

N. 22 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 12 - 28 APRILE 2008.

(GU n. 21 del 14-5-2008)

Professioni - Norme della Regione Emilia Romagna - Pratiche ed attivita' bionaturali - Descrizione dei compiti assegnati all'operatore di pratiche bio-naturali e delle finalita' della sua azione, nonche' istituzione del Comitato regionale con compiti nell'ambito degli ordinamenti didattici e titoli abilitanti, e istituzione di un elenco regionale - Ricorso del Governo - Lamentata individuazione e disciplina di nuove attivita' professionali attraverso una legge regionale - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2, artt. 2, commi 1, lett. b), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4.

- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Professioni - Norme della Regione Emilia Romagna - Pratiche ed attivita' bionaturali - Norme funzionalmente e inscindibilmente collegate alle norme specificamente censurate - Ricorso del Governo - Richiesta di estensione della illegittimita' costituzionale all'intero testo della legge regionale.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 e domiciliato;

Contro il Presidente della Giunta regionale dell'Emilia Romagna per la dichiarazione di illegittimita' costituzionale della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 2, indicata «Esercizio di pratiche ed attivita' bionaturali ed esercizio delle attivita' dei centri di benessere» pubblicata nel B.U.R. Emilia-Romagna del 19 febbraio 2008, n. 2, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.

Giusta determinazione 1° aprile 2008 del Consiglio dei ministri, ricorre il deducente per la dichiarazione dell'illegittimita' costituzionale della legge regionale Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2, siccome in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. 1) La legge regionale 19 febbraio 2008, n. 2, rubricata «Esercizio di pratiche ed attivita' bionaturali ed esercizio delle attivita' dei centri benessere», pubblicata nel B.U.R. Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 24, consta di quattordici articoli.

Con l'art. 1 (Finalita) la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle attivita' di promozione e conservazione della salute, del benessere e della migliore qualita' della vita, individua quelle attivita' denominate «pratiche bionaturali».

L'art. 2 (Definizioni) definisce «pratiche ed attivita' bionaturali» tutte quelle pratiche e tecniche naturali, energetiche, psicosomatiche, artistiche e culturali esercitate per favorire il raggiungimento, il miglioramento e la conservazione del benessere globale della persona. Tali pratiche non si prefiggono la cura di specifiche patologie e non sono riconducibili alle attivita' di cura e riabilitazione fisica e psichica della popolazione erogate dal Servizio sanitario nazionale. Le pratiche bionaturali sono erogate dai soggetti in possesso di adeguata preparazione professionale.

L'art. 3 (Formazione) stabilisce che all'esercizio delle pratiche ed attivita' bionaturali si accede mediante un percorso di formazione individuato ai sensi della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunita' di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro) e dei successivi provvedimenti attuativi».

L'art. 4 (Comitato regionale per l'esercizio di pratiche ed attivita' bionaturali) istituisce tale Comitato quale organismo di consulenza della Giunta regionale. Il Comitato e' nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale. Il Comitato, entro centottanta giorni dal suo insediamento, sentite le specifiche associazioni di settore, propone alla Giunta regionale, tra le altre cose: la definizione degli ambiti di attivita' correlati alle pratiche bionaturali e, per ciascuno, le

modalita' di esercizio del relativo percorso formativo; la definizione dei criteri per l'accreditamento dei percorsi formativi per l'esercizio delle pratiche ed attivita' bionaturali; i criteri di riconoscimento degli operatori che gia' svolgono l'attivita' sul territorio regionale precedentemente all'entrata in vigore della presente legge.

L'art. 5 (Elenco regionale delle pratiche bionaturali) prevede la istituzione dell'elenco regionale delle pratiche bionaturali.

L'elenco e' tenuto presso la Giunta regionale.

L'art. 6 (Oggetto, finalita' ed ambito di applicazione) stabilisce che la presente legge, nell'ambito dei principi di cui all'articolo 118, primo comma della Costituzione, nel rispetto della normativa comunitaria e delle disposizioni legislative dello Stato in materia di professioni e di tutela della concorrenza, disciplina l'esercizio delle attivita' dei Centri benessere, non allocati all'interno di strutture ricettive alberghiere.

