

SENTENZA N. 405
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Piero Alberto	CAPOTOSTI	Presidente
- Fernanda	CONTRI	Giudice
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 dicembre 2004, depositato in Cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il Giudice relatore Fernanda Conti;

uditi l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2 dicembre 2004 e depositato il successivo 11 dicembre 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'articolo 2 della legge regionale citata, 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 porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, 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 l'Avvocatura, infatti, le disposizioni censurate incidono sulla struttura organizzativa degli Ordini e Collegi professionali che, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali, natura che, precisa il ricorrente, non viene meno nelle loro articolazioni territoriali.

Nella medesima violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione incorrerebbe anche l'articolo 3 della stessa legge regionale, nella parte in cui attribuisce ai coordinamenti regionali, organi illegittimamente costituiti per le ragioni che si sono espone, il potere di promuovere attività di formazione e aggiornamento professionale e di proporre iniziative di formazione e aggiornamento per i professionisti.

Tale disposizione, peraltro, «quantomeno nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante», si porrebbe in contrasto anche con l'articolo 33 della Costituzione, che riserva allo Stato – mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato – la disciplina della formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Con riferimento all'articolo 4 della legge della Regione Toscana, il ricorrente rileva come tale articolo, che disciplina la 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, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione. In primo luogo, perché attribuisce funzioni ad un organo – il coordinamento regionale – illegittimamente istituito e, in secondo luogo, in quanto, equiparando, in un organo misto, il coordinamento con soggetti di natura privata snatura ulteriormente la natura pubblica dell'Ordine o Collegio rappresentato.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, 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.

2. – Con memoria depositata il 21 dicembre 2004 si è costituita la Regione Toscana che, riservandosi ulteriori deduzioni, chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata, in quanto la Regione avrebbe legittimamente esercitato le proprie competenze in materia di professioni e di formazione professionale.

3. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale ha ribadito i motivi formulati nell'atto introduttivo e aggiunto ulteriori osservazioni.

In ordine all'articolo 2 della legge regionale n. 50 del 2004, l'Avvocatura osserva che, per giurisprudenza costante, gli Ordini ed i Collegi professionali sono qualificati Enti pubblici nazionali; pertanto, il loro ordinamento e la loro organizzazione ricadono nell'ambito della competenza esclusiva statale.

Per quanto riguarda l'articolo 3, nel ribadire le censure in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, l'Avvocatura precisa che la norma, almeno nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante, sarebbe in contrasto con l'articolo 33 della Costituzione, poiché ogni disposizione concernente lo *status* dei professionisti e delle libere professioni non può che essere ricondotta alla citata norma costituzionale.

Ad avviso del ricorrente, peraltro, anche qualora si volesse accogliere la ricostruzione prospettata dalla Regione, secondo la quale la legge impugnata sarebbe riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di “professioni”, la potestà legislativa regionale dovrebbe comunque rispettare i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale, principi, che, in assenza di una nuova disciplina vanno desunti dalla legislazione statale in vigore.

In riferimento all'articolo 4, l'Avvocatura, nel confermare quanto sostenuto nell'atto introduttivo, sottolinea che la disciplina delle associazioni professionali deve soggiacere al limite del diritto privato, essendo possibile ricondurre dette associazioni al più ampio genere delle associazioni non riconosciute.

4. – Con memoria depositata il 22 giugno 2005, la Regione Toscana ha ribadito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale ed ha ulteriormente articolato le sue difese.

In particolare, in riferimento all'articolo 2 della legge regionale impugnata, la Regione precisa 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».

Peraltro, secondo la Regione, la norma censurata si limiterebbe ad “istituzionalizzare” ciò che nella realtà già è stato istituito per rispondere ad esigenze organizzative.

Ad avviso della Regione, l'infondatezza della questione deriverebbe anche dalla natura della norma regionale che attribuirebbe una mera facoltà agli Ordini e ai Collegi.

