

Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale (*)

di Tommaso Pontello

Sommario

1. *La disciplina prevista dalla Costituzione del 1948 e la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione.*
- 2. *Le prime iniziative legislative delle Regioni italiane in materia di professioni. In particolare, la legge regionale Toscana 28 settembre 2004, n. 50, concernente "Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali".*
- 3. *La sentenza n. 405 del 2005.*
- 4. *La giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione nella prospettiva della disciplina delle professioni.*
- 5. *La disciplina statale di principio. Il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131".*
- 6. *Quale spazio per le Regioni? La formula dell'"accordo Stato-Regione" prevista dalla legge 1 febbraio 2006, n. 43.*

1. La disciplina prevista dalla Costituzione del 1948 e la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione

Nell'assetto originario stabilito dalla Costituzione in ambito di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la materia relativa alle professioni ed all'ordinamento professionale veniva ricondotta alla potestà esclusiva dello Stato che, appunto, era titolare della competenza a legiferare in via unica

(*) Il presente contributo costituisce un estratto della tesi di dottorato, avente ad oggetto "Profili giuspubblicistici della disciplina delle professioni fra diritto nazionale e diritto comunitario", redatta nell'ambito del Dottorato di ricerca in diritto pubblico, diritto urbanistico e dell'ambiente presso il Dipartimento di diritto pubblico "Andrea Orsi Battaglini" dell'Università degli Studi di Firenze.

ed esclusiva nell'ambito in oggetto.

Ed infatti, ai sensi della formulazione originaria dell'art. 117 Cost., la materia relativa alle professioni, non comparando nella lista di materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni (tranne che sotto lo specifico profilo dell' "*istruzione professionale*"), era conseguentemente caratterizzata dalla competenza in via esclusiva dello Stato.

Tale impostazione originaria è stata, come noto, modificata dalla riforma costituzionale che, nel corso del 2001, ha interessato il Titolo V della Parte seconda della Carta costituzionale ⁽¹⁾.

In particolare, l'art. 117, co. 3, Cost., così come modificato a seguito della riforma del Titolo V approvata con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, inserisce la materia "*professioni*" all'interno delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi fondamentali) e delle Regioni (per la relativa disciplina di dettaglio), offrendo così all'autorità regionale un nuovo ambito di competenza legislativa che in precedenza non le era attribuito ⁽²⁾.

Pertanto, ai sensi della previsione costituzionale richiamata, sebbene lo Stato abbia competenza legislativa in ordine alla individuazione dei principi generali e fondamentali in ambito di "*professioni*", le Regioni si vedono comunque riconosciuta la

(1) Per un'analisi approfondita delle tappe che hanno caratterizzato il passaggio dal sistema professionale previsto dalla Costituzione del 1948 a quello "riformato" dal nuovo Titolo V della Costituzione, si veda E. BINDI, M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1317 ss., nonché V. PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 259 ss.

(2) A tal riguardo, si segnala quanto sostenuto da G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 1, p. 92 ss., che sottolinea infatti come dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione si siano determinate, in materia di libere professioni intellettuali, una serie di rilevanti ed innovative conseguenze "*riguardanti l'esercizio delle potestà normative (legislative e regolamentari) e amministrative spettanti ai poteri statali e regionali, nonché, conseguentemente, per quelle di cui le organizzazioni professionali sono titolari*".

potestà di legiferare nella materia in questione fissando la disciplina di dettaglio che dovrà regolare l'attività professionale all'interno del relativo ambito territoriale ⁽³⁾.

Potestà che, infatti, è stata esercitata da alcune Regioni italiane, le quali hanno approvato testi legislativi recanti non solo

(3) Al riguardo, deve peraltro segnalarsi quanto previsto dal recente tentativo di riforma della Costituzione, approvata in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005, che (laddove fosse stata confermata in occasione della conseguente consultazione referendaria) avrebbe determinato una modifica del sistema di riparto delle competenze legislative sopradescritto.

Detta riforma, per quel che qui interessa, avrebbe infatti comportato anche una modifica della disciplina costituzionale del riparto di competenze legislative in materia di professioni intellettuali, prevedendo l'inserimento della materia relativa all' "*ordinamento delle professioni intellettuali*" tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (nuovo art. 117, comma 2, lett. *s-quater*, Cost.), così codificando, in sostanza, l'indirizzo decisamente "statalista" che, come si vedrà *infra*, si è consolidato nella giurisprudenza costituzionale formatasi dal 2001 ad oggi in materia di professioni intellettuali.

Peraltro, deve rilevarsi che alle Regioni, anche laddove la riforma *de qua* fosse stata confermata, sarebbe stato comunque riservato un (sia pur limitato) ambito di potestà legislativa nella materia in oggetto, atteso che (curiosamente) la materia "*professioni*" non era stata comunque eliminata dalla previsione del comma 3 dell'art. 117 Cost., di talché vi sarebbe stata la necessità di verificare quali sarebbero stati i confini effettivi di separazione tra potestà legislativa statale e potestà regionale nell'ambito in questione e, in particolare, quali aspetti relativi all'attività professionale avrebbero dovuto essere ricondotti alla materia dell' "*ordinamento delle professioni intellettuali*" (potestà legislativa esclusiva dello Stato) e quali, invece, sarebbero residuati all'interno della generica materia delle "*professioni*" (potestà legislativa concorrente).

Peraltro, come noto, il referendum confermativo della riforma costituzionale sopraindicata, tenutosi lo scorso 25 giugno 2006, ha avuto esito negativo, cosicché la materia delle "*professioni*" continua all'attualità ad essere caratterizzata, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost., dalla sussistenza della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

In ogni caso, vale la pena osservare che la riforma dell'art. 117 Cost., in merito allo specifico profilo del riparto di competenze legislative nella disciplina delle professioni, rappresentava uno degli ambiti meno discussi del progetto di riforma costituzionale approvato nel novembre del 2005, costituendone peraltro anche l'aspetto probabilmente meno "utile" (in quanto ad efficacia riformatrice), considerato che, come si vedrà *infra*, la (ormai consolidata) giurisprudenza della Corte costituzionale ha, di fatto, ricondotto lo spazio di manovra della legislazione regionale nella materia *de qua* entro confini precisi e limitati.

disposizioni relative a singole e specifiche professioni, ma anche la disciplina di alcuni rilevanti profili organizzativi e funzionali di carattere generale, relativi a tutte le professioni intellettuali esistenti all'interno del nostro ordinamento.

2. *Le prime iniziative legislative delle Regioni italiane in materia di professioni. In particolare, la legge regionale Toscana 28 settembre 2004, n. 50, concernente "Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali"*

Come detto, dunque, in forza della vigente disciplina costituzionale che inserisce la materia delle "*professioni*" all'interno dell'elenco di materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni, alcune Regioni italiane hanno provveduto ad esercitare la propria funzione normativa nella materia in esame.⁴

Con tali iniziative legislative, alcune Regioni italiane hanno

(4) In particolare, si elencano di seguito alcuni degli interventi più rilevanti in materia di professioni intellettuali e di organizzazione dell'ordinamento professionale a livello regionale:

- legge regionale Calabria 26 novembre 2001 n. 27 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 104 del 1° dicembre 2001) recante "*Costituzione e disciplina della Consulta per la valorizzazione degli Ordini, Collegi, Associazioni professionali*";
- legge regionale Lazio 22 luglio 2002 n. 19 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 21 del 30 luglio 2002) recante "*Istituzione della conferenza Regione - Ordini e Collegi professionali*";
- Regione Lombardia con legge regionale 14 aprile 2004 n. 7 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 16 del 16 aprile 2004) recante "*Consulta regionale degli ordini, collegi e associazioni professionali*";
- legge regionale Friuli-Venezia Giulia 22 aprile 2004 n. 13 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 17 del 28 aprile 2004) recante "*Interventi in materia di professioni*";
- legge regionale Toscana 28 settembre 2004 n. 50 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 38 del 6 ottobre 2004), recante "*Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali*";
- legge regionale Molise 18 ottobre 2004 n. 19 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 22 del 30 ottobre 2004), recante "*Costituzione e disciplina della consulta per la valorizzazione di Ordini, collegi ed associazioni professionali*";
- legge regionale Basilicata 1 marzo 2005 n. 23 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 18 del 7 marzo 2005) recante "*Costituzione e disciplina del Comitato Consultivo regionale per la valorizzazione degli Ordini, Collegi ed Associazioni professionali*".

esercitato in modo assai incisivo la nuova facoltà attribuita loro dalla riforma costituzionale del 2001, andando a disciplinare, in certi casi, anche profili di rilevanza “generale” della materia in oggetto, tanto da suscitare immediatamente dubbi di legittimità costituzionale che, come avremo modo di vedere *infra*, si sono in seguito rivelati fondati ⁽⁵⁾.