L'art. 7 (Definizioni) procede a definire i «centri di benessere», i «trattamenti estetici», i «trattamenti fitness e wellness», i «trattamenti con tecniche bionaturali».

L'art. 8 (Beauty farm) stabilisce che il Centro benessere puo' assumere la denominazione di «beauty farm» esclusivamente qualora, in possesso dei requisiti igienico-sanitari specifici, sia debitamente autorizzato e si avvalga di medici, con una o piu' specializzazioni, abilitati.

L'art. 9 (Requisiti soggettivi e professionali per l'apertura e la gestione del centro benessere) specifica che l'esercizio delle attivita' di cui alla presente legge e' riservato a chi e' in possesso dei titoli professionali e di studio previsti dalle normative specifiche vigenti e dalla presente legge. Il riconoscimento di titoli professionali e di studio, attestati formativi e certificazioni di competenza, maturati da operatori provenienti da altre regioni italiane o da altri Stati sara' effettuato secondo quanto prevede la normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente.

L'art. 10 (Requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura e la gestione del centro benessere) richiede che sia l'Assessorato alle attivita' produttive a definire con apposito atto, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le caratteristiche minime di tipo strutturale, tecnologico ed organizzativo che devono possedere i Centri benessere per essere autorizzati all'esercizio dell'attivita' indicate nella legge.

L'art. 11 (Adempimenti amministrativi per l'apertura del centro benessere) stabilisce che l'attivita' del centro benessere e' intrapresa a seguito di dichiarazione d'inizio d'attivita' inviata al Comune nel cui territorio e' ubicata la struttura. Qualora nel centro benessere sia previsto l'esercizio di attivita' cliniche ambulatoriali, queste non potranno avere inizio se non ad avvenuto conseguimento della relativa specifica autorizzazione sanitaria. Il comune e l'azienda unita' sanitaria locale esercitano le opportune attivita' di vigilanza e controllo.

L'art. 12 (Sanzioni), in caso di violazione delle norme della presente legge, prevede una serie di sanzioni pecuniarie in aggiunta alle sanzioni previste dalle singole leggi che disciplinano le attivita' esercitate nel centro benessere.

L'art. 13 (Disposizioni transitorie) impone alle strutture esistenti, che utilizzano la denominazione di centro di benessere, di adeguarsi alle disposizioni della presente legge e a presentare apposita dichiarazione d'inizio attivita' al comune.

L'art. 14 (Norma finanziaria) stabilisce che, ad eventuali oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, la Regione Emilia-Romagna fara' fronte con i fondi annualmente stanziati nelle Unità revisionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale.

A

Deve preliminarmente riferirsi che il Ministero della giustizia (Ufficio legislativo), il Ministero dell'universita' e della ricerca (Ufficio legislativo), e il Ministero della salute hanno evidenziato gravi profili di illegittimita' costituzionale con riferimento alla legge in esame.

Piu' in particolare, il Ministero dell'universita' e della ricerca osserva come «la legge regionale in parola sia incostituzionale, poiche' attribuendo alla Regione Emilia-Romagna la definizione dell'attivita' professionale delle pratiche bionaturali e dei relativi percorsi formativi, viola il principio fondamentale della materia delle «professioni» per il quale tale competenza spetta

esclusivamente allo Stato. Nel suo articolato parere, il Ministero dell'universita' e della ricerca puntualizza come «le disposizioni ivi contenute non si limitano a disciplinare la materia della "formazione professionale", di competenza regionale, ma individuano e disciplinano nuove attivita' professionali, sub specie "pratiche bionaturali" (artt. 1, 2, 3, 4, lettere a, b, c, d, 5, 9)».

«La materia che viene in considerazione - secondo il Ministero dell'universita' e della ricerca - e quella delle professioni, che l'art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce alla competenza legislativa concorrente Stato-regioni, nella quale spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali della materia, mentre compete alle regioni svolgere tali principi con l'apposita normativa di dettaglio». Inoltre, «secondo un ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale successivo all'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, tra i principi fondamentali della materia «professioni» v'e quello per il quale spetta solo allo Stato (e non alle regioni) l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici.

