

Elena Bindi - Marco Mancini

---

**IL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ  
COSTITUZIONALE SU LEGGI  
REGIONALI IN MATERIA  
DI «PROFESSIONI»:  
PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SENTENZA — (25 gennaio) 8 febbraio 2006 n. 40 — Pres. Marini —  
Red. Bile — Pres. Cons. Ministri — Regione Liguria.

[5304/12] Liguria - In genere - Professioni - Disciplina delle professioni sanitarie non convenzionali - Individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e istituzione di nuovi albi - Ricorso del Governo - Violazione del principio fondamentale della legislazione statale che riserva allo Stato tali determinazioni - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 117 comma 3; l. reg. Liguria 25 ottobre 2004 n. 18, artt. 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, e 11).

[5304/12] Liguria - In genere - Professioni - Disciplina delle professioni sanitarie non convenzionali - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Norme inscindibilmente connesse con quelle censurate - Necessità di estendere la declaratoria - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

(L. 11 marzo 1953 n. 87, art. 27; l. reg. Liguria 25 ottobre 2004 n. 18, artt. 4, 5, 8, 12 e 13).

*Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10 e 11 l. reg. Liguria 25 ottobre 2004 n. 18. Tali disposizioni risultano inserite in una legge che definisce le discipline bio-naturali per il benessere ed istituisce, tra l'altro, il relativo Elenco regionale dei singoli operatori e delle organizzazioni con finalità didattiche, delle associazioni e delle scuole di formazione; disciplina requisiti e modalità di iscrizione e istituisce un Comitato regionale con funzioni di indirizzo sulla materia nel territorio regionale e poteri disciplinari. Esse vanno pertanto ricondotte alla materia concorrente delle « professioni », rispetto alla quale la potestà legislativa delle Regioni deve svolgersi nel rispetto del principio — che si configura quale limite di ordine generale, invalicabile della legge regionale — secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi, è riservata allo Stato (sentt. nn. 353 del 2003, 319, 355 e 424 del 2005) (1).*

*Sono costituzionalmente illegittimi, in via consequenziale, gli artt. 4, 5, 8, 12 e 13 l. reg. Liguria 25 ottobre 2004 n. 18, dal momento che dette norme sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa, la quale si pone, nella sua interezza, in inscindibile connessione con le disposizioni specificamente censurate (2).*

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10 e 11 l. reg. Liguria 25 ottobre 2004 n. 18 (Norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 13 gennaio 2005, depositato in

cancelleria il successivo 20 gennaio ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2005.

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

udito l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

**RITENUTO IN FATTO.** — 1. Con ricorso notificato il 13 gennaio 2005 e depositato il successivo 20 gennaio, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato, in via principale, la legge della Regione Liguria 25 ottobre 2004 n. 18 (Norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere), con la quale — definite tali discipline — è stato, tra l'altro, istituito il relativo Elenco regionale dei singoli operatori e delle organizzazioni con finalità didattiche, delle associazioni e delle scuole di formazione; ne sono stati disciplinati requisiti e modalità d'iscrizione; è stato istituito un Comitato regionale con funzioni di indirizzo sulla materia nel territorio regionale e poteri disciplinari.

In particolare le censure del ricorrente si rivolgono: *a*) all'art. 1, che attribuisce alla Regione il riconoscimento della qualifica di operatore in ciascuna delle discipline bio-naturali per il benessere di cui all'art. 2; *b*) all'art. 2, che individua come discipline bio-naturali lo *shiatsu* e il massaggio tradizionale e altre sei pratiche omologhe, demandando alla Giunta regionale l'individuazione di nuove discipline bio-naturali; *c*) all'art. 3, che istituisce presso la Giunta regionale l'elenco delle discipline bio-naturali; *d*) all'art. 6, che definisce il percorso formativo per il riconoscimento della qualifica di operatore in ciascuna delle singole discipline; *d*) agli artt. 7, 9, 10 e 11, che sono « funzionalmente collegati » ai precedenti e sono volti al raggiungimento dei fini della legge impugnata.

La difesa erariale deduce che la legge impugnata eccede le competenze regionali e si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto regola figure professionali (delle quali alcune, peraltro, genericamente definite e non identificate) che sono da iscriversi nell'ambito delle professioni sanitarie, anche non convenzionali, la cui individuazione, con i relativi profili e ordinamenti didattici spetta allo Stato (come affermato da questa Corte con la sentenza n. 353 del 2003), secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992 [poi confermato dall'art. 124, comma 1, lett. *b*) d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'art. 1, comma 2, l. n. 42 del 1999].

\*\*\*

**CONSIDERATO IN DIRITTO.** — 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna la legge della Regione Liguria 25 ottobre 2004 n. 18 (Norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere).