Tra di esse, il caso più esemplificativo e rilevante è senza dubbio quello della Regione Toscana che, con la l.r. 28 settembre 2004, n. 50 recante “*Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali*”, ha introdotto a livello regionale una disciplina di carattere generale relativa a tutte le professioni (anche quelle “non regolamentate”) e alla relativa organizzazione strutturale e funzionale delle medesime, andando a “toccare” profili non certo di semplice dettaglio della disciplina in oggetto.

(5) A tal proposito, si veda in dottrina il commento relativo alla prima delle leggi regionali citate (l.r. Calabria n. 27/2001), peraltro riferibile anche ad alcuni degli aspetti principali delle altre discipline regionali sopraelencate, espresso da G. DELLA CANA-NEA, in *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 94 ss., che evidenzia dubbi di legittimità costituzionale in relazione alla legge calabrese, la quale istituisce la Consulta per la valorizzazione degli Ordini, Collegi, Associazioni professionali attribuendole alcune funzioni che, anche all'interno del nuovo assetto determinatosi a seguito della riforma costituzionale dell'art. 117 Cost., dovrebbero essere riservate in via esclusiva all'Autorità statale.

Dubbi confermati anche da A. GIANNOTTI, *Le professioni tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* (in *Le Regioni*, 2004, n. 1, p. 123 ss.), che rileva come non si possa “sottacere il fatto di come questa legge, di per sé, confermi come alcune realtà regionali siano intenzionate a interpretare in maniera forte la nuova competenza. Sebbene la legge regionale calabrese non richiami esplicitamente il nuovo art. 117 Cost., essa risulta essere (implicitamente) la conferma che un'intenzione dell'istituzione regionale di legiferare in capi fino a oggi ad essa preclusi sia quantomeno latente, potenziale; diversamente non si spiegherebbe la ricerca di un atteggiamento collaborativo e/o partecipativo delle autonomie funzionali più immediatamente coinvolte dalla disciplina della materia ‘professioni’”.

Sempre in relazione alla legge calabrese istitutiva della Consulta regionale, si veda M. CLARICH, *Un'iniziativa dall'impatto modesto che apre la strada a interventi più decisivi*, in *Guida al diritto*, 2002, n. 9, p. 19 ss., secondo cui, al contrario, la legge in questione non intacca in modo rilevante le competenze e le attribuzioni funzionali degli Ordini e Collegi professionali; nonché M. LUCIANI, *Legge regionale e professione*, in *La previdenza forense*, 2002, n. 2, p. 198 ss.

Ed infatti, la disciplina toscana in questione, la quale era finalizzata al *“raccordo strutturale e funzionale tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate dallo Stato mediante la costituzione di Ordini o Collegi”* nonché al *“raccordo funzionale tra la Regione e le associazioni professionali”* (art. 1), si caratterizzava principalmente per la istituzione e la relativa organizzazione di due nuovi soggetti operanti a livello regionale in ambito di professioni intellettuali, il *“Coordinamento regionale degli ordini e collegi professionali”* e la *“Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali”* ⁽⁶⁾.

In particolare, il Coordinamento regionale degli ordini e collegi professionali avrebbe dovuto essere costituito, ai sensi dell'art. 2 della l.r. in esame, direttamente dagli Ordini e dai Collegi professionali quale *“struttura operativa degli Ordini e Collegi territoriali dotati di autonomia organizzativa e finanziaria”* ⁽⁷⁾.

(6) Al riguardo, in dottrina, si veda il commento al testo della l.r. Toscana n. 50/2004 di F. MALAGOLI pubblicato in *I contratti*, 2005, n. 3, p. 293 ss. L'Autrice si sofferma anche sulle linee principali che caratterizzano la l.r. Lombardia n. 7/2004, istitutiva della *Consulta regionale degli ordini, collegi e associazioni professionali*, individuandone i compiti fondamentali, che vanno ricondotti al *“compito di studiare i problemi relativi all'esercizio delle attività professionali intellettuali, di proporre iniziative tese a qualificare le libere professioni anche nel contesto dello sviluppo europeo, di promuovere studi ed iniziative per la tutela dei professionisti, per la salvaguardia della correttezza e della qualità delle prestazioni”*.

(7) Inoltre, per quel che concerne l'ambito della formazione e dell'aggiornamento professionale, i Coordinamenti regionali degli Ordini e collegi professionali *“possono promuovere l'organizzazione di attività di formazione e aggiornamento professionale anche tramite la stipula di convenzioni con enti pubblici e privati”*.

I coordinamenti possono proporre iniziative di formazione e aggiornamento per i professionisti in accordo con le linee di intervento previste nel piano di indirizzo generale integrato di cui all'articolo 31 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, formazione professionale e lavoro)” (art. 3).

Per quanto riguarda i rapporti che sarebbero dovuti sussistere tra la Regione e i Coordinamenti regionali in oggetto, il citato art. 2 l.r. Toscana n. 50/2004 stabiliva che *“La Regione riconosce i coordinamenti regionali degli Ordini e Collegi quali soggetti di rappresentanza istituzionale regionale delle singole professioni e ne assicura la partecipazione alle scelte regionali sulle tematiche di loro interesse, anche attraverso*

Le principali competenze dei Coordinamenti regionali degli ordini e collegi professionali erano elencate dall'art. 2, comma 4, secondo cui tali soggetti:

“a) rappresentano gli Ordini ed i Collegi territoriali nei rapporti con la Regione, e svolgono al riguardo attività informativa verso gli Ordini e Collegi territoriali ed i consigli nazionali;

b) formulano pareri e proposte su tematiche d'interesse delle professioni comunque riconducibili a competenze della Regione;

c) partecipano alle attività di formazione professionale sia per il periodo del tirocinio, sia per le attività di formazione continua;

d) designano i rappresentanti di loro competenza in seno ad organismi regionali”.

Inoltre, la legge regionale in esame prevedeva, come detto, l'istituzione, presso la Giunta regionale, della *“Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali”* (si noti la propensione verso il riconoscimento della pari dignità tra ordini e collegi professionali da una parte, e associazioni delle categorie professionali non “tradizionali” dall'altra), composta dall'Assessore regionale competente in materia di professioni (che la presiede), da un rappresentante di ciascun Coordinamento professionale, e da 9 rappresentanti delle associazioni professionali ⁽⁸⁾.

l'attività della Commissione di cui all'art. 4”.

(8) Ai fini della partecipazione alla Commissione, ai sensi dell'art. 4 della l.r. n. 50/04, costituiscono associazioni professionali: *“a) le associazioni professionali di cui al comma 2, lettera c), aventi sede in Toscana ed operanti a livello regionale, e che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato ai sensi del decreto del Presidente della Giunta regionale 17 luglio 2001, n. 31/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 24 aprile 2001, n. 19 in materia di persone giuridiche private);*

b) le articolazioni organizzative e funzionali, operanti a livello regionale, di associazioni nazionali tra professionisti dotate di personalità giuridica”.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, l'art. 6 della Legge regionale in esame stabiliva che *“1. La Commissione si articola in due sezioni, una per gli Ordini e Collegi*

Appare dunque evidente che la sopradescritta disciplina regionale, avendo introdotto all'interno dell'ordinamento professionale regionale due nuovi soggetti giuridici competenti in ambito di disciplina dell'organizzazione delle categorie professionali e dei professionisti in esse rappresentati, ed avendo attribuito a tali soggetti funzioni di notevole rilevanza all'interno della gestione del sistema professionale della Regione, rischiava senza dubbio di ingerirsi nel ruolo di legislatore di principio che, come evidenziato, anche a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, residua in capo all'autorità statale.

Ed infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 405 del 3 novembre 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge toscana in oggetto.

3. La sentenza n. 405 del 2005

La Presidenza del Consiglio dei ministri aveva infatti solle-

ed una per le associazioni.

2. La Commissione è convocata dal presidente ogni tre mesi, ovvero quando ne facciano richiesta almeno sette membri, ed è integrata dagli Assessori regionali competenti nelle materie oggetto di discussione e da due consiglieri regionali membri della Commissione permanente competente per materia.

3. Possono essere invitati a partecipare alle riunioni della Commissione i responsabili delle strutture regionali competenti nelle materie oggetto di discussione, al fine di fornire elementi conoscitivi utili.

4. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite ulteriori modalità di funzionamento della Commissione.

5. La struttura regionale competente in materia di professioni assicura il supporto organizzativo alla Commissione".

Per quanto riguarda invece i compiti e le funzioni della Commissione, l'art. 5 l.r. Toscana n. 50/04 prevedeva che "La Commissione è lo strumento di raccordo attraverso cui si realizza la partecipazione degli Ordini e Collegi e delle associazioni professionali alle scelte della Regione Toscana relative all'elaborazione di norme e disposizioni tecniche in ordine alle competenze esercitate dalla Regione stessa.

La Commissione di cui all'articolo 4 esprime pareri in ordine al riconoscimento delle associazioni professionali di cui all'articolo 4, comma 5. Tale riconoscimento non attribuisce alcun diritto di esclusiva all'esercizio dell'attività professionale, né di sovrapposizione alle attività comunque riservate agli Ordini e Collegi professionali".

vato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della l.r. Toscana n. 50/2004 in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione sotto molteplici profili.

Innanzitutto, l'Autorità ricorrente aveva rilevato che l'art. 2 della legge regionale toscana, nel prevedere che *“per i fini della presente legge gli Ordini ed i Collegi professionali costituiscono propri coordinamenti regionali”* e che tali coordinamenti *“sono strutture operative degli Ordini e dei Collegi professionali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria”*, si sarebbe posto in contrasto con l'articolo 117, c. 2, lettera g), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di *“ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*.

Secondo il Consiglio dei ministri, infatti, le disposizioni sopra richiamate avrebbero inciso sulla struttura organizzativa degli Ordini e Collegi professionali che, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali (natura che, del resto, non viene meno in relazione alle loro articolazioni territoriali).

Pertanto, l'Autorità statale aveva rilevato che, anche qualora si fosse voluto ricondurre la legge regionale in oggetto alla potestà legislativa concorrente prevista in materia di *“professioni”*, l'attività normativa regionale avrebbe dovuto comunque rispettare i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale (principi che, come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, in assenza di una nuova disciplina vanno desunti dalla legislazione statale in vigore), di talché, anche sotto tale profilo, la legge regionale in questione sarebbe risultata comunque in contrasto con le previsioni di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Anche l'art. 3 della l.r. in esame appariva, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, in contrasto con l'articolo 117, c. 2, lettera g), della Costituzione, considerato che tale disposizione regionale attribuiva ai coordinamenti regionali il potere di promuovere attività di formazione e aggiornamento professionale; nonché con l'art. 33 della Costituzione nella parte in cui non specificava che l'attività formativa prevista avrebbe dovuto

attenere ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante, giacché la norma costituzionale richiamata riserva unicamente allo Stato – mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato – la disciplina della formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

L'autorità statale ricorrente aveva inoltre rilevato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. in esame, che pretendeva di disciplinare l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali *“prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali non meglio identificate e che possono essere dunque tanto associazioni tra professionisti appartenenti a categorie non regolamentate attraverso organi e collegi, quanto associazioni sindacali fra professionisti”*, ponendosi così in contrasto con l'articolo 117, c. 2, lettera g), della Costituzione sotto un ulteriore profilo, in quanto, equiparando, in un organo misto, il coordinamento con soggetti di natura privata, avrebbe snaturato ulteriormente la natura pubblica dell'Ordine o Collegio rappresentato.

Infine, la disposizione censurata avrebbe altresì violato l'art. 117, c. 2, lettera l), della Costituzione, in quanto la disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali rientra nell'*“ordinamento civile”*, che è materia di competenza esclusiva dello Stato.

La Corte costituzionale, come già anticipato, ha ritenuto di accogliere le censure proposte dall'Autorità statale, considerando infondate le eccezioni dedotte dalla difesa della Regione Toscana la quale, di contro, aveva sottolineato il carattere di mera facoltatività (sotto molteplici profili) di applicazione della disciplina regionale in oggetto, aggiungendo inoltre che *“i coordinamenti regionali costituiscono solo uno strumento operativo di intervento degli Ordini e dei Collegi nei rapporti con la Regione, una forma organizzativa privata degli stessi per meglio rispondere alle esigenze della società”* e che *“la norma censurata si limiterebbe ad “istituzionalizzare” ciò che nella realtà già è stato istituito per rispondere ad esigenze organizzative”*.

In particolare, come evidenziato nella motivazione della sentenza in questione, la Corte costituzionale ha ritenuto che la legge regionale cit. incidesse illegittimamente sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi professionali, in considerazione del fatto che detta disciplina prevedeva la costituzione obbligatoria dei coordinamenti, disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3), e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (art. 4).

Ciò premesso, la Corte costituzionale ha infatti sottolineato che la disciplina regolatrice dell'organizzazione e del funzionamento degli Ordini e dei Collegi risponde all'esigenza di tutelare un 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, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività”*.

Conseguentemente, la Corte costituzionale ha sottolineato la *“dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso”* all'ambito in oggetto e, pertanto, la sua caratteristica di *“infrazionabilità”*, da cui deriva che ad essere implicata sia la materia *“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*, che l'art. 117, c. 2, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia *“professioni”* di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost., evocata dalla resistente.

La Corte ha, cioè, dichiarato incostituzionale la disciplina regionale in questione, non semplicemente perché contrastante con i limiti relativi all'estensione dell'intervento normativo regionale fissati dal c. 3 dell'art. 117 Cost., ma addirittura perché riconducibile alla materia *“ordinamento e organizzazione am-*

ministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, per la quale il c. 2 dell’art. 117 Cost. prevede la potestà esclusiva dello Stato, così rilevando la evidente illegittimità di tale disciplina regionale, che avrebbe preteso di regolamentare un ambito che la Costituzione riserva all’Autorità statale in via esclusiva ⁽⁹⁾.

Purtuttavia, la Corte costituzionale ha rilevato che in capo alle Regioni residua in ogni caso un (seppur limitato) ambito di manovra relativo alla facoltà di disciplinare *“le professioni per il cui esercizio non è prevista l’iscrizione ad un Ordine o Collegio”* e, relativamente a quelle per le quali detta iscrizione è prevista, *“limitatamente ai profili non attinenti all’organizzazione degli Ordini e Collegi”*.

4. *La giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione nella prospettiva della disciplina delle professioni*

Peraltro, la sentenza in precedenza esaminata si inserisce, confermandolo pienamente, all’interno di un orientamento giurisprudenziale che la Corte costituzionale ha avuto modo di sviluppare, in ambito di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni intellettuali, con numerose pronunce che, in tempi ravvicinati l’una rispetto all’altra, hanno evidenziato (e ormai consolidato) un atteggiamento di segno indubbiamente contrario ad un troppo ampio esercizio da parte delle Regioni della propria potestà legislativa in ambito di professioni intellettuali.

Ed infatti, la Corte costituzionale si è trovata ad esercitare una rilevante attività interpretativa in ordine ai criteri di distribuzione e separazione delle competenze legislative tra Stato e

(9) Per un’analisi approfondita della sentenza n. 405/05, si veda 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 www.associazionedeicostituzionalisti.it; nonché C. BASSU, *Spetta allo Stato creare degli organismi chiamati a svolgere l’attività di controllo*, in *Guida al Diritto*, 2005, n. 45, p. 67 ss.

Regioni in materia di professioni intellettuali ⁽¹⁰⁾.

Del resto, fin dai primi tempi successivi alla riforma costituzionale del 2001, vi era stato chi aveva previsto “*pericolose fu-*

(10) Si tenga presente che, anche prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte costituzionale aveva avuto modo di pronunciarsi in ordine al riparto di competenza legislativa in materia di professioni. Si vedano, in tal senso, le sentenze 10 maggio 1979 n. 9, con cui è stata dichiarato che “*spettano alla Regione Lombardia le attribuzioni concernenti la costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico, nonché l'effettuazione degli esami medesimi*”; 15 maggio 1987 n. 168, che ha dichiarato “*l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, 7, terzo comma, lett. b) e 30, primo comma, della legge provinciale di Bolzano 16 febbraio 1981, n. 3, modificata e integrata con la legge provinciale di Bolzano 16 dicembre 1983, n. 51, nella parte in cui precludono l'iscrizione nell'albo degli artigiani e nel registro delle imprese artigiane della Provincia medesima a coloro che, pur essendo sprovvisti dei requisiti stabiliti da detta legge provinciale, siano in possesso di quelli previsti ai medesimi fini dalle leggi statali in materia*”; 6 luglio 1989 n. 372, con cui si è dichiarata “*l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, secondo, terzo, sesto e settimo comma; 9, primo e secondo comma; 22, quinto e settimo comma, della legge 2 gennaio 1989, n. 6, “Ordinamento della professione di guida alpina”*”; 15 maggio 1990 n. 245 che ha dichiarato “*non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, primo comma, 6, secondo, terzo e quarto comma, 8, quinto e sesto comma, della legge 4 gennaio 1990, n. 1 (“Disciplina dell'attività di estetista”), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Liguria*”; 3 febbraio 1994 n. 21, che ha affermato che “*non spetta allo Stato il potere di definire i programmi e gli orari delle singole materie dei corsi regionali, anche sperimentali, per l'esercizio delle arti ausiliarie di ottico e/o odontotecnico; (...); spetta allo Stato il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell'esame finale di abilitazione e di stabilire modelli uniformi dell'attestato di superamento del medesimo; spetta allo Stato, e per esso al Ministero della sanità, il potere di esprimere l'intesa con la regione per l'autorizzazione di corsi sperimentali per ottici di durata biennale riservati agli allievi in possesso del titolo di scuola secondaria superiore*”; 30 dicembre 1994 n. 458, con cui la Corte ha dichiarato che “*spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell'esame prescritto per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione, esercitato con il decreto ministeriale 7 ottobre 1993, n. 589*”; 3 aprile 1997 n. 82, con cui è stata dichiarata la “*illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della regione Sicilia recante “Provvedimenti urgenti per la formazione e la qualificazione dei tecnici di dialisi. Norme collegate con il piano sanitario regionale. Norme per la tipizzazione tissutale e in materia di ammissione alle scuole di specializzazione”*, approvata dall'Assemblea regionale siciliana in data 24 marzo 1996.