A mero titolo esemplificativo, si ricorda quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 153/2006: «la potesta' legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, e' 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 realta' regionale. Tale principio, al di la' della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003)». Tale giurisprudenza e stata pienamente recepita dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) che ha provveduto alla ricognizione dei principi fondamentali della materia «professioni».

Il Ministero della giustizia (Ufficio legislativo) tiene a segnalare che la Corte costituzionale, con sentenza n. 300/2007, ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale della legge Regione Veneto del 6 ottobre 2006, n. 19, concernente analoga materia.

In particolare, la Consulta ha ribadito il principio secondo cui la regolamentazione delle discipline bionaturali, configurando l'individuazione di nuove figure professionali, deve rispettare il principio secondo cui essa e' riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni solo la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realta' regionale (Corte cost. 153/2006; 57/2007).

Il Ministero della salute, associandosi ai rilievi mossi dal Ministero dell'universita' e della ricerca, ha segnalato gravi profili di illegittimita' costituzionale, in quanto le disposizioni ivi contenute non si limitano a disciplinare la materia della «formazione professionale», di competenza regionale, ma individuano e disciplinano nuove attivita' professionali, sub specie, «pratiche bionaturali». Il Ministero della salute, pertanto, propone espressamente l'impugnativa della predetta legge regionale ai sensi dell'articolo 117, commi tre e quattro (tutela della salute), Cost. e dell'articolo 127, primo comma, Costituzione.

B

Si deduce, quindi, che la legge regionale 19 febbraio 2008, n. 2, rubricata «Esercizio di pratiche ed attivita' bionaturali ed esercizio delle attivita' dei centri benessere», condividendosi appieno i rilievi di incostituzionalita' sollevati dal Ministero della giustizia (Ufficio legislativo), dal Ministero dell'universita' e della ricerca (Ufficio legislativo) e dal Ministero della salute, e' incostituzionale, per i seguenti motivi:

D) La Legge regionale in esame, che regola l'«esercizio di pratiche ed attivita' bionaturali ed esercizio delle attivita' dei centri benessere», contiene disposizioni che, nel loro impianto complessivo e sostanziale, realizzano l'individuazione di nuove figure professionali, eccedendo in tal modo dai limiti della competenza concorrente attribuita alla regione dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «professioni».

Ricorrono, infatti, i profili di illegittimita' costituzionale gia' rilevati da codesta Corte costituzionale nelle sentenze n. 40/2006, n. 424/2005 e n. 300/2007 con riferimento ad analoghe leggi della

Regione Piemonte (l.r. n. 13/2004), della Regione Liguria (l.r. n. 18/2004 e n. 16/2006) e della Regione Veneto (l.r. n. 16/2006).

In particolare la valenza istitutiva di nuove figure professionali, censurabile sotto il profilo costituzionale, si desume (come evidenziato anche dalla citata sentenza n. 300/2007) dalle seguenti previsioni:

1) dall'art. 2, comma 1, lett. b), e dall'art. 7, comma 4, che descrivono i compiti assegnati all'operatore di pratiche bio-naturali, il quale, praticando «tecniche naturali e bioenergetiche» «promuove il benessere e il mantenimento in salute della persona», nonché dall'art. 2, comma 2, che definisce le caratteristiche cui deve essere finalizzata l'azione dell'operatore di pratiche bio-naturali, affermando che deve operare «per il miglioramento della qualità della vita, conseguibile anche attraverso la stimolazione delle risorse vitali della persona»;

2) dall'art. 4, comma 1, che istituisce il Comitato regionale per l'esercizio di pratiche ed attività bio-naturali, cui compete la definizione «degli ambiti di attività correlate alle pratiche bio-naturali e, per ciascuno, le modalità di esercizio del relativo percorso formativo»; la definizione dei criteri utili per la creazione «dell'elenco regionale delle pratiche ed attività bio-naturali»; la determinazione dei «criteri di riconoscimento degli operatori che già svolgono l'attività sul territorio regionale precedentemente all'entrata in vigore della legge»; 3) dall'art. 5, che prevede l'istituzione di un elenco regionale delle pratiche bio-naturali ove possono iscriversi, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, gli operatori nelle pratiche bio-naturali.

II) Così disponendo, alla stregua di quanto più volte affermato da codesta Corte costituzionale in materia di professioni (cfr. sentt. nn. 353/2003, 319, 355, 405 e 424/2005, nonché 40 e 153/2006), le suddette previsioni si pongono in contrasto con il principio fondamentale secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione di nuovi albi, ordini o registri, sono attività riservate allo Stato, residuando alle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale (tale giurisprudenza è stata, peraltro, recepita nel d.lgs. n. 30/2006 che ha provveduto alla ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni).

III) A ciò si aggiunga che non vale a superare la presunta illegittimità della legge in esame il fatto che in essa venga esplicitamente specificato (all'art. 1, comma 1) che le discipline bio-naturali non sono riconducibili alle «attività di cura e riabilitazione della salute fisica e psichica della popolazione erogate dal servizio sanitario nazionale» e che l'operatore in tali discipline non esegua tali prestazioni «con finalità sanitarie, di cura e riabilitazione da patologie».

La legge infatti utilizza espressioni così ampie, come ad esempio «miglioramento della qualità della vita conseguibile anche mediante la stimolazione di risorse vitali» (art. 2, comma 1, lett. b), ovvero mediante l'utilizzo di «tecniche naturali e bioenergetiche» (art. 7, comma 4), che rischiano di far ricadere nel proprio ambito attività curative per le quali non sussiste alcuna evidenza scientifica né alcun riscontro pratico tratto dall'esperienza, che garantiscano la loro efficacia e la loro non lesività per la salute, con conseguenze pratiche difficilmente prevedibili e certo non conciliabili con la necessità che pratiche curative siano svolte da soggetti titolari.

Si tratta di vere e proprie norme in bianco, suscettibili di applicazioni e interpretazioni estensive, non ammissibili in una materia delicata come quella della salute dell'individuo, per la quale il principio di prevenzione non può essere ignorato.

IV) Per completezza espositiva, va segnalato che l'art. 1, comma 2, della recente legge n. 43/2006, sancisce la competenza delle regioni ad individuare e formare profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie. Si ritiene tuttavia, che gli operatori in discipline bio-naturali non possano rientrare nella previsione di cui all'art. 1 della legge sopra citata, in quanto gli operatori di cui alla legge in esame non si limiterebbero a essere attività di carattere ausiliario rispetto a quelle dei professionisti sanitari, ma praticerebbero, direttamente e con una certa autonomia, attività di carattere curativo aventi a che fare con la tutela della salute. In tal senso, del resto, si è espressa anche codesta Corte costituzionale con la citata sentenza n.

300/2007, secondo la quale gli operatori di interesse sanitario svolgono attività aventi carattere «servente», e di livello inferiore, rispetto a quelle pertinenti alle professioni sanitarie e questo carattere («servente») non è invece ravvisabile nell'attività dell'operatore delle discipline biofisiche del benessere.

V) Considerato, infine, che le restanti disposizioni della legge regionale in esame si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente censurate, tale che senza queste ultime, le medesime restano prive di autonoma portata normativa, si ritiene che l'illegittimità costituzionale debba estendersi, di conseguenza, all'intero testo della legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953.

P. Q. M.

Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge 19 febbraio 2008, n. 2 (art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2; art. 4, comma 1; art. 5; art. 7, comma 4 nonché tutti gli altri restanti articoli in quanto ai precedenti funzionalmente ed inscindibilmente collegati) della Regione Emilia-Romagna violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Col presente ricorso notificato, saranno depositati estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 e copia della legge regionale Emilia-Romagna impugnata.

Roma, addì 12 aprile 2008

L'avvocato dello Stato: Giovanni Pietro de Figueiredo