

Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

**FOCUS sulla GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE in materia di  
PROFESSIONI (2001-2008)**

A cura di Luigi Ramenghi – Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi (Direzione Generale Affari istituzionali e legislativi) della Giunta regionale

(aggiornato al 10/10/2008)

*In generale*

Il *focus professioni* cerca di fondere approfondimento giuridico e taglio “operativo”, affinché ne risulti uno strumento utile anche ai tecnici e amministratori attivi nel settore della formazione oltre che delle professioni, i quali spesso devono decifrare le fonti di un ordinamento mutevole e non sempre chiaro.

Saranno innanzitutto estrapolati i principali indici d’incostituzionalità che emergono dalla giurisprudenza costituzionale maturata dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, avviata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, in questa materia. Successivamente saranno affrontati alcuni dei problemi giuridici e operativi più rilevanti e discussi, nell’intento di ricostruire un quadro sintetico ma generale della materia, che dunque prenda in considerazione i provvedimenti legislativi più recenti e non trascuri le questioni settoriali, come per esempio quella delle professioni ordinistiche o di quelle sanitarie.

a) Quali i sono i punti fermi nell’orientamento costituzionale consolidatosi finora in materia di professioni?

Ci troviamo di fronte a un indirizzo sostanzialmente costante, per quanto articolato, in tutte le pronunce della Corte riguardanti la materia: v. sentenze nn. 353 del 2003, 319, 255 e 424 del 2005, 40, 153, 423, 424 e 449 del 2006, 57, 300 e 443 del 2007, 93, 179 e 222 del 2008.

Le numerose sentenze con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di varie leggi regionali in tema di professioni fondano i propri presupposti logico-giuridici sui seguenti principi:

- La legislazione generale delle professioni, soggetta a riparto concorrente Stato-regioni (art. 117, comma terzo, Cost.), per come emerge dall’ordinamento nazionale positivo, è ispirata al principio fondamentale secondo cui **l’individuazione delle figure professionali** (“funzione individuatrice”), con i relativi **profili e ordinamenti didattici**, è **riservata allo Stato** (sent. cost. 355/05). Va notato che la Corte ha tratto questo principio “dall’art. 2229, primo comma, del Codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni” (la funzione d’individuazione delle professioni è riservata allo Stato per via del “suo carattere necessariamente unitario”), e che il principio è poi stato positivizzato dal d.lgs. 30/06. Non si tratta dunque di un principio costituzionale bensì legislativo, che quindi potrebbe mutare, in generale o solo in alcuni settori (es. in futuro lo Stato potrebbe collocare, almeno per certe professioni, la funzione a livello regionale, oppure sottoporla a procedura consensuale Stato-regioni come nella l. 43/06, sulla quale v. punto e).

Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

- Rientra, quindi, **nella competenza delle regioni** la disciplina di quegli *“aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”* (sent. 355/05).
- Le regioni dunque non possono, **né in via diretta né in via indiretta**, creare e disciplinare nuove figure professionali (a meno che non sia la legge statale a prevederlo) (sent. 353/03).

*Questioni specifiche*

Sulla base di questi punti fermi, è possibile affrontare alcune questioni di grande importanza per l'ordinamento regionale, anche per i loro risvolti applicativi.

b) In che modo le regioni potrebbero determinare la sostanziale creazione di una nuova professione, violando così il quadro costituzionale?

- 1) In alcuni casi la Consulta ha sanzionato non una singola norma bensì un complesso di norme, come nel caso della più risalente pronuncia in materia, la sent. cost. 353/03: con legge il Piemonte aveva regolamentato **“pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali”** istituendone un apposito **registro** regionale e creando una **commissione** permanente presso la giunta regionale col compito di **definire i requisiti minimi per il riconoscimento degli enti di formazione** degli operatori e verificare il possesso dei requisiti occorrenti all'**iscrizione nel registro regionale**. In altre parole la l.r. Piemonte 25/02 aveva istituito **un registro** dedicato sia agli operatori medici sia a quelli non medici, giudicato dalla Corte sostanzialmente equivalente a un albo professionale, quindi illegittimo, perché riservato a soggetti che avessero superato un esame regionale. La stessa l.r. aveva previsto, inoltre, **percorsi formativi** pluriennali nonché il rilascio di **titoli professionali**, peraltro in un campo segnato da formazione universitaria, ma su questo i Giudici non si sono espressi, ritenendo il punto assorbito dal precedente.