Secondo il ricorrente, gli artt. 1, 2, 3 e 6 ed i successivi artt. 7, 9, 10 e 11 (« funzionalmente collegati » ai precedenti) della predetta legge si

pongono in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto realizzano un intervento normativo regionale in materia di professioni sanitarie non convenzionali, la cui individuazione e regolamentazione, con i relativi profili e ordinamenti didattici, spetta invece allo Stato (come affermato da questa Corte nella sentenza n. 353 del 2003), secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992 [poi confermato dall'art. 124, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 1999].

## 2. La questione è fondata.

2.1. Con la legge n. 18 del 2004 la Regione Liguria, « allo scopo di migliorare la qualità della vita e contribuire a realizzare il benessere dei propri cittadini » (art. 1, comma 1), pone una regolamentazione complessiva delle discipline bionaturali per il benessere, con « l'obiettivo di educare la persona a stili di vita salubri e rispettosi dell'ambiente » e di « prevenire gli stati di disagio fisici e psichici stimolando le risorse vitali proprie di ciascun individuo senza perseguire finalità terapeutiche o curative » (art. 1, comma 2).

In particolare, con le norme impugnate, la Regione: *a*) riconosce la qualifica di operatore (art. 1, comma 1) nelle seguenti discipline bio-naturali per il benessere: lo *shiatsu*, la riflessologia, lo *watsu*, la pranoterapia, la naturopatia, lo *yoga*, la kinesiologia ed il massaggio tradizionale (art. 2, comma 1); *b*) demanda alla Giunta regionale, sentito il competente Comitato regionale, la possibilità di iscrivere nuove discipline nell'istituito Elenco regionale per le discipline bio-naturali per il benessere (art. 2, comma 2, e art. 3, comma 1); *c*) prevede la suddivisione di tale Elenco in due sezioni: l'una riguardante le Organizzazioni con finalità didattiche, Associazioni e Scuole di formazione, come individuate nei successivi artt. 4 e 5 (art. 3, comma 2, lett. *a*); l'altra relativa ai singoli operatori delle discipline bio-naturali per benessere [art. 3, comma 2, lett. *b*)]; *d*) riconosce la qualifica di operatore in ciascuna delle singole discipline bio-naturali per il benessere a coloro che abbiano superato la prova di esami di specifici corsi teorico-pratici organizzati da associazioni o da imprese scritte nella prima sezione dell'Elenco regionale (art. 6, commi 1 e 2); *e*) attribuisce alla Giunta regionale di definire, per ogni singola disciplina, le materie oggetto del corso, la durata e le modalità del suo svolgimento e del relativo esame finale (art. 6, comma 3); *f*) prevede che l'esercizio nel territorio della Regione delle attività di operatore in ciascuna delle discipline bio-naturali per il benessere è subordinato alla preventiva iscrizione nella sezione seconda dell'Elenco regionale, disciplinata dal successivo art. 8 (art. 7); *g*) istituisce presso la Regione il Comitato regionale delle discipline bio-naturali per il benessere, stabilendone composizione e compiti (art. 9 e art. 10); *h*) commina sanzioni amministrative per coloro che esercitano l'attività di operatore in una delle discipline bio-naturali per il benessere senza essere iscritti nell'Elenco

regionale (art. 11, comma 1), ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nell'Elenco medesimo (art. 11, comma 2).

2.2. Come già rilevato nella sentenza n. 424 del 2005 — a sostegno della dichiarata illegittimità costituzionale della analoga legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004 n. 13, anch'essa emanata per la regolamentazione delle discipline bio-naturali — l'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della legge oggi impugnata rendono palese che l'oggetto della normativa in esame (e conseguentemente della proposta questione di legittimità costituzionale) debba essere ricondotto propriamente alla materia concorrente delle « professioni ». Rispetto ad essa, peraltro, non assume rilievo la circostanza che il ricorrente ne riconduca il contenuto precettivo all'ambito delle professioni sanitarie (anche non convenzionali), giacché l'individuazione di una specifica area caratterizzante la « professione » è ininfluenza ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del comma 3 dell'art. 117 Cost. (sentt. nn. 424 e 355 del 2005).

2.3. Pertanto anche la presente questione deve essere risolta alla stregua dei principi affermati in materia da questa Corte (sentt. nn. 424, 355 e 319 del 2005 e 353 del 2003). In termini generali, è sufficiente ribadire che — spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall'art. 117, comma 3, Cost. qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. 5 giugno 2003 n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore. E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata (sent. n. 424 del 2005).

Parimenti, va riaffermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle « professioni » deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sent. n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentt. nn. 424 e 319 del 2005).

Le norme impugnate devono quindi essere dichiarate incostituzionali, per violazione del parametro evocato.