ghe in avanti” da parte di alcune regioni in materie (come quella relativa alle professioni) che presentavano alcuni “spazi vuoti” nella normativa di principio statale e, già allora, aveva invocato l’intervento chiarificatore della Corte costituzionale, atteso che *“stante la perdurante assenza di norme di principio che indirizzino l’intervento del legislatore regionale entro confini costituzionalmente legittimi, sarà con tutta probabilità la Corte costituzionale, in sede di risoluzione dei conflitti che le saranno devoluti, a porre i primi necessari paletti all’esercizio di questa problematica competenza concorrente”* ⁽¹¹⁾.

A tal riguardo, devono infatti segnalarsi alcune pronunce degne di nota con cui la Corte costituzionale ha espresso un orientamento di carattere indubbiamente “statalista”, che ha sottolineato la necessità (e l’inevitabilità) di un’ampia riserva statale in un ambito, come quello relativo alle professioni, caratterizzato da un interesse pubblico di dimensioni “nazionali”, e quindi necessariamente unitario ed infrazionabile ⁽¹²⁾.

E ciò, o riconducendo la questione di legittimità a materie ricomprese tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, ovvero, ricondotta la fattispecie alla materia delle “professioni”, ampliando decisamente i confini dello “spazio” normativo “di

(11) Così L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., che, non a caso, vede la materia delle professioni come un “utile banco di prova per verificare se, e in che termini, quel rapporto (tra livello statale e livello regionale) resti invariato ovvero assuma connotazioni nuove rispetto al mutato contesto costituzionale”, anche in considerazione del fatto che “proprio in tema di professioni l’opera di individuazione dei principi fondamentali della materia appare particolarmente insidiosa, per la stessa evoluzione storica che ha caratterizzato i rapporti tra Stato e professioni: come risulta dall’indagine effettuata dall’Autorità garante della concorrenza, lo Stato ha infatti esercitato un potere di regolamentazione fortemente selettivo, che ha contribuito alla creazione di una gerarchia delle libere professioni e alla proliferazione delle discipline di settore. Un tale assetto normativo, inoltre, introduce una complicazione ulteriore, perché non rende affatto agevole la ricostruzione di una nozione unitaria di professione, vista la prevalenza, sul piano della legislazione, delle norme di specie su quelle di principio”.

(12) Tanto che parte della dottrina ha avuto modo di rilevare che ormai “lo spazio di disciplina spettante alle Regioni nella materia de qua appare assai ridotto, se non addirittura inesistente” (così E. BINDI, M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia “professioni”*, cit.).

principio” assicurato all’autorità statale in tale materia.

In tal senso, innanzitutto, va senz’altro ricordata la sentenza della Corte costituzionale 23 novembre 2003 n. 353, che ha accolto il ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri aveva contestato la legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 25 relativa alla “*Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali*”, in riferimento all’art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione ⁽¹³⁾.

(13) In relazione alla sentenza in esame, si veda quanto rilevato da E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, nonché da A. GENTILINI, *La materia concorrente delle “professioni” e il rebus dell’individuazione delle singole figure professionali*, entrambi in *Giur. cost.*, 2003, p. 3667 ss.

Peraltro, deve al riguardo segnalarsi che già in precedenza, con la sentenza n. 338 del 14 novembre 2003, la Corte costituzionale aveva avuto modo di occuparsi della questione relativa alla legittimità costituzionale di leggi regionali che disciplinavano, tra le altre cose, anche la materia delle professioni intellettuali, pur giungendo alla dichiarazione di incostituzionalità basandosi su parametri diversi da quello qui in esame.

Con tale sentenza, infatti, la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Piemonte 3 giugno 2002, n. 14 recante “*Regolamentazione sull’applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*” e dell’articolo 3, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2002, n. 39 relativa a “*Regole del sistema sanitario regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*”.

Peraltro, in tale occasione, sebbene l’Autorità statale ricorrente avesse prospettato l’illegittimità costituzionale della disciplina richiamata anche in relazione all’art. 117, comma 3, Cost. con riguardo alla materia delle “*professioni*”, tuttavia la Corte costituzionale ha ritenuto di dichiarare l’illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione per contrasto con l’art. 117, comma 3, con riferimento alla materia della “*tutela della salute*”, rilevando in particolare quanto segue: “*Scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell’ambito dell’autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano “l’elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali*

La legge regionale impugnata recava la regolamentazione di alcune pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali - quali la "agopuntura", la "fitoterapia", la "omeopatia", la "omotossicologia" e altre pratiche omologhe - che detta legge espressamente riconosceva allo scopo di favorire la libertà di scelta del paziente, nell'ottica del pluralismo scientifico.

A tal proposito, la difesa erariale aveva sostenuto che le norme impugnate, poiché relative all'esercizio di professioni sanitarie secondo metodi e mezzi non convenzionali, sarebbero riconducibili alla competenza legislativa di tipo concorrente, nel cui esercizio la Regione, ex art. 117 Cost., deve osservare sia i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (primo comma), sia i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (terzo comma) che, nella specie, risulterebbero violati. Infatti sarebbe illegittimo il riconoscimento "regionale" di profes-

acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati", né costituiscano "il risultato di una siffatta verifica.

Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica" (sentenza n. 282 del 2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Da ciò discende che interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di - o in difformità da - determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione".

A tal riguardo, deve altresì richiamarsi la precedente sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 26 giugno 2002 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 26 relativa alla "Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia".

Anche in tale occasione, peraltro, la Corte costituzionale ha risolto il quesito di costituzionalità della legge regionale impugnata facendo riferimento alla materia della "tutela della salute" di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

sioni aventi ad oggetto l'esercizio di pratiche terapeutiche 'non convenzionali' non ancora istituite da norme statali, alle quali è invece riservata la formulazione dei principi generali nella materia.

La Corte costituzionale, facendo riferimento soprattutto alla riconducibilità dell'ambito oggetto del giudizio alla materia delle "professioni sanitarie", ha ritenuto di accogliere il ricorso della Presidenza del Consiglio affermando che tali attività professionali debbano necessariamente essere sottoposte ad una disciplina statale di principio che, oltre a regolarne le modalità di accesso, di esercizio e di vigilanza, disciplini innanzitutto l'individuazione delle singole e specifiche figure professionali che dovranno esercitare tali attività sanitarie.

La Corte ha infatti rilevato che *"I contenuti precipui della legge, che si focalizzano sui requisiti dei nuovi operatori, in correlazione con le argomentazioni prospettate nel ricorso, inducono a ritenere che l'oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame vada ricondotto essenzialmente alla materia delle professioni sanitarie. A questo proposito, segnalando che già il r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, assoggettava a vigilanza statale, tra l'altro, l'esercizio delle professioni sanitarie e delle "arti ausiliarie delle professioni sanitarie", stabilendo l'obbligo del conseguimento del rispettivo titolo di abilitazione professionale, va ricordato che dopo l'entrata in vigore della Costituzione la disciplina delle funzioni relative all'esercizio delle professioni sanitarie e delle relative professioni ed arti ausiliarie è stata riservata, ai sensi dell'art. 117, nell'ambito della materia "assistenza sanitaria", alla competenza statale, anziché a quella regionale (cfr. sentenza n. 82 del 1997), da una serie di atti legislativi, tra cui: il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.*

[...] A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la disciplina de qua è da ricondurre, come già detto, nell'ambito della competenza concorrente in materia di "professioni", di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. I relativi principi fondamentali, non essendone stati, fino

ad ora, formulati dei nuovi, sono pertanto da considerare quelli, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002), risultanti dalla legislazione statale già in vigore.

Non pare quindi dubbio che, anche oggi, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato" (14).

Altra pronuncia da tenere in considerazione è la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2004 n. 9, che ha deciso il ricorso con cui la Regione Toscana aveva sollevato il giudizio per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per i beni e le attività culturali in riferimento all'art. 3 del decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420 (*Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualifica-*

(14) In relazione alla sentenza in esame, si segnala il contributo offerto da G. ALPA, *'Ordinamento civile' e 'principi fondamentali' nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle regioni*, in *Rassegna forense*, 2004, n. 1, p. 11 ss., che sottolinea come la materia relativa alle "professioni" debba essere valutata anche in rapporto all'interpretazione, sia giurisprudenziale che dottrinale, che è stata data in ordine ai limiti della materia dell' "ordinamento civile" (di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.) all'interno del nuovo assetto costituzionale. Infatti, l'Autore sottolinea che, alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, per quanto riguarda la disciplina delle professioni intellettuali "si possono individuare alcuni cerchi concentrici: - nel primo cerchio si possono collocare le regole che appartengono all'ordinamento civilistico, inerenti al contratto d'opera intellettuale, ai rapporti tra il professionista e il cliente, ai rapporti associativi e societari, al ruolo della deontologia, al ruolo dei limiti inerenti al titolo abilitativi e alle incompatibilità; - nel secondo cerchio si possono collocare i principi fondamentali di competenza statale; - nel terzo cerchio si collocano le regole regionali", aggiungendo che "la sentenza della Corte raffigura questa situazione normativa in un quadro assai netto: in materia di professioni non si tratta solo di tracciare il limite tra gli spazi statuali e gli spazi regionali, dovendosi considerare anche il coordinamento sistematico con le materie riservate allo Stato specificamente riferite ai singoli settori professionali".

zione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici), che ha riformulato integralmente il testo dell'art. 7 del precedente decreto ministeriale 3 agosto 2000, n. 294.

Peraltro, con tale sentenza, la Corte costituzionale, sebbene la norma impugnata concernesse *“l'attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici ai fini della qualificazione occorrente per poter eseguire i lavori di manutenzione e restauro”*, ha tuttavia ritenuto di risolvere il conflitto riconducendo la disciplina in contestazione all'interno della materia della *“tutela dei beni culturali”*, piuttosto che alla materia delle *“professioni”* ⁽¹⁵⁾.

Assai più rilevanti, in ordine all'impostazione argomentativa in oggetto, sono invece due pronunce del 2005 (sentenze 26 luglio 2005 n. 319 e 30 settembre 2005 n. 355) con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 (recante *“Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio del-*

(15) In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che *“L'impugnato art. 3, non riguardando la qualifica generale di “restauratore” e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e status dei docenti, non può rientrare nella materia della formazione professionale. Ciò a prescindere da ogni valutazione sulla correttezza della tesi, sostenuta dalla Regione Toscana, secondo cui la formazione professionale comprende anche quella dei restauratori.*

Quanto alla pretesa violazione del riparto di competenze nella materia delle professioni va rilevato che la relativa censura, essendo priva di adeguata specifica motivazione, è da ritenere inammissibile.

La Corte ritiene pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, che la norma in questione rientri nella materia della tutela dei beni culturali, perché essa concerne il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica.

[...] Poiché la norma impugnata concerne l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici ricadenti nella disciplina della legge n. 109 del 1994 e perciò – rientrando nella normativa relativa al restauro di tali beni – fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello Stato, appare evidente che non sussiste alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni; e da ciò consegue l'infondatezza del presente conflitto di attribuzione”.

l'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici") nonché della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (relativa a *"Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio"*) proprio perché in contrasto con la disciplina che regola il riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. in materia di *"professioni"*.

In particolare, la prima delle due leggi regionali soprarichiamate aveva lo scopo di disciplinare l'istituzione e l'organizzazione da parte della Regione Abruzzo di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino negli stabilimenti idroterapici (art. 1, comma 1); di individuare la finalità di tali corsi, *"rivolti, in particolare, alla formazione di operatori tecnico-sanitari in grado di prestare assistenza fisico-manuale su prescrizione medica e di garantire, nel limite delle proprie competenze, attività di prevenzione, cura, riabilitazione e recupero funzionale idroterapico, balneotermale e massoterapico"* (art. 1, comma 2); di demandare alla Giunta regionale l'emanazione di linee guida per la realizzazione dei corsi, specificandone *"la durata, i programmi di studio e le modalità di valutazione finale"* (art. 2, comma 1); ed infine di stabilire i requisiti delle strutture pubbliche e private necessari per ottenere dalla Direzione regionale della sanità l'autorizzazione ad effettuare i corsi, nonché individuare i requisiti necessari per l'accesso alla frequenza degli stessi (art. 2, comma 2).

La Corte costituzionale ha, innanzitutto, ricondotto la normativa in oggetto alla materia delle *"professioni"* piuttosto che a quella della *"formazione professionale"* (che avrebbe determinato la competenza esclusiva regionale) in quanto *"al di là della denominazione data ai corsi, la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della professione di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici e l'attribuzione alla Regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale escludono che la normativa sia riconducibile alla*

materia residuale della «formazione professionale» (come definita dalla sentenza n. 50 del 2005; v. anche le sentenze n. 51 e n. 175 del 2005). E dimostrano che essa si propone invece la finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico (cfr. sentenza n. 82 del 1997).

L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della legge inducono pertanto a ritenere che il suo oggetto debba essere ricondotto alla materia concorrente delle «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed in particolare delle professioni sanitarie”.

Quindi, così inquadrata la questione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, la Corte ha richiamato la propria precedente posizione espressa nella sentenza n. 353/03 e ha affermato che “*nel sistema derivante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – nelle materie di competenza concorrente la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato e che tali principi, ove non ne siano stati formulati di nuovi, sono quelli desumibili dalla normativa statale previgente (sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002; art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131).*

E va parimenti riaffermato che, in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell'ampia legislazione statale già in vigore, analiticamente richiamata dalla ricordata sentenza n. 353 del 2003, si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale. Questo principio si pone quindi come un limite invalicabile dalla potestà legislativa regionale”.

Del tutto analogamente, la Corte costituzionale ha dichiarato, con la sentenza n. 355/05, l'illegittimità costituzionale della legge regionale Abruzzo n. 17/2003 che aveva istituito il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili

(art. 1), stabilendo quindi l'iscrizione a tale registro solo per coloro che fossero in possesso dei requisiti indicati all'art. 3, tra i quali figura il superamento di un esame di abilitazione (art. 2, comma 2), e prevedendo che la mancata iscrizione al registro regionale precludesse l'esercizio dell'attività di amministratore (art. 2, comma 3).

La Corte costituzionale, sebbene la Presidenza del Consiglio avesse prospettato l'illegittimità della disciplina sopraindicata per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. per il mancato rispetto dei principi comunitari in tema di libera circolazione del lavoratore e delle imprese, nonché dell'art. 117, comma 2, Cost. perché invasiva della competenza esclusiva statale in materia di *"ordinamento civile e penale"*, ha tuttavia dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale in questione riconducendola alla materia delle *"professioni"* e rilevando che l'attività di individuazione delle professioni ha carattere *"necessariamente unitario"* e, pertanto, deve essere riservata allo Stato ⁽¹⁶⁾.

(16) La Corte ha infatti ritenuto che *"Non vi è dubbio che la legge regionale impugnata, istitutiva, come risulta dalla sua stessa rubrica, di un registro regionale degli amministratori di condominio, vada ricondotta alla materia delle "professioni", appartenente alla competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.*

E' altrettanto pacifico che, in siffatta materia, i principi fondamentali – non essendo stati, sino ad ora, formulati dei nuovi – debbano essere ricavati dalla legislazione statale in vigore (sentenza n. 353 del 2003).

Al riguardo, pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente – e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni – può trarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte con riferimento alle professioni sanitarie, 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.

Esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale".

Sempre nello stesso senso, la Corte costituzionale si è successivamente pronunciata, con sentenza n. 424 del 25 novembre 2005, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 recante "*Regolamentazione delle discipline bio-naturali*".

La disciplina regionale sopraindicata era stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. con riferimento alla materia delle "*professioni*".

Infatti, con la l.r. n. 13/2004 in oggetto, la regione Piemonte aveva provveduto ad una sistemazione delle discipline bio-naturali, definite come le "*pratiche che si prefiggono il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona*", mediante "*l'armonizzazione della persona con se stessa e con gli ambienti sociale, culturale e naturale che la circondano*" (art. 2, comma 1).

In particolare, la disciplina in esame aveva istituito il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino (art. 1); aveva demandato alla Giunta regionale di identificare le discipline bio-naturali oggetto di regolamentazione e le attività specifiche afferenti le pratiche e le discipline individuate (art. 2, comma 3); aveva previsto l'istituzione di una Commissione permanente per le pratiche e le discipline bio-naturali, determinandone la composizione (art. 3) ed individuandone i compiti (art. 4); aveva istituito il registro regionale degli operatori delle pratiche e delle discipline bio-naturali, disciplinandone le procedure ed i requisiti per l'iscrizione (art. 5); aveva quindi introdotto sanzioni amministrative per coloro che esercitano l'attività di operatore nelle discipline bio-naturali senza essere iscritti al registro regionale (art. 6, comma 1), ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nel registro regionale (art. 6, comma 2); aveva regolamentato in via transitoria la iniziale gestione del registro regionale (art. 7); infine aveva previsto un monitoraggio finalizzato ad identificare i parametri a cui la Giunta regionale è tenuta ad attenersi nella presentazione al Consiglio re-

gionale di una relazione annuale sullo stato d'attuazione della legge (art. 8).

Tale disciplina regionale, ad avviso dell'autorità statale ricorrente, avrebbe determinato una evidente violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost. in quanto pretendeva di regolamentare alcune tipologie di "professioni sanitarie" (anche se non convenzionali) sebbene l'individuazione e la disciplina di tali attività, con i relativi profili e ordinamenti didattici, sarebbe spettata allo Stato *"secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e confermato dall'art. 124, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42"*.

La Corte costituzionale, confermando la propria impostazione evidenziata nelle precedenti pronunce, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale in esame, che, dovendo essere ricondotta all'ambito relativo alla materia delle *"professioni"*, non poteva prevedere, ai sensi del riparto di competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost., l'istituzione di nuove figure professionali né stabilirne i relativi principi fondamentali di regolamentazione ⁽¹⁷⁾.

Pertanto, a tal riguardo, la Corte costituzionale ha anche sottolineato l'inconferenza della circostanza, rilevata dalla regione Piemonte, che l'impugnato impianto normativo fosse inquadrato nell'ambito delle professioni sanitarie "non convenzionali", atteso che *"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)"*.

Pertanto, dopo aver ricondotto la disciplina in questione alla

(17) In particolare, la Corte ha ritenuto che *"L'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge – ed in special modo delle norme poste dagli artt. 2, 5 e 6, sopra ricordati – rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame (e, di conseguenza, della proposta questione di legittimità costituzionale) va ricondotto alla materia delle «professioni», contemplata dal terzo comma dell'art. 117 Cost."*.

materia delle “professioni”, la Corte costituzionale ha ritenuto che *“la presente questione deve essere risolta alla stregua della giurisprudenza resa al riguardo da questa Corte (sentenze n. 353 del 2003, n. 319 e n. 355 del 2005). In termini generali, è sufficiente infatti ribadire che – nel vigore della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione – continua a spettare allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e che, ove non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti dalla normativa statale già in vigore (sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002, oltre a quelle sopra citate). E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell’ambito cui si riferisce la legge impugnata.*

Parimenti, va riaffermato che, anche oggi, la potestà legislativa delle regioni in materia di «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l’istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) 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 (sentenza n. 319 del 2005)”.

Anche nel corso dell’anno 2006, la Consulta ha confermato la propria impostazione con la sentenza 8 febbraio 2006 n. 40, con cui ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, sotto il medesimo profilo, della l.r. Liguria 25 ottobre 2004, n. 18, recante *“Norme regionali sulle discipline bio-naturali per il benessere”*⁽¹⁸⁾.

(18) Con tale disciplina, la Regione Liguria aveva, in particolare, provveduto a “a) riconosce la qualifica di operatore (art. 1, comma 1) nelle seguenti discipline bio-naturali per il benessere: lo shiatsu, la riflessologia, lo watsu, la pranoterapia, la naturopatia, lo yoga, la kinesiologia ed il massaggio tradizionale (art. 2, comma 1); b) demanda alla Giunta regionale, sentito il competente Comitato regionale, la possibilità di iscrivere nuove discipline nell’istituto Elenco regionale per le discipline bio-naturali per il benessere (art. 2, comma 2, e art. 3, comma 1); c) prevede la suddivi-

Anche in tale occasione, la Corte costituzionale ha infatti rilevato che *“la presente questione deve essere risolta alla stregua dei principi affermati in materia da questa Corte (sentenze n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003). In termini generali, è sufficiente ribadire che – spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall’art. 117, terzo comma, Cost. – qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore. E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell’ambito cui si riferisce la legge impugnata (sentenza n. 424 del 2005).*

Parimenti, va riaffermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l’istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad

sione di tale Elenco in due sezioni: l’una riguardante le Organizzazioni con finalità didattiche, Associazioni e Scuole di formazione, come individuate nei successivi artt. 4 e 5 (art. 3, comma 2, lettera a)); l’altra relativa ai singoli operatori delle discipline bio-naturali per benessere (art. 3, comma 2, lettera b)); d) riconosce la qualifica di operatore in ciascuna delle singole discipline bio-naturali per il benessere a coloro che abbiano superato la prova di esami di specifici corsi teorico-pratici organizzati da associazioni o da imprese scritte nella prima sezione dell’Elenco regionale (art. 6, commi 1 e 2); e) attribuisce alla Giunta regionale di definire, per ogni singola disciplina, le materie oggetto del corso, la durata e le modalità del suo svolgimento e del relativo esame finale (art. 6, comma 3); f) prevede che l’esercizio nel territorio della Regione delle attività di operatore in ciascuna delle discipline bio-naturali per il benessere è subordinato alla preventiva iscrizione nella sezione seconda dell’Elenco regionale, disciplinata dal successivo art. 8 (art. 7); g) istituisce presso la Regione il Comitato regionale delle discipline bio-naturali per il benessere, stabilendone composizione e compiti (art. 9 e art. 10); h) commina sanzioni amministrative per coloro che esercitano l’attività di operatore in una delle discipline bio-naturali per il benessere senza essere iscritti nell’Elenco regionale (art. 11, comma 1), ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nell’Elenco medesimo (art. 11, comma 2)”.

opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 424 e n. 319 del 2005).

Le norme impugnate devono quindi essere dichiarate incostituzionali, per violazione del parametro evocato”.

E sempre nello stesso senso, con sentenza n. 153 del 14 aprile 2006, la Corte costituzionale ha ribadito il proprio orientamento di chiusura nei confronti di una troppo ampia attività normativa regionale in materia di professioni, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, recante “*Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*”⁽¹⁹⁾.

Anche in tale occasione, infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva rilevato che l'individuazione, per ciascuna professione, del contenuto e del corrispondente titolo professionale relativi a tale professione debba necessariamente ricondursi alla determinazione dei principi fondamentali della materia, e quindi (ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.) debba essere attribuita alla potestà legislativa dello Stato; tanto più che, come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato, “*ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, la materia degli esami di Stato*

(19) In particolare, la disciplina regionale in esame avrebbe dovuto, in primo luogo, individuare le figure professionali dei servizi sociali, includendovi gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio-sanitari, gli assistenti domiciliari dei servizi tutelari e gli animatori professionali socio-educativi (art. 32, comma 1).

In secondo luogo, avrebbe dovuto indicare i titoli il cui possesso è richiesto per l'esercizio della professione di educatore professionale (art. 32, comma 2), e cioè:

- il diploma o l'attestato di qualifica di educatore professionale o di educatore specializzato o altro titolo equipollente conseguito in esito a corsi biennali o triennali post-secondari, riconosciuti dalla Regione o rilasciati dall'Università;
- la laurea in scienze dell'educazione – indirizzo educatore professionale extrascolastico, indirizzo e *curriculum* educatore professionale;
- la laurea di educatore professionale conseguita ai sensi del decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 520 (Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'educatore professionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

rientra nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che per le professioni regolamentate, alle quali si accede con un esame di Stato, la disciplina dei titoli che danno accesso alla professione, nonché quella dei relativi percorsi formativi, è di esclusiva competenza statale”⁽²⁰⁾.

(20) In particolare, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato i seguenti profili di illegittimità della disciplina regionale in oggetto: “L'articolo 32, comma 1, della legge regionale impugnata prevede che «la Regione individua le [...] figure professionali dei servizi sociali» indicate alle lettere a), b), c), e d); l'ambigua espressione «individua», ad avviso del ricorrente, sembrerebbe riservare alla Regione la determinazione dei titoli professionali e dei correlativi contenuti della professione, in contrasto con il riparto di competenze previsto dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni.

In particolare, le professioni di cui all'articolo 32, comma 1, lettere a) e b) – assistenti sociali ed educatori professionali – sono già regolamentate nell'ambito della disciplina statale, rispettivamente con la legge 23 marzo 1993, n. 84 e con il decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 520, emanato in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

A sua volta, l'art. 32, comma 2, della medesima legge regionale, disciplinando i titoli di studio necessari per l'esercizio della professione di educatore professionale, si porrebbe in contrasto con la legislazione statale vigente in materia. Infatti l'art. 5 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) prevede una specifica formazione universitaria ed un esame conclusivo abilitante per le professioni sanitarie ivi previste; tra tali professioni rientra anche l'educatore professionale, ai sensi dell'art. 3, lettera h), del decreto ministeriale 29 marzo 2001.

L'Avvocatura rileva che con decreti ministeriali di data 2 aprile 2001 sono stati disciplinati i percorsi formativi previsti dalla legge n. 251 del 2000, determinandosi le classi di laurea e di laurea specialistica i cui corsi si concludono con un esame finale abilitante. E siccome tale esame conclusivo dei percorsi formativi rappresenta, a tutti gli effetti, un esame di Stato, di esclusiva competenza statale, la norma denunciata, nel prevedere quali titoli idonei per l'accesso alla professione titoli diversi da quelli già disciplinati nei decreti ministeriali 2 aprile 2001 – titoli di formazione regionale e titoli universitari senza alcun esame finale abilitante – si porrebbe in contrasto con l'art. 33 della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, anche qualora si ammettesse la possibilità, per le Regioni, di individuare nuove figure professionali dei servizi sociali, in ogni caso non potrebbe essere consentito alle Regioni di disciplinare ex novo figure già esistenti, per le quali le disposizioni vigenti hanno previsto la formazione universitaria e l'abilitazione a seguito di esame di Stato, in termini tali da svalutare la figura professionale e il relativo titolo. Con ciò si determinerebbe una disparità ingiustificata tra i possessori del

Ebbene, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima la disciplina regionale in oggetto giacché *“Alla stregua di quanto affermato in materia da questa Corte, occorre ribadire che – spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione – qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli risultanti anche dalla normativa statale in vigore (sentenza n. 355 del 2005).*

Parimenti, va riaffermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003”.

Infine, anche di recente, la Corte costituzionale ha confermato la propria impostazione di “chiusura” nei confronti dell’intervento normativo delle Regioni in materia di professioni con le sentenze n. 423 e 424 dello scorso 19 dicembre 2006, con le quali è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8, recante *Modifiche di leggi provinciali in materia di lavori pub-*

medesimo titolo professionale: coloro, infatti, che avessero legittimamente conseguito tale titolo previo percorso formativo superiore ed esame di Stato si troverebbero a subire la concorrenza di soggetti in possesso del medesimo titolo con contenuto formativo di livello inferiore. Tale situazione, inoltre, potrebbe indurre in inganno l’utenza, indotta a ritenere di livello universitario un professionista munito, invece, del solo diploma di scuola superiore, con conseguente violazione del principio di “tutela dell’utenza”, che rappresenterebbe il principio fondamentale posto dalle leggi statali in materia di attività professionali”.

blici, viabilità, industria, commercio, artigianato, esercizi pubblici e turismo e altre disposizioni (che avrebbe consentito l'esercizio della professione di odontotecnico anche ad una figura professionale particolare, il maestro odontotecnico, il quale conseguiva tale titolo mediante il superamento di un apposito esame istituito e regolamentato su base provinciale), e della legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18 relativa a *Norme sulla musicoterapia e riconoscimento della figura professionale di musicoterapista*.

Con tali pronunce, la Corte ha infatti nuovamente ribadito che *“sono riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005; n. 353 del 2003), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), sia l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005)”*⁽²¹⁾.

(21) Sempre in materia di professioni e di riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, si segnalano inoltre le seguenti pronunce del Consiglio di Stato in sede consultiva:

- Consiglio di Stato, Ad. Gen., 11 aprile 2002 n. 67, parere relativo allo *“Schema di D.M. concernente l'individuazione della figura professionale e relativo profilo professionale dell'odontotecnico”*; tale parere offre un fondamentale criterio di valutazione per l'individuazione dei confini e dei limiti reciproci che devono sussistere tra la potestà legislativa dello Stato e quella delle regioni in ambito di professioni intellettuali. In particolare, a tal riguardo, si segnala quanto rilevato da L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 4, p. 345 ss. il quale sottolinea come *“in quella sede, l'Adunanza Generale ha escluso che lo Stato possa disciplinare a livello regolamentare la materia delle professioni, divenuta oggetto di competenza concorrente e pertanto sottoposta alla sola potestà regolamentare regionale, ma ha precisato altresì che rientrano nella competenza statale gli ambiti relativi all'individuazione delle professioni, dei loro contenuti e dei titoli richiesti per l'accesso all'attività, tutti ambiti nei quali, a ben vedere, l'esigenza della tutela dell'affidamento trova il suo più alto punto di emersione”*;

- Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 10 marzo 2003 n. 4199, relativo alla *“Modifica del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221, e succ. mod., per l'esecuzione del d.lgs. 13 settembre 1946, n. 233, recante norme sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse”*;

- Consiglio di Stato, Sez. I, 3 dicembre 2003 n. 3165, parere su ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto dalla Associazione nazionale guide turistiche per annul-

Le pronunce sopra richiamate evidenziano, dunque, una valutazione di segno chiaramente negativo della Corte costituzionale nei confronti della eccessiva “disinvoltura” con cui alcune Regioni hanno esercitato la propria competenza legislativa in ambito di “professioni”, oltrepassando i limiti di quel nuovo ambito di potestà legislativa che l’art. 117 Cost. attribuisce loro ai sensi e per gli effetti della riforma costituzionale del Titolo V; tale riforma, infatti, pur avendo inserito la materia relativa alle “professioni” all’interno delle materie di potestà legislativa concorrente, non ha tuttavia determinato, ad avviso della Corte, uno spazio di azione illimitato per le Regioni, le quali, da una parte, debbono valutare se l’ambito che si accingono a disciplinare non involga direttamente profili riconducibili a materie di competenza esclusiva dello Stato, dall’altra, laddove ci si trovi nella materia delle “professioni”, debbono comunque osservare i principi di carattere necessariamente “unitario” e “nazionale” operanti in detta materia.

5. La disciplina statale di principio. Il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’art. 1 della legge 5 giugno 2003 n. 131”

A tal riguardo, ai fini dell’individuazione di quelli che debbono costituire i principi fondamentali della materia *de qua*, nel febbraio del 2006 è stato approvato il d.lgs. n. 30/2006, contenente la “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni” ai sensi della delega prevista dall’art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”: cd. legge “La Loggia”).

E ciò nonostante che, a seguito della parziale dichiarazione

lamento del d.P.C.M. 13 settembre 2002 recante “Recepimento dell’accordo tra Stato, Regioni e Province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”.

di illegittimità costituzionale della disciplina normativa da ultimo richiamata (sent. Corte cost. 13 luglio 2004 n. 280), l'*iter* di approvazione di tale decreto ricognitivo in materia di professioni sia stato particolarmente complesso⁽²²⁾.

Infatti, con due successivi pareri del 15 luglio 2004 (n. rep. 2057) e del 15 settembre 2005 (n. rep. 2346), la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome aveva espresso parere negativo sul relativo schema di decreto legislativo.

Malgrado tale parere negativo, infatti, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di decreto delegato nel corso della seduta del 2 dicembre 2005 (seppur inserendo qualche, lieve, modifica che ha tenuto conto di alcuni dei rilievi formulati dalla Conferenza Stato-Regioni), ed il sopradescritto schema normativo è stato promulgato con il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 in esame, recante appunto "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*"⁽²³⁾.

In particolare, il decreto in esame, dopo aver sottolineato il proprio "compito ricognitivo" all'art. 1, comma 1 (ai sensi del quale "*Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali in materia di professioni, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che si desumono dalle leggi vigenti ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni*"), stabilisce che le Regioni "*esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo secondo*" (comma 2).

Ed il successivo comma 3 del citato art. 1 d.lgs. n. 30/2006 fissa, appunto, il principio che riprende l'orientamento giuri-

(22) In relazione allo schema originario del decreto legislativo in esame, si vedano A. FERRARA, *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in *federalismi.it*, n. 11/04; R. DE LISO, *Profili di incostituzionalità dello schema di decreto legislativo in materia professioni*, in *federalismi.it*, n. 12/04.

(23) Per una prima valutazione in ordine alla portata del decreto legislativo in esame, si veda G. ALPA, *Relazione inaugurale dell'anno giudiziario presso il Consiglio Nazionale Forense (22 febbraio 2006)*, in corso di pubblicazione su *Rassegna Forense*.

sprudenziiale “statalista” della Corte costituzionale consolidatosi in relazione alla disciplina in esame, secondo cui *“la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale”*, così determinando l’impossibilità, per le Regioni, di istituire nuove tipologie di professioni che, appunto, non siano state già previste dalla disciplina statale.

Inoltre, l’art. 1, comma 4, del testo normativo in esame delimita “in senso negativo” il proprio ambito di applicazione, prevedendo che *“nell’ambito di applicazione del presente decreto non rientrano: la formazione professionale universitaria; la disciplina dell’esame di Stato previsto per l’esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richieste per l’esercizio professionale; l’ordinamento e l’organizzazione degli ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell’affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali e il riconoscimento e l’equipollenza, ai fini dell’accesso alle professioni, di quelli conseguiti all’estero”*.

Il capo II (artt. 2-5) del decreto legislativo, quindi, individua in modo specifico gli altri principi fondamentali vigenti all’interno della disciplina nazionale in materia di professioni (cui le Regioni dovranno dunque conformarsi nell’esercizio della propria attività legislativa di dettaglio ai sensi dell’art. 117 Cost.).

In particolare, l’art. 2 fissa il principio della cd. “libertà professionale” e stabilisce espressamente che *“L’esercizio della professione, quale espressione della libertà di iniziativa economica, è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norma imperativa, all’ordine pubblico ed al buon costume. Le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l’esercizio della professione.*

Nell’esercizio dell’attività professionale è vietata qualsiasi discriminazione, che sia motivata da ragioni sessuali, razziali, religiose, politiche o da ogni altra condizione personale o sociale, secondo quanto stabilito dalla disciplina statale e comu-

nitaria in materia di occupazione e condizioni di lavoro”.

Il citato art. 2 appare rilevante, ad avviso di chi scrive, in quanto offre (per la prima volta all'interno del nostro ordinamento) una base giuridica positiva per l'istituzione di associazioni professionali rappresentative in relazione a professioni “non ordinistiche”, affidando il relativo potere di riconoscimento di tali associazioni proprio alle Regioni.

L'art. 2, comma 4, stabilisce infatti che *“le associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge per il conseguimento della personalità giuridica, possono essere riconosciute dalla Regione nel cui ambito territoriale si esauriscono le relative finalità statutarie”*. A questo punto, sarà curioso verificare se e come le singole Regioni usufruiranno di tale prerogativa.

Per contro, l'art. 4 conferma nuovamente la riserva statale in ordine alla disciplina delle professioni il cui esercizio abbia ad oggetto interessi pubblici generali, prevedendo che *“L'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge”*.

La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato”.

L'art. 3 del decreto legislativo in esame si sofferma sul rapporto tra il diritto all'esercizio dell'attività professionale e la tutela della concorrenza, così pronunciandosi in ordine ad un tema che costituisce forse l'aspetto più problematico (ed al tempo stesso più vivo) della disciplina nazionale e comunitaria in materia di professioni.

Peraltro, tale disposizione, pur affermando la centralità del principio di concorrenza anche all'interno dell'ambito professionale, ne dispone in sostanza una limitazione a tutto vantaggio del sistema professionale, prevedendo infatti che: *“l.*

L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale.

2. L'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all'attività d'impresa ai fini della concorrenza di cui agli artt. 81, 82 e 86 (ex artt. 85, 86 e 90) del Trattato CE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali”.

La norma in esame, quindi, stabilisce che l'esercizio dell'attività professionale deve rispettare anche la disciplina “della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale”: anche tali previsioni confermano, in sostanza, il favore del legislatore delegato nei confronti di quelle misure di limitazione della concorrenza che caratterizzano all'attualità l'ordinamento professionale nazionale e che, non a caso, rappresentano gli aspetti più discussi e criticati sia a livello nazionale (dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato) sia a livello comunitario (dalla Commissione UE).

Quindi, l'art. 4 del testo normativo in esame si occupa dell'aspetto relativo all'accesso all'esercizio professionale, peraltro limitandosi a rinviare alle specifiche disposizioni di legge che si occupano di tale particolare aspetto attraverso la definizione dei requisiti e dei titoli abilitativi necessari per tale esercizio ⁽²⁴⁾.

(24) In particolare, detta disposizione stabilisce che: “1. L'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge.

2. La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato.

3. I titoli professionali rilasciati dalla regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali”.

Infine, l'art 5 del d.lgs. n. 30/2006 individua gli ulteriori principi fondamentali che, all'interno del nostro ordinamento, regolano la materia delle professioni, e cioè il principio di "buona fede", dell'"affidamento del pubblico e della clientela", della "correttezza", della "tutela degli interessi pubblici", dell'"ampliamento e specializzazione dell'offerta dei servizi" e dell'"autonomia e responsabilità del professionista".

Il decreto legislativo in esame si chiude, infine, con una norma di rinvio che "fa salvi" eventuali ulteriori principi "riguardanti specificamente le singole professioni".

6. Quale spazio per le Regioni? La formula dell'"accordo Stato-Regione" prevista dalla legge 1 febbraio 2006, n. 43

Come visto, dunque, alla luce della rigida posizione assunta al riguardo dalla Corte costituzionale, nonché dei principi fondamentali della materia individuati dal legislatore statale, lo spazio di "manovra" lasciato alle autorità regionali in ambito di disciplina delle professioni intellettuali risulta decisamente ridotto, se non addirittura insignificante.

Peraltro, la recente legge 1 febbraio 2006, n. 43, recante "*Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali*", offre una prima ipotesi di attività legislativa regionale, quantomeno in forma coordinata e concordata con l'autorità statale, in materia di professioni intellettuali (sebbene limitata all'ambito specifico delle professioni sanitarie cd. "non mediche").

Tale disciplina, infatti, dopo aver ricondotto il settore delle professioni sanitarie "non mediche" in cinque grandi aree (infermieristica, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitaria e della prevenzione) ⁽²⁵⁾, consente l'individuazione di nuovi profili

(25) Deve al riguardo segnalarsi che la descritta suddivisione in cinque grandi aree delle professioni sanitarie non-mediche è stata introdotta dalla legge 10 agosto 2000,

professionali ricompresi all'interno delle suddette aree (oltre ai 22 profili già esistenti ai sensi del d.m. del Ministero della Sanità del 29 marzo 2001), affidando tale individuazione a particolari "accordi" tra Stato e Regioni che dovranno essere conclusi in sede di Conferenza unificata, sia pure nel rispetto dei principi generali fissati dalla legge statale.

In particolare, l'art. 5, c. 2, della legge n. 43/2006 prevede che *"L'individuazione è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente 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, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri"* ⁽²⁶⁾.

n. 251, recante *"Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica"*.

Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge n. 43/2006 precisa che *"sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000 n. 251, e del decreto del ministro della sanità 29 marzo 2001, pubblicato nella G.U. n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione"*.

(26) Si riporta, di seguito, il testo integrale dell'art. 5 legge n. 43/2006:

"1. L'individuazione di nuove professioni sanitarie da ricomprendere in una delle aree di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251, il cui esercizio deve essere riconosciuto su tutto il territorio nazionale, avviene in sede di recepimento di direttive comunitarie ovvero per iniziativa dello Stato o delle regioni, in considerazione dei fabbisogni connessi agli obiettivi di salute previsti nel Piano sanitario nazionale o nei Piani sanitari regionali, che non trovano rispondenza in professioni già riconosciute.

2. L'individuazione è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente 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, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. L'individuazione è subordinata ad un parere tecnico-scientifico, espresso da apposite commissioni, operanti nell'ambito del Consiglio superiore di sanità, di volta in volta nominate dal Ministero della salute, alle quali partecipano esperti designati dal Ministero della salute e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e i rappresentanti degli ordini

Inoltre, deve rilevarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge in esame, alle Regioni viene riconosciuta la competenza legislativa residuale *"nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie"* previste e disciplinate dalla disciplina normativa introdotta dalla legge in esame.

Tale disciplina, dunque, introducendo l'originale ed innovativo strumento dell'accordo Stato-Regione per l'individuazione di nuovi profili professionali in ambito di professioni sanitarie non mediche, e prevedendo addirittura un residuale ambito di legislazione esclusiva regionale per gli altri profili professionali estranei a detta normativa, riconosce un primo (seppur limitato) margine di operatività anche in favore dell'autorità legislativa regionale.

Sarà pertanto interessante verificare come le Regioni potranno sfruttare tale strumento operativo, anche nella prospettiva di un'eventuale "estensione", da parte del legislatore statale, di questa particolare formula anche in relazione ad altre figure professionali.

delle professioni di cui all'articolo 1, comma 1, senza oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, la partecipazione alle suddette commissioni non comporta la corresponsione di alcuna indennità o compenso né rimborso spese.

4. Gli accordi di cui al comma 2 individuano il titolo professionale e l'ambito di attività di ciascuna professione.

5. La definizione delle funzioni caratterizzanti le nuove professioni avviene evitando parcellizzazioni e sovrapposizioni con le professioni già riconosciute o con le specializzazioni delle stesse".