Parzialmente diverso il caso della sent. cost. 300/07 relativa alle leggi regionali di Veneto e Liguria sulle “discipline bionaturali per il benessere”. Anche qui la funzione individuatrice è stata desunta *“da una pluralità di elementi”*. In primo luogo dalla descrizione (seppure generica) dei **compiti** assegnati agli operatori delle discipline bionaturali, presente tanto nella l.r. Liguria quanto nella l.r. Veneto (si afferma che tali attività concorrono *“a prevenire gli stati di disagio fisici e psichici stimolando le risorse vitali proprie di ciascun individuo”*, avendo come finalità *“il mantenimento dello stato di benessere della persona”*, ecc.). In secondo luogo dall'istituzione di un apposito elenco, il quale però secondo la Consulta esprime già di per sé la funzione individuatrice della professione – *“prescindendosi dalla circostanza ... che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento”*.

- 2) In altri casi la legge regionale aveva unicamente istituito un registro professionale, ed è bastato questo come motivo d'illegittimità costituzionale per la caducazione dell'intera legge regionale (es. la citata sent. 355/05 sulla legge Abruzzo istitutiva del registro regionale degli amministratori di condominio). E ciò, si badi, non perché il

Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

registro comporti una “chiusura” del mercato regionale ossia una violazione del principio di concorrenza – mai la Corte ha fatto ricorso a tale principio nelle sue pronunce in tema di professioni – bensi perché la violazione è *in re ipsa*, cioè nella funzione individuatrice di nuova professione insita in uno strumento come un registro professionale (posto che ciò contrasta con i principi statali). Questo orientamento, nato con le sentenze 353/03 e 355/05, è stato ribadito e precisato nel 2007 con le sentenze n. 57 (l.r. Marche 28/05 istituiva l’ennesimo registro regionale degli amministratori di condominio) e n. 300 (l.r. Liguria e Veneto su discipline bionaturali) allorché è stata giudicata irrilevante perfino l’espressa previsione di l.r. che dalla mancata iscrizione al registro/elenco regionale non sarebbero derivate preclusioni all’esercizio dell’attività professionale (“l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l’iscrizione ad esso hanno, già di per sé, «una funzione individuatrice»”).

Dunque il criterio del Giudice delle leggi rischia di poggiare sul formale contrasto tra parametri normativi più che sull’effettiva tutela degli interessi pubblici sottostanti.

- 3) Profili d’illegittimità potrebbero sorgere anche dalla regolazione di aspetti formativi. Di per sé la disciplina della formazione di una figura professionale inesistente a livello nazionale non pare avere funzione “individuatrice”, in quanto rientra nell’autonomia normativa regionale prevista dall’art. 117, comma quarto, Cost. Ciò determinerà sicuramente delle differenze tra regione e regione nell’ambito dei “mercati formativi” (es. in Emilia-Romagna potrebbe nascere una figura non prevista in Sicilia), tuttavia ciò rappresenta una delle possibili declinazioni del “regionalismo differenziato” che contraddistingue la nostra forma di governo.

I problemi di costituzionalità sorgono nel momento in cui la formazione condiziona l’esercizio professionale. Su questo, la sent. 319/05 afferma che la specifica finalità di abilitazione all’esercizio della professione che la l.r. abruzzese aveva attribuito ai corsi di massaggiatore-capo bagnino (formazione regionale **immediatamente abilitativa**) non ammetteva all’esercizio della professione chi avesse ricevuto una formazione diversa (es. in un’altra regione). Questo effetto immediatamente abilitante del corso di f.p. rende **incostituzionale anche quella l.r. che si limita a regolare corsi formativi senza anche istituire albi o registri**: da ciò sembra emergere come la Corte ravvisi la “funzione individuatrice” laddove una regione ponga limiti non previsti dallo Stato all’esercizio professionale, o ponendo un filtro “a monte”, in fase formativa (abilitazione regionale), o “a valle”, in fase amministrativa (registro regionale).

La questione è stata pure affrontata nella citata sent. 57/07 (amministratori di condominio) dove la Corte richiama a sostegno della propria tesi il d.lgs. 30/06 che vieta non la creazione e regolazione regionale di una qualifica, bensì di una qualifica *abilitante* (“per l’esercizio”). Peraltro il ragionamento della Corte qui ruota intorno all’istituzione dell’elenco più che dei corsi, visti come mere condizioni d’iscrizione all’elenco, e solo come tali criticati.

