

Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?

di Annamaria Poggi

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2/2006)

1. La sentenza n. 355 nel quadro della giurisprudenza costituzionale in materia di professioni

Con la sentenza n. 355 del 2005 la Corte scrive un altro significativo brano del capitolo inerente la definizione della materia "*professioni*" attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni.

Alla sent. n. 353 del 2003, che aveva aperto la strada all'interpretazione contenutistica della materia dopo la revisione costituzionale del 2001, sono seguite le sentenze nn. 319, 355, 405, e 424 del 2005 e la n. 40 del 2006 che, in quanto insistenti su profili diversi, costituiscono un quadro ormai completo dell'assetto della materia. Da esso emerge la carenza di elementi che consentano di dare un qualche contenuto effettivo alla "nuova" competenza legislativa regionale, che pare, invece, sovrapporsi quasi perfettamente alla già acquisita competenza residuale in materia di "*formazione professionale*".

Tale quadro è stato poi, per quanto riguarda il profilo che qui interessa, avallato dal d.lgs. n. 30/2006 di "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*" che ha, per l'appunto, attribuito allo Stato la individuazione delle professioni e alle Regioni la potestà legislativa "*sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale*" (art. 1, comma 2). Lo stesso d.lgs. ha poi ulteriormente specificato che è la legge statale a definire "*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*" (art. 4, comma 2) e che "*Le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l'esercizio della professione*" (art. 2, comma 1). La sovrapposizione con la materia della formazione professionale emerge con una certa linearità laddove il d.lgs. precisa che "*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*" (art. 4, comma 3), con ciò ponendo una norma già prevista nell'art. 141 del d.lgs. 112/1998 proprio in tema di formazione professionale. Il d.lgs. sancisce, infine, il doppio limite statale alla materia "*professioni*": quello generale contenuto nella legge quadro e quello specificamente contenuto nelle leggi statali sulle singole professioni.

La lettura della sentenza che qui si commenta, perciò, va anche solo sinteticamente integrata con quelle che l'hanno preceduta e seguita, nonché con il d.lgs. sopra citato, al fine di meglio comprendere lo spazio che essa va ad occupare, e le conseguenze che determina in relazione all'ambito di competenza legislativa delle Regioni nella materia delle "*professioni*".

2. Il contenuto della sentenza: l'esigenza dell'uniformità nell'"individuazione"(e relativa definizione) come caratteristica di ogni professione

La sentenza in oggetto accoglie un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge Regione Abruzzo 17/2003 ("*Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio*") con cui si subordinava l'iscrizione a detto registro, tra l'altro, al superamento di un esame di abilitazione e si prevedeva espressamente che la mancata iscrizione al registro regionale avrebbe precluso "*l'esercizio dell'attività di amministratore, salvo i casi di condomino amministratore*" (art. 2, comma 3).

Nel ricorso governativo si assumeva la violazione, da parte della legge regionale, del parametro comunitario (nel senso che essa avrebbe determinato una limitazione all'esercizio di un'attività di prestazione di servizi, con ciò contravvenendo ai principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese di cui agli artt. 3, comma 1, lett. C del Trattato che istituisce la Comunità europea); della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale (per la preclusione operata dalla legge regionale all'attività di amministratore a chi non fosse iscritto al relativo registro).

La Corte, dopo aver ricondotto la legge in questione alla materia "*professioni*" e dopo aver segnalato la carenza di una legislazione statale di disciplina generale delle professioni, invoca la vigenza dei principi fondamentali ricavabili dalla

disciplina vigente.

Tra tali principi, prosegue la Corte, va sicuramente annoverato quello, affermato in più occasioni con riferimento alle professioni sanitarie, secondo cui *"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"*. Eccede, dunque, la competenza legislativa regionale *"l'istituzione di nuovi e diversi Albi (rispetto a quelli già 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"*.

Accantonando per un attimo la questione relativa alla mancata considerazione da parte della Corte degli altri parametri invocati, soprattutto di quello comunitario su cui si tornerà più avanti, va sottolineato come la sentenza si regga sulla sostanziale coincidenza tra individuazione di una professione e istituzione del relativo Albo di professionisti abilitati all'esercizio di quella professione.

Rispetto alla sentenza n. 353/2003 e alla 319/2005 il passaggio non è di poco conto poiché l'uniformità delle professioni sin'ora motivata dalla Corte relativamente alle sole professioni sanitarie, e fondata sull'esigenza di una uniforme tutela della salute sul territorio nazionale,^[1] viene ora estesa (l'uniformità nell'individuazione) a qualunque professione sia correlato un Ordine, un Collegio ovvero un Albo.

Individuazione di una professione e istituzione di un Ordine, Collegio o Albo sono dunque operazioni precluse alle Regioni in quanto: la prima principio fondamentale della materia e la seconda necessaria conseguenza della prima.