La facoltatività dei coordinamenti regionali troverebbe ulteriori conferme: nella circostanza che l'articolo 2 prevede la costituzione dei coordinamenti regionali secondo le procedure stabilite dai rispettivi Ordini e Collegi e, pertanto, ove tali procedure non fossero previste, i coordinamenti non sarebbero costituiti; nella circostanza che l'onere finanziario relativo alla costituzione ed al funzionamento dei coordinamenti è posto a carico esclusivamente degli Ordini e dei Collegi che partecipano al coordinamento; e, infine, nel fatto che la Regione non ha alcun potere di controllo sui coordinamenti regionali, dal momento che la legge prevede esclusivamente che della effettiva costituzione venga data comunicazione alla Regione per l'organizzazione del lavoro della Commissione prevista dalla legge.

Per quanto riguarda l'articolo 3 della legge regionale n. 50 del 2004, la Regione osserva che la legge si limita esclusivamente a prevedere possibili attività formative sia per i professionisti che già operano sia per i soggetti che durante il tirocinio possono svolgere ulteriore attività formativa, che, tuttavia, non interferisce in nulla con i contenuti e le regole dell'esame di Stato.

Relativamente all'articolo 4, la Regione rileva che è del tutto infondata la tesi che la commistione in un unico organo farebbe venir meno la natura pubblica degli Ordini e dei Collegi: innanzitutto perché l'istituzione della Commissione costituisce un importante momento che consolida il lavoro intrapreso e realizzato con i protocolli di intesa e poi perché i coordinamenti «sono articolazioni territoriali organizzati in strutture private».

In riferimento all'ultimo profilo di impugnativa, secondo la difesa regionale, già sulla base dell'articolo 14 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) è stato attribuito alle Regioni il riconoscimento delle persone giuridiche private operanti in materie di competenza regionale.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi e istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione.

Il ricorrente censura l'art. 2 della citata legge regionale, perché, nel prevedere la costituzione da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri «coordinamenti regionali», che si atteggiavano come vere e proprie «strutture operative degli Ordini e dei Collegi territoriali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria», si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Nella stessa violazione della Costituzione incorrerebbe anche il successivo art. 3 perché, prevedendo che i predetti «coordinamenti regionali» abbiano facoltà di organizzare «attività di formazione e aggiornamento professionale» nonché di «proporre iniziative di formazione», attribuirebbe ad un organo illegittimamente costituito il potere di promuovere attività di formazione e di aggiornamento per i professionisti.

La previsione dell'art. 3 della legge regionale censurata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 33 della Costituzione, che riserva allo Stato, mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato, la formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Viene anche censurato l'articolo 4, che disciplina l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, organo consultivo della Regione, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali: la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione: in primo luogo, in quanto attribuisce funzioni ad un organo illegittimamente istituito ed in secondo luogo, in quanto priverebbe della natura pubblica l'Ordine o Collegio rappresentato «attraverso la sua equiordinazione, in un organismo misto, con soggetti privati». La norma censurata violerebbe altresì l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia «ordinamento civile», perché detterebbe una disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali.

2. – La questione è fondata.

Non vi è dubbio che la normativa regionale censurata, prevedendo la costituzione obbligatoria dei coordinamenti (art.2), 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), ha inciso sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi.

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.

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”, che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia “professioni” di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente. L'art. 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare – nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003) – tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi.

Per tali motivi, gli impugnati articoli 2 e 3 della legge regionale, in quanto istituiscono e attribuiscono funzioni ai coordinamenti regionali, devono dichiararsi costituzionalmente illegittimi. Da tale illegittimità consegue altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge, perché, pur istituendo un organo regionale con compiti consultivi, prevede in esso la partecipazione di rappresentanti dei predetti coordinamenti, come sopra ritenuti illegittimamente costituiti.

Questa Corte non può, infine, omettere di rilevare che le restanti disposizioni della legge regionale si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente impuginate dal ricorrente.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale deve estendersi, in via consequenziale, anche alle restanti disposizioni della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA