomani della riforma del Titolo V, avrebbe dovuto consentire alle

Regioni di esercitare una più ampia autonomia decisionale su una materia che invece, nel previgente sistema di riparto, veniva riassunta nella competenza generale esclusiva dello Stato.

In realtà, la disamina compiuta sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale del "secondo" regionalismo ha permesso di evidenziare come tuttora marginali — o ancor meglio "interstiziali"¹⁴³ — siano gli spazi di autonomia che residuano in capo alle Regioni: da un lato, i principi fondamentali di derivazione statale hanno disciplinato finanche nel dettaglio gli aspetti qualificanti e caratterizzanti il settore delle professioni; dall'altro, la Corte costituzionale ha avallato un'interpretazione oltremodo estensiva del nucleo di principi e valori fondamentali, restringendo ulteriormente i già labili confini del potere di normazione delle Regioni in materia di professioni.

A quest'ultimo riguardo, si è tentato di rappresentare il complesso sistema di limiti che la giurisprudenza costituzionale, sulla scorta del dettato legislativo, ha ordito per la disciplina delle attività professionali, affermando, in maniera recisa, che spetti alla competenza dello Stato "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi", la specificazione dei titoli e dei requisiti di accesso alle professioni e, ancora, la determinazione delle questioni riguardanti l'istituzione e la disciplina degli Ordini e dei Collegi professionali¹⁴⁴.

Ben si intuisce, allora, come lo sforzo praticato per distinguere ambiti di sicura pertinenza regionale si sia rivelato pressoché vano, superato da una casistica normativa e giurisprudenziale che ha concentrato nelle mani del legislatore statale la disciplina dei profili di maggiore e significativo rilievo connessi all'ordinamento delle professioni.

Si è quindi osservato che alla modifica della regola costituzionale di distribuzione delle competenze non abbia corrisposto, sul piano concreto, un effettivo ampliamento degli ambiti di pertinenza regionale, tanto che la produzione legislativa in materia, incentrata prevalentemente sull'adozione di iniziative a sostegno delle professioni, anche allo scopo di assicurare "lo sviluppo socio-economico regionale", ha scontato, nel periodo più recente, un significativo decremento.

Inoltre, mette conto di rilevare come la restante parte della legislazione regionale di dettaglio abbia in verità insistito sull'organizzazione di corsi di formazione professionale che sembrano piuttosto legittimare l'inquadramento di tali discipline entro la cornice di potestà residuale della "formazione professionale" invece che in quella delle "professioni".

¹⁴³ Tale è l'espressione impiegata da C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»?*, cit., 1045. L'A., nel tentativo di individuare possibili ambiti di intervento delle Regioni, osserva che "(...) ciò di cui occorre prendere coscienza relativamente a tale ambito materiale (...) è che nel dettare i principi fondamentali si giunge in realtà a «ritagliare» ed «escludere» interi settori della materia, allontanando sempre più la possibilità per le Regioni di intervenire", 1055.

¹⁴⁴ A tal riguardo, A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, cit., rileva: "Appare arduo sostenere che tali esclusioni dall'ambito della competenza concorrente regionale possano essere sussunti nella determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, come appare altrettanto arduo ritenere che le medesime preclusioni derivino direttamente dalla previsione dell'esame di Stato di cui all'art. 33, quinto comma 5, Cost.", 371 s.

Dunque, volgendo lo sguardo alla struttura della competenza legislativa e al criterio di allocazione di poteri e funzioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., si è posto più volte l'accento sulla circostanza che il complesso delle attribuzioni di spettanza regionale in tema di ordinamento professionale sia stato progressivamente ridimensionato, al punto da ritenere che, nella prassi, la materia sia stata implicitamente riassunta nella sfera di competenza esclusiva dello Stato¹⁴⁵.

Al contempo, non può omettersi di considerare che quello delle professioni sia un ambito materiale che si è prestato anche piuttosto agevolmente ad un processo di riaccentramento delle funzioni, specie riflettendo su come l'esercizio di alcune attività intellettuali incida sulla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti che non possono ammettere differenziazioni territoriali quanto alla definizione dei titoli di accesso alla professione e alle loro modalità di svolgimento¹⁴⁶.

Con riferimento alle professioni ordinistiche, dunque, i “principi fondamentali” della materia sono da riconoscere in tutti quegli aspetti, derivanti dalla riserva di legge statale ex art. 33, quinto comma, Cost., che si elevano a tutela del preminente valore dell'affidamento della collettività sui requisiti di preparazione e di conoscenza occorrenti per il retto esercizio della professione¹⁴⁷.

Tuttavia, se l'uniformità del regime senz'altro si giustifica in relazione alle professioni cd. protette, il cui accesso richiede il previo superamento di un esame di Stato e la successiva iscrizione in albi o registri professionali, non altrettanto sembra potersi ammettere per la disciplina delle professioni cd. non ordinistiche, per il cui esercizio non è disposto il soddisfacimento di tali condizioni.

In effetti, sembra ragionevole supporre che la disciplina di quest'ultima categoria possa dischiudere nuovi spazi di intervento in favore del legislatore regionale, atteso che l'interferenza solo marginale con interessi costituzionalmente protetti “non necessita di una piattaforma normativa unitaria e insuscettibile di frammentazione territoriale particolarmente ampia ed estesa”¹⁴⁸.

¹⁴⁵ A tal proposito, giova ricordare che, nel progetto di riforma costituzionale (in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016) della XVII legislatura — approvato in seconda lettura dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 e respinto all'atto del referendum confermativo tenutosi il 4 dicembre 2016 —, l'“ordinamento delle professioni” figurasse tra le materie su cui lo Stato, a norma dell'art. 117 Cost., avrebbe esercitato la propria legislazione esclusiva.

¹⁴⁶ In senso analogo, 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*, cit., 1334; A. PACE, *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività professionali — e, in specie, sull'attività notarile — della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, cit., 4 ss.

¹⁴⁷ 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*, cit., 1335.

¹⁴⁸ E. BINDI - M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia 'professioni' (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, cit., 8.

Ciò premesso, appare dunque legittimo ritenere che la valorizzazione della distinzione corrente tra professioni protette e non possa costituire il perno su cui articolare una rinnovata concezione dello schema di funzionamento della potestà legislativa concorrente, assicurando alla competenza delle Regioni la garanzia di profili ulteriori rispetto a quelli attualmente riservati alla loro autonomia.

Si tratta di una osservazione, quella da ultimo accennata, che pone esattamente al centro della riflessione il fitto intreccio di limiti e principi fondamentali di cui, specie la giurisprudenza costituzionale, ha fatto un uso monolitico, procedendo ad una loro indiscriminata applicazione anche là dove lo stesso dettato legislativo, come per l'ipotesi della legge n. 4 del 2013, avrebbe forse legittimato un'attenuazione del vincolo statale per la disciplina delle professioni non ordinistiche.

A tal riguardo, l'interrogativo che da più parti si è posto è se il complesso di principi fondamentali sinora modellato costituisca, per la categoria delle professioni non ordinistiche, un *numerus clausus*, e quindi si configuri come un limite massimo, o se, al contrario, rappresenti un limite minimo che si erge a carico della legislazione regionale¹⁴⁹.

Argomentando su un simile presupposto, potrebbe altresì obiettarsi che non tutti i principi sinora qualificati "fondamentali" debbano atteggiarsi come tali se correlati all'esercizio delle attività professionali non ordinistiche, anche riflettendo sull'individuazione delle figure professionali non riconosciute.

È pure in questa direzione che, più di recente, sembrano essersi orientate le richieste di "maggiore autonomia" proposte dalle Regioni del Veneto e della Lombardia circa l'attribuzione di ulteriori competenze legislative e amministrative in relazione alle professioni non ordinistiche, compreso il potere di individuare nuove figure professionali riguardanti aspetti connessi alle specifiche caratteristiche regionali.