I due profili che emergono da tali affermazioni si dimostrano inevitabilmente intrecciati:

- la configurazione degli Ordini e Collegi (enti pubblici nazionali) come custodi della professione e l'istituzione degli Albi con funzione di "certezza legale"^[2] o con funzione di tutela del pubblico affidamento consolidano il "protezionismo" statale sulle professioni;
- tale consolidamento incide negativamente sulla definizione contenutistica della materia *"professioni"* attribuita alle Regioni.

E' evidente, infatti, che l'assunzione di un immutato protezionismo statale delle professioni (pur dopo la revisione costituzionale del 2001) non poteva che condurre ad escludere dal potere legislativo regionale non solo la istituzione ex novo di un Albo, ma altresì la possibilità di frazionamento "regionale" di un albo già previsto a livello statale, come quello degli amministratori di condominio che formava oggetto della legge della Regione Abruzzo.

Del resto tutte le altre sentenze adottate dalla Corte allo scopo di definire il contenuto della materia *"professioni"* si fondano, direttamente o indirettamente, su tale assunto. Esso, come è intuibile, non costituisce una conseguenza inevitabile del nuovo riparto di competenze legislative fondato sul 117 Cost., ma trova fondamento in scelte squisitamente politiche che alla fine fatalmente evocano l'"interesse nazionale" che, come qualcuno aveva già sottolineato all'indomani della revisione costituzionale, non è per nulla scomparso dall'impianto complessivo del Titolo V, al di là della sua enunciazione espressa in qualche norma costituzionale.^[3]

3. Il carattere unitario delle professioni e la infrazionabilità di Ordini Collegi e Albi: la sostanziale coincidenza tra la materia "professioni" e "formazione professionale":

Dalla configurazione della materia fin qui operata dalla Corte emerge che dalla materia *"professioni"* sono esclusi:

- 1) l'individuazione di una professione non prevista a livello statale (sent. 319 e 353/2003) ^[4];
- 2) l'istituzione di un ordine o albo non previsto a livello statale (sentt. 353/2003 e 424/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie)^[5];
- 3) l'istituzione di un albo "regionale" concernente una qualunque professione già individuata a livello statale con il relativo albo (sent. 355/2005);

- 4) la disciplina "regionale" di sezioni di ordini e collegi nazionali (di qualunque professione) (sent. 405/2005)[6];
- 5) la disciplina del profilo e dell'ordinamento di una professione non prevista a livello statale (319/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie)[7].

Gli assunti che si ricavano da tale sistemazione della materia sono almeno tre:

- a) l'individuazione e la definizione delle professioni sono principi fondamentali della materia "*professioni*", senza distinzione interna tra tipi di professioni[8];
- b) sono altresì principi fondamentali trasversali a tutte le materie;
- c) si fondano sull'esigenza di una necessaria unitarietà della disciplina delle professioni cui consegue una infrazionabilità della strumentazione amministrativa ad essa collegata.

La Corte, dunque, esclude dalla materia professioni almeno quattro profili assai diversi tra di loro: l'individuazione regionale delle professioni, la disciplina del profilo e dell'ordinamento didattico delle professioni; l'istituzione regionale di albi nuovi o già esistenti per qualunque tipo di professione; la disciplina regionale di Ordini e Collegi per qualunque tipo di professione.

E' difficile sostenere che tali esclusioni dall'ambito della competenza concorrente regionale possano rientrare nell'ambito della determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, come è difficile sostenere che derivino direttamente dalla previsione dell'esame di Stato di cui all'art. 33, comma 5 Cost.

Individuazione e disciplina, infatti, potrebbero tranquillamente essere scissi, a livello di competenza, dalla tenuta degli albi, anche con funzione certificatoria: una volta poste le regole fondamentali per l'accesso alla professione e per la sua disciplina, quanto a profili ed ordinamenti didattici, nulla osterebbe alla costituzione né di sezioni regionali degli Ordini e Collegi, né soprattutto alla costituzione regionale di albi.

Il punto è che per la Corte ciò che risulta realmente infrazionabile è propriamente il profilo relativo agli Ordini e agli Albi che, anziché costituire una conseguenza dell'unitarietà della professione costituisce al fondo la causa di quella unitarietà. Non scaturendo tale unitarietà né dall'art. 33, comma 5, né dal 117 la Corte è costretta nella motivazione ad acrobazie argomentative poco convincenti. Così quando asserisce che l'unitarietà degli Ordini è richiesta dall'esigenza di "tutelare un rilevante interesse pubblico" e cioè "il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività" (sent. 405/2005). Così quando lega l'individuazione della professione (quale principio fondamentale) alla necessaria unitarietà dell'albo (sent. 355/2005).