2.4. L'intera legge regionale in esame è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente, in quanto gli artt. 4, 5, 8, 12 e 13, non impugnati, sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa. Pertanto, ai sensi dell'art. 27

l. 11 marzo 1953 n. 87, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, anche a tali disposizioni.

P. Q. M. LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10 e 11 l. reg. Sicilia Liguria 25 ottobre 2004 n. 18 (Norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere);*

*dichiara, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale degli artt. 4, 5, 8, 12 e 13 della medesima legge regionale.*

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 7 del 16 febbraio 2005, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1-2) Sul riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di « professioni », cfr. la nota redaz. alla sent. n. 353 del 2003; poi decc. nn. 319, 355 e 405, 409 e 424 e 459 del 2005.

A commento della decisione pubblichiamo un'osservazione della prof. Elena Bindi e del dott. Marco Mancini.

**Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di « professioni »: profili sostanziali e processuali.**

1. Con la sent. n. 40 del 2006, la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente in materia di « professioni » e, nel solco tracciato dai propri precedenti giurisprudenziali, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria n. 18 del 2004, recante « *Norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere* » (1).

Il Governo, nella specie, aveva impugnato gli artt. 1, 2, 3 e 6 l. reg., contenenti la disciplina delle pratiche naturali per il benessere (2), relativi in particolare: al riconoscimento della qualifica di operatore; all'istituzione di un Elenco regionale suddiviso in due sezioni; alla necessità — ai fini dell'iscrizione nell'Elenco — del superamento di un'apposita prova al termine di specifici corsi teorici-pratici (dei quali l'oggetto, la durata e le modalità di svolgimento venivano rimessi alla Giunta regionale); all'istituzione di un Comitato regionale delle discipline bio-naturali; alla comminatoria di sanzioni amministrative a carico di chi esercita l'attività di operatore di una delle predette discipline senza essere iscritto al relativo Elenco o di chi esercita una disciplina bio-naturale diversa rispetto a quella alla quale si riferisce la sua iscrizione.

Ad avviso del ricorrente le disposizioni impuginate avrebbero violato l'art. 117, comma 3, Cost. atteso che, come più volte la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare (3), è assolutamente precluso alle Regioni qualsiasi intervento normativo

(1) Pubblicata sul *Bollettino ufficiale* della Regione Liguria n. 10 del 17 novembre 2004.

(2) Quali lo shiatsu, la riflessologia, lo watsu, la pranoterapia, lo yoga, la kinesiologia e il massaggio tradizionale.

(3) V., in particolare, la sent. n. 353 del 2003, in questa *Rivista* 2003, 8667 ss., con note di E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei*

in materia di professioni sanitarie non convenzionali prima che il legislatore statale abbia provveduto alla relativa individuazione e regolamentazione.

Il Governo aveva impugnato anche gli artt. 7, 9, 10, 11 della legge, senza indicare rispetto ad essi alcuna censura specifica ma limitandosi a rilevare il loro « collegamento funzionale » con le disposizioni precedentemente censurate, in tal modo « suggerendone » implicitamente l'illegittimità consequenziale.

La Corte ha anzitutto sgombrato il campo dall'equivoco che la particolare e specifica tipologia o natura della professione considerata (nella specie la professione sanitaria non convenzionale) possa incidere sul riparto di competenze ex art. 117 Cost.

Dopodiché ha risolto la questione al suo esame alla luce dei principi da essa stessa affermati in materia di « professioni » in alcune precedenti pronunce (4), e in particolare:

a) spettando al legislatore statale, nelle materie di competenza legislativa concorrente, la determinazione dei « principi fondamentali », in attesa della formulazione di principi nuovi ad opera delle leggi cornice, il legislatore regionale si deve attenere a quelli desumibili dalla normativa vigente (5);

b) nella materia concorrente « professioni », l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi sono riservati allo Stato perché si configurano quali « principi fondamentali », per cui alle Regioni resta precluso qualsiasi intervento normativo sul punto che non si ponga in termini di mero sviluppo-dettaglio.

---

*principi fondamentali in materia di professioni, ivi, 3673 ss.; A. GENTILINI, La materia concorrente delle « professioni » e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali, ivi, 3680 ss. Su questa sentenza v. anche T. GROPPI, Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 25 maggio 2004; E. GIANFRANCESCO, Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana, in questa Rivista 2005, 2281.*

(4) V., oltre alla già citata sent. n. 358 del 2003, le sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005, tutte in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), a commento delle quali sia consentito rinviare a E. BINDI-M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia « professioni » (nota a Corte costituzionale, sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/05.