In quest'ottica, spunti interessanti sono quelli che pure emergono dall'iniziativa in ultimo intrapresa dalla Regione Lombardia per la valorizzazione delle professioni della moda, assunta la peculiare rilevanza che il settore in oggetto riveste per l'economia locale e l'occupazione sul territorio¹⁵⁰.

Tuttavia, per quanto l'affermazione di uno "specifico collegamento con la realtà regionale", in aderenza al principio di differenziazione, potrebbe condurre al riconoscimento di uno spazio effettivo di autonomia del legislatore regionale, altrettanto complessa potrebbe apparire l'identificazione di quegli aspetti della materia che vantano un simile collegamento con la dimensione più strettamente regionale, quasi a voler sostenere¹⁵¹ l'idea che gli interessi regionali siano solo quelli suscettibili di frazionamento territoriale; è infatti indubbio che l'esercizio di una qualsiasi attività professionale sia destinato a riflettersi sull'intero territorio nazionale, già

¹⁴⁹ 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*, cit., 1336.

¹⁵⁰ Comunicato stampa consultabile all'indirizzo <http://www.regioni.it/dalleregioni/2019/11/30/lombardia-lnews-focus-lombardia-presidente-fontana-e-assessore-magoni-nelle-professioni-delle-moda-valide-opportunita-per-i-giovani-603272/>

¹⁵¹ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 157 s.

solo osservando che lo svolgimento o la fruizione del servizio, a norma dell'art. 120 Cost., non potrebbero essere limitati ai soli cittadini residenti nella Regione.

A ciò si aggiunge il rilievo che ritagliare la competenza della Regione sulla sola disciplina di quegli aspetti che presentano un collegamento “esclusivo” con la realtà regionale, come invece suggerito dalla Corte costituzionale, potrebbe far riaffiorare quella dicotomia tra “interesse nazionale” e “interesse regionale” che per troppo tempo ha affievolito l’estrinsecarsi dell’autonomia territoriale¹⁵².

Difatti, in conformità con la pregressa esperienza e in contrasto con il dettato costituzionale, l’“interesse regionale” continuerebbe ad atteggiarsi alla stregua di un criterio quantitativo di dimensionamento e delimitazione degli oggetti di pertinenza regionale, configurando le materie d’“interesse regionale” come una “parte della materia” o, addirittura, una “sub-materia”¹⁵³.

Il rischio che si corre è, in altri termini, quello di riproporre l’immagine di una Regione quale ente a fini particolari, incapace di assolvere al perseguimento di fini e compiti di più ampio respiro, ricorrendo invece alla formula, apparentemente desueta, dell’“interesse nazionale”¹⁵⁴ quale criterio di asservimento della regola di competenza alla potestà esclusiva dello Stato.

Al contrario, sebbene la Regione costituisca il centro esponenziale degli interessi della comunità sottostante, non può dubitarsi della natura “statuale” che le è propria, trattandosi di un ente preposto alla disciplina di materie compenstrate da un complesso di “interessi generali” che si definiscono insieme di rango “nazionale” e “regionale”¹⁵⁵.

Ancora una volta, quindi, le alterazioni che hanno inficiato l’attuazione dello schema costituzionale di riparto, ripercuotendosi anche sulla sfera materiale delle professioni, mettono in chiaro le inefficienze di una struttura ordinamentale che, pur articolandosi sul principio del decentramento territoriale, manca di ogni coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Alquanto anacronistica, infatti, sembra essere la fisionomia di uno Stato regionale unitario che, in luogo della collaborazione interistituzionale, ricorre all’asettica logica degli interessi, nazionale e regionale, per tracciare una linea di distinzione tra le sfere di competenza degli enti di governo, centrale e territoriale¹⁵⁶.

¹⁵² Già A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, cit., ha obiettato: “Le professioni, in altri termini, non sono una materia, ma attengono ad interessi che risulta indispensabili disciplinare ‘dal centro’”, 373.

¹⁵³ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 155 ss.

¹⁵⁴ Sul tema, si rinvia più ampiamente ad A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.

¹⁵⁵ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 164.

¹⁵⁶ E questo sebbene l’idea di accordi tra istituzioni e tra livelli di governo diversi sia diventata il filo rosso che lega e attraversa le varie esperienze ordinamentali. Sul punto, si rimanda, tra gli altri, a R. Bin - I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Ist. del fed.*, n. 6/2006, 924 ss., i quali, sulla scorta di un’indagine di stampo comparatistico, osservano come molti degli Stati composti abbiano ormai attuato un coordinamento di tipo intergovernativo e organico.



Ciò che ne deriva è una sostanziale trasfigurazione del principio autonomistico che, invece di funzionare da pilastro dell'architettura repubblicana, è stato troppo spesso denigrato come un fattore di inaccettabile frammentazione delle istanze unitarie.

Il fallimento che ha sinora contrassegnato l'evoluzione di un simile modello non cooperativo di organizzazione territoriale del potere ha dunque fatto emergere le aporie di un assolutismo legislativo e amministrativo che, così come praticato dallo Stato, non solo ha destituito di ogni fondamento il principio della differenziazione ma ha altresì acuito i margini di un divario territoriale che oggi appare ancora più marcato per via dell'assenza di una più efficace politica di perequazione finanziaria¹⁵⁷.

In definitiva, l'insostenibilità di un tale disegno non può che stimolare la transizione verso la costruzione di un sistema che assicuri il coordinamento tra i livelli territoriali di governo e faccia del principio della leale collaborazione la chiave del raccordo tra Stato e Regioni nell'esercizio delle rispettive competenze, secondo una prospettiva che affidi alla concertazione tra gli enti il soddisfacimento di esigenze unitarie che tali si definiscono perché esprimono interessi *comuni* agli enti costitutivi della *Repubblica*¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Più estesamente S. Mangiameli, *Dal regionalismo asimmetrico allo Stato asimmetrico*, in S. Mangiameli - A. Filippetti - F. Tuzi - C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, cit., 159 ss.

¹⁵⁸ R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1220.

Bibliografia

- AINIS M., *I due referendum a risposta obbligata*, in *La Repubblica*, 21 ottobre 2017.
- ANZON DEMMIG A., *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana*, in (a cura di) A. Mastromarino – J.M. Castellà Andreu, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.
- BARTOLE S., *Albi, ordini professionali e diritto al lavoro*, in *Giur. it.*, 1961; Id., *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, n. 3/2015.
- BERTOLINO C., *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale?»* in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001; Id. – I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Ist. del fed.*, n. 6/2006.
- BINDI E., *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, in *Giur. cost.*, n. 6/2003; Id. – 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*, n. 6/2004; Idd., *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)*, in www.federalismi.it, 9 dicembre 2005
- BURATTI A., *Professioni*, in G. Guzzetta – F.S. Marini – D. Morana, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015.
- CALVIERI C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002.
- CARAVITA B., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 22 giugno 2019.
- CASSESE S., *L'ordinamento delle professioni*, in (a cura di) Id., *Professioni e ordini professionali in Europa. Confronto fra Italia, Francia e Inghilterra*, Milano, 1999.
- CASTELLI L., *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2003.
- CATELANI A., *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976.
- CAVASINO E., *L'individuazione dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente fra criterio sostanziale-materiale e criterio della struttura nomologica*, in *Nuove Autonomie*, 2009.
- CAVALLO B., *Lo status professionale*, vol. I, Parte generale, Milano, 1967.
- CIARLO P. – BETZU M., *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008.

COLAVITTI G., *Gli interessi pubblici connessi all'ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l'assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni*, in *Rivista AIC*, 6 aprile 2006.

CRISAFULLI V., *In tema di libertà professionale e legislazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1961.

CUOCOLO L., *Le «professioni» tra materia e antimateria*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005.

