



Il Cup sulla vicenda del dlgs La Loggia: testo da riformulare per fare il punto sulla situazione attuale

Sulle professioni competenze chiare All'amministrazione centrale la disciplina di ordini e collegi

DI ROBERTO ORLANDI
vicepresidente del Cup
e presidente del Consiglio
nazionale degli agrotecnici
e degli agrotecnici laureati

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 280, che ha parzialmente dichiarato incostituzionale la legge 5 giugno 2003, n. 131 cosiddetta La Loggia (ricognitiva delle competenze concorrenti dello stato e delle regioni dopo la novella dell'art. 117 della Costituzione), ha indotto alcuni commentatori a dichiarare definitivamente perduti anche i decreti legislativi, previsti dalla legge stessa e che vi avrebbero dovuto dare concreta applicazione.

Il primo dei nove decreti previsti era stato approvato dal consiglio dei ministri nei primi giorni dello scorso mese di maggio e riguardava la ripartizione delle competenze statali e regionali in materia di professioni, perciò qualcuno ha già annunciato un pieno «via libera» alla legislazione regionale in materia e forse dipende da questo fatto la recente approvazione della legge regionale della Toscana, che apparentemente incide anche sull'ordinamento delle professioni, con qualche dubbio, su questo punto, di legittimità.

Sarà bene, allora, fare chiarezza sugli effetti della recente decisione della Consulta.

Va intanto ricordato come l'intervento della Corte costituzionale sia stato richiesto solo da alcune province e regioni autonome (la provincia di Bolzano e le regioni Sardegna e Valle d'Aosta) le quali, in particolare, ritenevano lesi i poteri speciali loro attribuiti dai rispettivi Statuti e dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 4 (che delegava il governo a emanare decreti ricognitivi dei principi fondamentali, traendoli dalle leggi vigenti nelle materie previste dall'art. 117, comma terzo della Costituzione) e comma 6 della legge n. 131/2003.

La provincia autonoma di Bolzano e la regione Sardegna, inoltre, impugnavano anche il comma 5 dell'art. 1, nella parte in cui prevedeva che con i decreti legislativi, «sempre a titolo di mera ricognizione», potessero individuare disposizioni ricorrenti nella «competenza esclusiva dello stato».

Queste dunque, in sostanza, le censure che hanno originato i ricorsi e la successiva sentenza n. 280 della Consulta, chiamata perciò a giudicare due ordini di problemi:

- il primo: se fosse possibile, procedere all'individuazione dei principi fondamentali rinvenienti nelle leggi relative alle materie previste dal novellato art. 117 della Costituzione (alias, se fosse possibile procedere a una ricognizione delle

competenze dello stato e delle regioni), per il tramite di decreti legislativi demandati all'autorità governativa centrale;

- il secondo: se la procedura prevista dalla legge n. 131/2003 fosse corretta e rispettosa delle prerogative riconosciute alle autonomie regionali.

Sul secondo punto la Consulta non ha dubbi, i commi 5 e 6 dell'art. 1 delle legge in esame, nell'attuale formulazione, non sono conformi a Costituzione, perché consentono al governo di svolgere un'ampia opera di interpretazione del contenuto delle materie oggetto dell'art. 117 «federalista» della Costituzione, quindi con la teorica possibilità di appropriarsi indebitamente di competenze che invece sono delle regioni; ogni ambito di apprezzamento interpretativo, ricordano i giudici costituzionali, non può essere consentito all'interno di attività meramente «ricognitive», così come delegate al governo dalla legge n. 131.

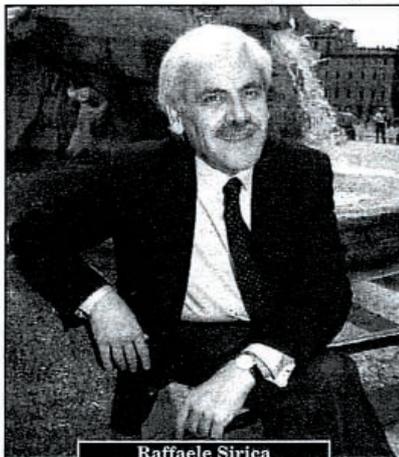
Ma non è meno interessante vedere come viene giudicato il comma 4 dell'art. 1 ritenuto, invece, del tutto conforme a Costituzione.

Secondo i giudici costituzionali è infatti perfettamente lecito che, in determinate circostanze, l'enunciazione di principi fondamentali relativi a materie di competenza concorrente stato/regioni possa essere oggetto di un atto legislativo delegato, senza che ciò necessariamente leda le attribuzioni delle regioni.

In questo particolare caso la Corte costituzionale qualifica il comma 4, art. 1, come una disposizione di «prima applicazione, finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di orientare l'iniziativa legislativa», sia statale che regionale.

Secondo i giudici si è quindi in presenza «di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè fino al momento dell'entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il parlamento definirà i nuovi principi fondamentali».

Per di più allo scopo di agevolare il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative, contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi, perché si è sempre e solo in presenza di un'attività che non de-



Raffaele Sirica

ve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base alle precedenti pronunce della stessa Consulta.

Inoltre, il dichiarato intento di conferire carattere sostanzialmente ricognitivo all'attività delegata trova una importante conferma nelle norme procedurali previste dalla delega stessa, che dispongono un'articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza stato-regioni, delle commissioni parlamentari competenti e infine quello definitivo della commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi, in tutte queste sedi sarà possibile rilevare la presenza di eventuali disposizioni che abbiano contenuto innovativo, non ammesso.