Questa linea interpretativa è stata confermata dalla successiva sent. 300/07 sulle discipline bionaturali, secondo cui non solo **l’istituzione** di un registro professionale ma anche la **previsione delle condizioni per l’iscrizione a esso hanno già di per sé una funzione individuatrice** della professione, sebbene non limitino l’accesso alla professione. E tra questi condizioni solitamente sta la necessità di un’apposita formazione. Sempre nella sent. 300/07 il Giudice delle leggi ha precisato che “*per un*

Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

*evidente motivo di consequenzialità” anche le attività di formazione professionale (e la relativa potestà regionale) “non possono che accedere ad ambiti professionali già riconosciuti con l’osservanza, sia da parte dello Stato che delle Regioni, dei rispettivi piani di competenza”.*

Tutto ciò lascia temere che anche una mera indicazione regionale dei titoli necessari per svolgere una certa attività sia incostituzionale, se tale attività non è prevista a livello statale (la citata l.r. Marche 28/05 istituiva, presso la giunta, il registro regionale degli amministratori di condominio, prevedendo che nel registro potesse essere iscritto chi possedesse l’attestato regionale di qualifica professionale – titoli non preesistenti – oppure chi fosse iscritto “in altri albi di ordini o collegi professionali affini” – titoli preesistenti).

c) In quali casi una legge regionale disciplina le professioni invece che la formazione professionale?

La sent. 319/05 afferma che “la specifica finalità di abilitazione all’esercizio della professione”, che la l.r. abruzzese attribuisce ai corsi di massaggiatore-capo bagnino (oltre all’attribuzione alla regione dell’individuazione dei requisiti necessari per la frequenza ai corsi, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale), **porta a escludere la normativa regionale dalla materia (residuale) della formazione professionale** e dimostra invece che tale normativa “si propone invece la finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale ... regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico”. Ovvero: la formazione regionale in questione è **immediatamente abilitativa**, cioè non ammette all’esercizio della professione chi ha ricevuto una formazione diversa, non pubblica o magari ricevuta in un’altra regione. Questo effetto immediatamente abilitante del corso di f.p., dunque, esclude che **si rientri nella materia “f.p.”** (art. 117, IV, Cost.), e fa slittare la normativa che lo produce nella materia “professioni” (117, III). Le sentenze del 2007 però sembrano ridurre ulteriormente gli spazi di potestà regionale (v. punto a 3), così pure il citato d.lgs. 30/06.

d) Quale orientamento ha assunto la Corte costituzionale circa le Professioni “ordinistiche”?

Nella fondamentale sent. cost. 405/05, la l.r. Toscana in materia di libere professioni intellettuali – che definiva le modalità di raccordo (coordinamenti) tra la regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di ordini o collegi, e istituiva la commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali – è stata giudicata incostituzionale perché prevedeva l’istituzione obbligatoria dei coordinamenti tra regione e ordini (disponendo che tali coordinamenti fossero finanziati col contributo degli ordini stessi), attribuiva ai coordinamenti funzioni prima svolte dagli ordini e prevedeva che tali coordinamenti avessero un ruolo nella commissione regionale per le professioni. Il motivo della declaratoria tuttavia consiste nella **violazione non dell’art. 117, III, Cost., bensì del 117, II, lettera g)**, ovvero: così facendo la regione Toscana ha inciso l’ordinamento e l’organizzazione degli ordini e dei collegi professionali. La Corte ha

Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

spiegato che l'ordinamento vigente su ordini e i collegi tutela un "rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, 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", al fine di garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento collettivo.

A giudizio della Consulta, dalla dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, II, lettera g, Cost.: esclusiva statale), non quella delle professioni.

Secondo la Corte, in fine, l'art. 117, III, attribuisce alle **regioni la competenza a disciplinare – nei limiti dei principi fondamentali:**

A – "le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio";

B – "le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, ... limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi".

e) Qual era l'orientamento precedente alla riforma costituzionale del 2001?

L'orientamento sulle professioni che la Corte ha sviluppato dopo il 2001 non sembra, per certi aspetti, discostarsi troppo dal precedente. Si pensi alla **sent. cost. 372/89**. In quel caso Piemonte e Lombardia impugnarono la legge 6/89 (*Ordinamento della professione di guida alpina*) e in particolare l'art. 7, sotto il profilo della lesione delle competenze regionali in materia di "istruzione artigiana e professionale". Ai sensi dell'art. 7, l'abilitazione tecnica all'esercizio della professione di guida alpina si conseguiva mediante la frequenza di appositi corsi teorico-pratici e il superamento dei relativi esami; i corsi erano finanziati dalle regioni (nell'ambito dei programmi regionali relativi alla formazione professionale) ma erano organizzati, programmati e conclusi (con esami) dai collegi professionali (regionali e statale) (inoltre l'art. 9 affidava ai collegi regionali, senza prevedere alcuna partecipazione delle regioni, l'organizzazione dei corsi di aggiornamento professionale, corsi i cui contenuti o modalità erano stabiliti dai direttivi degli stessi collegi regionali; l'art. 22 poi, per gli "accompagnatori di media montagna", prevedeva un'abilitazione tecnica da conseguire mediante corsi ed esami organizzati – seppure d'intesa con la regione – dai collegi regionali delle guide, secondo programmi e modalità stabiliti dagli stessi collegi, sempre d'intesa con le Regioni).