D'ATENA A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974; Id., *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991; Id., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003; Id. – S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (novembre 2017). Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, h. 8,15, (novembre 2017)*, in *Studi e interventi*, www.issirfa.cnr.it.

DELLA CANANEA G., *L'ordinamento delle professioni*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo secondo, II ed., Milano, 2003; Id., *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2003.

DICKMANN R., *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 6 marzo 2019.

FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011; Id., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in www.federalismi.it, 28 ottobre 2015.

FERRARA A., *L'attuazione della riforma (febbraio 2007)*, in *Studi e Interventi*, www.issirfa.cnr.it.

FURLAN F., *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018.

GENTILINI A., *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, in *Giur. cost.*, n. 6/2003.

GIANNOTTI A., *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2004.

GROPPI T., *Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25 maggio 2004.

LUCIANI M., *Leggi regionali e professioni*, in *La previdenza forense*, n. 2/2002.

MALO M., *Turismo e professioni*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 21 giugno 2006.

MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992; Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; Id., *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; Id., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017; S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione (marzo 2017)*, in *Studi e interventi*, www.issirfa.cnr.it; Id., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale (febbraio 2019)*, in *Studi e interventi*, www.issirfa.cnr.it; Id., *Il regionalismo differenziato*

e la salvaguardia degli interessi nazionali, in *Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, 18 febbraio 2019, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf>; Id. - A. Filippetti - F. Tuzi - C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020.

MARTINES T. - RUGGERI A. - SALAZAR C. - MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019.

MAVIGLIA C., *Professioni e preparazione alle professioni*, Milano, 1992; Id., *La disciplina delle «professioni» tra Stato e Regioni: a proposito di guide alpine*, in *Le Regioni*, n. 5/1990

MELONCELLI A., *Le professioni intellettuali nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Scritti per Mario Nigro*, vol. I, Milano, 1991.

MICHETTI M., *Regioni ad autonomia speciale*, in (a cura di) S. Mangiameli, *Dizionario di diritto costituzionale*, Milano, 2008; Id., *Il turismo open air nel quadro normativo statale e regionale: tendenze, incognite e sfide*, in *Rapporto sul turismo all'aria aperta*, a cura di Faita Federcamping, 2020.

MORELLI A., *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007; Id., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in www.federalismi.it, 25 ottobre 2017

OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2019.

PACE A., *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività professionali — e, in specie, sull'attività notarile — della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, in www.federalismi.it, 19 novembre 2001.

PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in (a cura di) T. Groppi - M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003; Id., *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. del fed.*, n. 2/2018; Id., *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 31 luglio 2019.

PALLANTE F., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2019.

PINELLI C., *Votare sul nulla*, in *Mondoperaio*, n. 10/2017.

PIRAINO A., *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019.

PISCIONE P., *Professioni (disciplina delle)* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1987.

POGGI A., *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, n. 2/2009; Id., *Disciplina «necessariamente unitaria» per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Le Regioni*, n. 2/2006; Id., *Esiste un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116, comma 3?*, in (a c. di) A. Mastromarino - J. M. Castellà



Andreu, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009.

PONTELLO T., *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale*, in *Ist. del fed.*, n. 6/2006.

PREDIERI A., *Annotazioni sull'esame di Stato e l'esercizio professionale*, in *Giur. cost.*, 1963.

ROLLA G., *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979.

SCACCIA G., *I tipi di potestà legislativa statale e regionale nella riforma costituzionale*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2016; Id., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

SCIULLO G., *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008.

SCOGNAMIGLIO R., *Personalità umana e tutela costituzionale delle libera professioni*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 1973.

TERESI F., *Professioni (voce)* in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997; Id., *Ordini e collegi professionali (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, 1995.

TOSI R., *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Regioni*, n. 2/2006.

TROILO S., *Referendum consultivo e innovazione costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019.

VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. del fed.*, n. 1/2008; Id., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018.