Perciò la delega legislativa prevista dalla legge n. 131/2003 può essere assimilata a quella di compilazione dei Testi unici (piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59), per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia.

Questo significa, in altri termini, che la legge n. 131 è conforme a Costituzione laddove opera una «ricognizione dei principi fondamentali» nella ripartizione delle competenze fra stato e regioni, e viene cassata laddove esorbita tale limite.

Ed è esattamente quanto si proponeva di ottenere il legislatore della legge n. 131; cioè una ricognizione di principi, non una loro interpretazione né un'espropriazione di poteri regionali.

Dunque, purgata dalle disposizioni equivoche, la legge n. 131/2003 è confermata dai giudici costituzionali nel suo impianto più genuino e i decreti delegati possono perciò essere redatti in aderenza a quello spirito. Tornando all'iniziale decreto La Loggia in materia di

professioni (contestato dalle regioni, che lo ritenevano esorbitante), appare evidente che esso deve ora essere riformulato, e non vi è dubbio che il governo lo farà, secondo la lettura «minimale» (alias, solo ricognitiva) della legge n. 131/2003, la sola consentita dalla Consulta; ma questa doverosa riformulazione del decreto legislativo non significa certo l'impossibilità di una sua emanazione, anzi il suo contrario.

E i principi generali che governano le professioni liberali in quale versante della competenza concorrente stato-regioni si pongono?

Non v'è dubbio, su quella statutale, per molteplici ragioni, alcune delle quali si vogliono qui ricordare.

In primo luogo vi sono professioni che presidiano principi costituzionali o integrano speciali riserve di legge statale talché le stesse, in forza di tale aggravo, sono automaticamente sottratte all'azione del legislatore regionale.

In secondo luogo, il contenuto fondativo di ogni professione (che è rappresentato dalla identificazione normativa del tipo di attività peculiare di quella categoria) finisce esso stesso per costituire una riserva di legge di competenza statale; a tale conclusione si perviene dalla lettura del disposto combinato dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 348 del codice penale (esercizio abusivo di un'attività professionale), dove in particolare l'individuazione delle fattispecie di natura penale è riservata all'esclusiva competenza dello stato (alias, se l'indicazione delle attività tipiche di una professione regolata origina un ambito protetto dalla legge penale, non le regioni ma solo lo stato può provvedervi).

In terzo luogo, alle regioni, ai sensi dell'art. 120 «federalista» della Costituzione, è fatto divieto di adottare disposizioni limitative dell'esercizio del diritto al lavoro, e quindi anche del lavoro professionale.

In quarto luogo, fra i principi fondanti dell'Unione europea vi è il «diritto di stabilimento» che, seppur pensato per evitare discriminazioni nelle migrazioni di lavoratori fra i paesi partner, può identicamente ben funzionare anche per impedire l'adozione di misure regionali estemporanee o bizzarre, laddove queste limitino il libero esercizio di una professione intellettuale ovvero lo subordinino a particolari autorizzazioni locali. In quinto luogo non va dimenticato che l'accesso a una professione in-

tellettuale protetta comporta il superamento di un esame di stato per il conseguimento dell'abilitazione professionale, dove entra in gioco l'art. 33, quinto comma, della Costituzione e la relativa riserva di legge statale (alias, non sono ammissibili esami di stato abilitanti definiti con legislazione regionale).

In sesto luogo, gli ordini e collegi (rappresentati dal Cup presieduto da Raffaele Sirica) sono qualificati dalle rispettive leggi istitutive come «enti pubblici non economici» i quali, in via generale, ai sensi del novellato art. 117 (art. 1, secondo comma, lettera g) della Costituzione, sono soggetti alla esclusiva competenza dello stato. In settimo luogo, ma solo per i consigli nazionali, vi è la sottoposizione alla diretta vigilanza del ministro competente (quasi sempre quello di giustizia, eccezion fatta per le professioni sanitarie).

Pertanto se questi, e non solo, sono alcuni dei «principi fondamentali» rinvenienti dal corpo normativo in esame, e che attergano le professioni ordinarie che prevalentemente nella competenza statale, il decreto legislativo La Loggia in materia di professioni altro non potrà fare che prenderne atto e rilevarli, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, che è precisamente quanto gli ordini e collegi professionali hanno da tempo richiesto. Anzi, è quanto da tempo andava fatto.

Peraltro gli uffici legislativi dei ministri coinvolti, guidati dal faro della recente sentenza costituzionale, possono ora agevolmente procedere alla riformulazione del decreto legislativo in materia di professioni, rispetto al quale anche le obiezioni delle regioni non dovrebbero trovare più ragione di essere, adesso che è stata chiarita la validità costituzionale della legge n. 131/2003.

Invero, un'ulteriore considerazione viene spontanea: se questi enunciati sono i principi fondamentali in materia di professioni ordinarie, fu davvero un errore attribuire la materia alla competenza concorrente stato/regioni, e di questo mi pare ormai tutti ne siano consapevoli se è vero che con la nuova riforma costituzionale, della quale proprio in questi giorni è stato definito l'impianto generale, viene previsto che le professioni regolamentate siano ricollocate nella piena competenza statale, d'accordo anche il «padano» ministro Roberto Calderoli. (riproduzione riservata)

Pagina a cura
DEL CUP
COMITATO UNITARIO
PERMANENTE DEGLI ORDINI
E DEI COLLEGI
PROFESSIONALI