Del resto, se l'Albo (sia che abbia funzioni certificatorie sia che abbia funzioni meramente ricognitive) costituisce la condizione per l'esercizio della professione su tutto il territorio nazionale, la nuova materia "*professioni*" attribuita a livello di competenza concorrente non può che, in questa ottica, consistere dell'istituzione e definizione di figure professionali la cui certificazione abbia unicamente valore sul territorio regionale. Il che equivale a sovrapporre la materia delle "*professioni*" con la materia "*formazione professionale*", ora attribuita alle Regioni come competenza residuale.

La disciplina "*di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale*" richiamata dalla Corte quale ambito specifico di competenze regionali coincide, infatti, pressoché integralmente con il contenuto della materia amministrativa "*formazione professionale*" contenuta nell'art. 141 del d.lgs 112/1998 la cui formulazione è già stata considerata la "massima estensione della nozione logica"[9] della formazione professionale, potendo estendersi sino al conseguimento di un titolo di istruzione anche post-universitario.

4. "Protezionismo statale" sulle professioni v. parametro comunitario?

Il ristrettissimo ambito di competenze attribuito alle Regioni in materia di professioni è indubbiamente funzionale alla difesa del protezionismo statale sulle professioni che, non costituendo conseguenza di nessuna norma costituzionale,[10] non può che giustificarsi sull'interesse nazionale, come dimostrano i richiami all'esigenze di

"unitarietà" e all'"interesse pubblico generale" contenuti e nella giurisprudenza costituzionale e nel d.lgs. 30/2006.

Del resto l'interesse statale alla regolazione protetta delle professioni si è, nel tempo, dimostrato convergente con l'interesse delle professioni alla protezione statale. Ne va dimenticato che tale convergenza è stata un potente fattore di democrazia, che ha impedito la sindacalizzazione e la politicizzazione dei più importanti corpi professionali.[11]

In tale contesto non è difficile comprendere come i problemi che oggi sono sul tappeto non sono certamente considerati quelli connessi al riparto di competenza Stato-Regioni in materia (cui, per i motivi sopra evidenziati sono contrari gli stessi Ordini e Collegi), bensì il difficile e non raggiunto equilibrio (almeno nel d.lgs. 30/2006) tra parametro comunitario della "liberalizzazione" dei servizi professionali e ruolo statale di protezione delle professioni.

[1] Profilo su cui hanno insistito i commentatori della 353/2003: A.Gentilini, *La materia concorrente delle "professioni" e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, *Giur. cost.*, 20033685.

[2] Nel senso che l'iscrizione "diviene fatto di legittimazione per lo svolgimento della professione" (A.Mari, *Professioni e ordini professionali in Italia*, in S.Cassese (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa*, *Il Sole24 ore*, 1999, 70.

[3] A.Barbera, *Scompare l'interesse nazionale? Forum di quaderni costituzionali*, www.formu.it.

[4] Così nella sent. n. 353 "Non pare quindi dubbio che (...) 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 e ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato".

[5] La stessa n. 353 infatti precisa: "Né si può dire che trattandosi di nuove pratiche terapeutiche e di discipline non convenzionali quel principio non trovi applicazione, ed infatti la legge della Regione Piemonte n. 25 del 2002, istituendo, tra l'altro, un registro dedicato sia agli operatori medici sia a quelli non medici, prevedendo percorsi formativi di durata pluriennale, nonché il rilascio di titoli professionali, viene soprattutto ad incidere su aspetti essenziali della disciplina degli operatori sanitari senza rispettare (...) il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione e la definizione delle varie figure professionali sanitarie".

[6] Così si legge nella sentenza: "la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, 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".

[7] Così ha deciso la Corte nella sent. n. 319/2005 che aveva ad oggetto un ricorso governativo contro una legge regionale istitutiva della figura professionale del "massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici". Ed infatti, si legge nella sentenza "pur in difetto di una specifica disciplina statale della figura professionale in questione la legge regionale (...) viola la riserva allo Stato (...) del potere di individuare le figure professionali degli operatori socio-sanitari ad elevata integrazione sanitaria e di determinarne gli ordinamenti didattici".

[8] Tra professioni c.d. "ordinistiche" (con albi con funzioni certificatorie) e non ordinistiche, come in dottrina era stata suggerito allo scopo di configurare un reale ambito di competenza legislativa regionale da E.Bindi e 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 *Questa Rivista*, 2004, 1317 ss.

[9] G.Sciullo, *Art. 141, G.Falcon* (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 475.

[10] Sul ripudio della concezione "statalista" operata dalla Costituzione in materia v. da ultimo G.Della Cananea, *L'ordinamento delle professioni* in S.Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo primo, Milano, 2000, 806 ss.

[11] S.Cassese, *L'ordinamento delle professioni: problemi italiani e modelli stranieri* in S.Cassese (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa* cit., 7 ss.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali