

**Sentenza:** n. 228 del 6 novembre 2018

**Materia:** professioni

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** articolo 117, terzo comma della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia)

**Esito:** fondatezza del ricorso, illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia).

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:** Il ricorrente impugna le disposizioni di cui in oggetto, in quanto ritenute lesive della competenza statale in materia di professione, in violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Nel loro articolato complesso esse provvedono a:

- definire il termine clownterapia, o terapia del sorriso, quale la possibilità di utilizzare, attraverso l'opera di personale medico, non medico, professionale e di volontari appositamente formati, il sorriso e il pensiero positivo a favore di chi soffre un disagio fisico, psichico o sociale. La clownterapia può svolgersi in contesti ospedalieri, non solo pediatrici, in centri per la disabilità, in centri per la terza età, in contesti sociali difficili, carceri, quartieri a rischio, nelle scuole, in missioni umanitarie e in occasione di eventi calamitosi;
- definire il clown di corsia come quella figura che, utilizzando specifiche competenze acquisite in varie discipline, analizza i bisogni dell'utente per migliorarne le condizioni fisiche e mentali, all'interno delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, applicando i principi e le tecniche della clown terapia;
- stabilire che la Regione Puglia promuova la formazione professionale del personale delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e delle associazioni di volontariato e di promozione sociale e delle cooperative che operano nell'ambito della clown terapia;
- prevedere che la qualifica professionale del clown di corsia sia riconosciuta al termine di un percorso formativo che deve svolgersi nel rispetto degli standard formativi specifici, individuati da un regolamento (criteri, modalità, durata etc.) della Giunta regionale e che i corsi di formazione siano organizzati dalle suddette associazioni iscritte nel registro regionale delle associazioni di volontariato;
- istituire un registro regionale dei soggetti che svolgono attività di clownterapia.

Il ricorrente a sostegno della propria tesi richiama la normativa statale di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), che all'articolo 1, nell'individuare al comma 1 i principi fondamentali in materia di professioni di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione che si desumono dalle leggi vigenti dispone che "le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II» (comma 2) e che "la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» (comma 3) e la giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, per il carattere necessariamente

unitario a livello statale che riveste tale individuazione, principio questo che costituisce limite di ordine generale invalicabile dal legislatore regionale e che comporta quindi per esso l'impossibilità di dar vita a nuove figure professionali.

Con riferimento allo specifico settore delle professioni in ambito sanitario, il ricorrente rileva che lo stesso legislatore statale ha preso in considerazione il fatto che nuovi eventuali fabbisogni possono condurre all'istituzione di profili professionali diversi da quelli contemplati dalla normativa nazionale. L'articolo 5 della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnicosanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), ha difatti delineato una specifica procedura per l'individuazione, con il coinvolgimento delle Regioni, di nuove professioni sanitarie da ricomprendere in una delle aree di cui agli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica).

La predetta procedura è stata recentemente modificata dall'articolo 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute). Tale articolo prevede che l'istituzione di nuove professioni sanitarie è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, 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.

La Corte conferma la propria giurisprudenza: 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 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 e *tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali* » (sentenza n. 147 del 2018, con richiamo alla sentenza n. 98 del 2013).....*tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché “l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenza n. 98 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 217 del 2015).*

La Corte richiama altresì, per gli ambiti propri delle materie professioni e formazione professionale la prima di competenza concorrente, la seconda di competenza legislativa residuale delle Regioni, la propria giurisprudenza in merito, la quale ha delineato i “confini differenti”, per cui *«il nucleo della potestà statale “si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo” (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale “non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà*

*primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato.*

Poiché la legge impugnata individua e definisce la professione del clown di corsia, la relativa attività lavorativa *assume una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico (ex plurimis, la già richiamata sentenza n. 108 del 2012)*, non potendosi ritenere espressione della competenza regionale in materia di formazione professionale, in quanto questa si riferisce alle figure professionali definite dal legislatore statale, delle quali la Regione può regolare i corsi di formazione.

Precisa la Corte che, qualora vi fosse la necessità di assicurare che i soggetti che svolgono in via volontaria attività di clownterapia, abbiano competenze adeguate ai delicati ambiti socio-sanitari in cui essa si espleta, questa può essere soddisfatta attraverso la previsione di appositi corsi di formazione condizionanti l'accesso ai contesti sopradescritti, mentre se si ritenesse invece necessaria l'istituzione di una specifica professione in riferimento all'attività del clown di corsia, riconducibile all'ambito sanitario, la normativa statale sopracitata prevede un particolare procedimento, che contempla il coinvolgimento delle stesse Regioni, per individuare e istituire nuove figure professionali.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge, in quanto anche le disposizioni non impugate costituiscono carattere essenziale di essa.