A giudizio della Consulta, una simile disciplina comprimeva indebitamente – già ante riforma 2001 – il ruolo riservato alle regioni in materia di istruzione professionale, dal momento che affidava l'organizzazione dei corsi professionali, di abilitazione o di aggiornamento, agli stessi organi dell'ordinamento professionale, escludendo, di contro, la presenza regionale (come nel caso dell'art. 9), ovvero limitandola alla sola vigilanza (come nel caso dell'art. 7) o, al massimo, all'intesa con gli stessi collegi (come nel caso dell'art. 22). Come si vede, all'epoca la giurisprudenza costituzionale era orientata a ricondurre la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di **possibili forme di coordinamento e controllo centrale** dirette a garantire **standard minimi** quantitativi e qualitativi, **relativi ai corsi**, nonché **verifiche** relative alla fase della valutazione finale del risultato della frequenza ai corsi, **ove** questa comporti il rilascio di **titoli abilitanti su scala nazionale** (sentenze n. 216 del 1976, n. 89 del 1977 e n. 165 del 1989). Nota bene: ciò accadeva materia di "istruzione professionale",

Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

non di professioni, dove all'epoca le regioni non avevano competenze. Questo non escludeva peraltro la possibilità che, ai fini dell'organizzazione dei diversi corsi professionali e della definizione dei criteri didattici e dei programmi, gli organismi rappresentativi della categoria professionale potessero trovare spazio collaborativo: tale apporto – ben giustificato in relazione al peculiare contenuto tecnico e di esperienza proprio delle materie oggetto dei corsi professionali – poteva essere definito, in forme appropriate, tanto in sede di eventuale formulazione di nuovi principi da parte della legge statale quanto in sede di legislazione regionale.

Alla luce di questa giurisprudenza, si pone oggi il problema di dove collocare la formazione professionale propedeutica all'esercizio delle professioni, tanto chiuse che aperte. In entrambi i casi le *qualifiche* sembrano spettare interamente alle regioni (ma sempre nel rispetto dei l.e.p. statali), mentre le *abilitazioni* – una sorta di livello ulteriore della f.p. – rientrano nelle “professioni” e dunque qui la competenza statale sarà più ampia, riguarderà anche gli ordinamenti didattici e i titoli.

In definitiva, per ora la novella costituzionale del 2001 sembra avere ampliato la potestà regionale in materia di professioni più sul piano formale che sostanziale, schiacciandola sulla materia residuale della formazione professionale, fino quasi a fare coincidere le due sfere di competenza.

f) Quali competenze prevede la legge n. 43 del 2006?

La legge 1 febbraio 2006, n. 43 (*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*), all'art. 5 dispone che l'individuazione di nuove professioni sanitarie (il cui esercizio deve essere riconosciuto su tutto il territorio nazionale) può avvenire anche per iniziativa delle regioni, ed è effettuata mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome.

A questo proposito va segnalato che nella sentenza 300/07 sulle leggi veneta e ligure in materia di discipline bionaturali, la Corte ha ritenuto non pertinente il richiamo all'art. 1, co. 2, della l. 43/06, secondo cui alle regioni rimane la competenza “nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie”. La Corte ha argomentato come segue:

- 1) Innanzitutto la l. 43/06 stabilisce che i profili di competenza regionale vadano riferiti esclusivamente ad **attività con carattere “servente” e “ausiliario”** rispetto a quelle pertinenti alle professioni sanitarie (peraltro a un livello inferiore rispetto a quello proprio delle “arti ausiliarie delle professioni sanitarie”, anch'esse rientranti nella materia delle professioni), e questo carattere **non è ravvisabile nell'attività dell'operatore delle discipline bionaturali del benessere**;
- 2) in secondo luogo, il richiamato art. 1, co. 2, l. 43/06 va comunque letto insieme con il successivo comma 3 secondo cui “*la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale*”.



Giunta Regionale  
Direzione Generale Centrale degli Affari Istituzionali e Legislativi

*Per i riferimenti bibliografici si rimanda alla sezione bibliografica del sito*