(5) Tale principio si era già affermato al tempo della « prima regionalizzazione ». L'art. 17, comma 4, l. n. 281 del 1970, infatti, aveva fissato un termine massimo, corrispondente ad un biennio, entro il quale lo Stato avrebbe dovuto provvedere all'individuazione dei « principi fondamentali », decorso inutilmente il quale le Regioni avrebbero potuto esercitare le proprie competenze legislative. In senso apertamente contrario a tale soluzione si era espresso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, vol. II, 950, paventando il pericolo che al fine si sarebbe realizzata una progressiva trasformazione della potestà legislativa « ripartita » in una potestà primaria. A seguito della riforma del 2001 tale opzione interpretativa è stata riesumata prima ad opera della Corte costituzionale con la sent. n. 282 del 2002, in questa Rivista 2002, 2012 ss., con osservazione di A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore, 2027 ss.*, poi dalla l. n. 131 del 2003 che prevede anche l'emanazione, entro un anno dalla sua entrata in vigore, di una serie di decreti legislativi volti alla ricognizione, per ciascuna materia concorrente, dei « principi fondamentali » attualmente vigenti. In ordine a tale disposizione, cfr. R. BINI, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale, in Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, 21 ss.; P. CAVALERI, *Commento all'art. 1*, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge « La Loggia » (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino 2004, 13 ss. Si rileva che proprio recentemente è stato emanato il primo (e finora unico) decreto legislativo ricognitivo dei « principi fondamentali » in materia di « professioni », riguardo al quale v. *infra*.

2. La sentenza che si annota presenta profili di interesse sia sotto l'aspetto processuale che sotto quello sostanziale.

Sotto il profilo sostanziale la Corte ha ribadito, sulla scia di quanto affermato nella sent. n. 424 del 2005 (6), che, ai fini del riparto delle competenze legislative *ex art. 117 Cost.*, non assume alcun rilievo la particolare e specifica tipologia o natura della professione considerata (nel caso di specie, la difesa erariale e quella regionale disputavano intorno alla riconducibilità o meno degli operatori delle discipline bio-naturali tra gli esercenti una professione sanitaria non convenzionale). Tale affermazione appare di rilievo tutt'altro che marginale, perché consente di includere nell'alveo delle « professioni » anche tutte quelle attività che presentano un collegamento più o meno stretto con altri valori e interessi costituzionalmente rilevanti che, *prima facie*, ne potrebbero determinare la riconducibilità sotto materie diverse. Basti pensare, al riguardo, in via meramente esemplificativa, alle professioni sanitarie, che potrebbero essere ascritte all'ambito materiale della « tutela della salute », oppure a professioni quali l'ingegnere, l'architetto o l'urbanista, che potrebbero ricadere sotto l'etichetta del « governo del territorio ». *Qualunque sia il tipo e la natura dell'attività* che lo svolgimento di una determinata professione comporta, *la relativa disciplina appartiene all'ambito delle « professioni », di competenza concorrente Stato-Regioni*. I valori costituzionalmente rilevanti e garantiti sottesi allo svolgimento di certe professioni dovrebbero semmai rilevare quali « principi fondamentali » della materia « professioni », condizionando perciò in maniera diretta, a tutela dell'affidamento della collettività, profili quali la necessità dell'istituzione di un albo, la determinazione dei requisiti necessari per l'iscrizione, i contenuti degli ordinamenti formativo-didattici.

Questa presa di posizione della Corte pare sgombrare definitivamente il campo dagli equivoci ingenerati sia da una parte della dottrina (7), sia dall'Avvocatura dello Stato (8), che si erano spinti a sostenere la tesi opposta. Veniva, infatti, sottolineata

(6) Si trattava dell'impugnazione, da parte del Governo, della legge della Regione Piemonte n. 13 del 2004, con la quale si regolamentavano le discipline bio-naturali, definite come « pratiche che si prefiggono il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona », mediante « l'armonizzazione della persona con se stessa e con gli ambienti sociale, culturale e naturale che la circondano », istituendo, tra l'altro, un registro regionale degli operatori delle discipline bio-naturali.

(7) Cfr. A. GENTILINI, *La materia concorrente delle « professioni »*, cit., 3680 ss., il quale, in riferimento alla sent. n. 353 del 2003, riteneva in primo luogo che il principio posto dalla Corte in ordine alla riserva alla legge statale dell'« individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici », si riferisse specificamente alle sole professioni sanitarie e non alla generalità delle professioni, con ciò determinando una spaccatura del parametro costituzionale delle « professioni » e una sua specializzazione; in secondo luogo, l'A. riteneva che la Corte avesse erroneamente utilizzato, ai fini della risoluzione della questione, il parametro delle « professioni » anziché quello della « tutela della salute », sottolineando come, precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, la disciplina relativa alle professioni sanitarie venisse dalla stessa Corte ricondotta nell'ambito materiale dell'« assistenza sanitaria », attribuito alla competenza statale. Ciò stante, a suo avviso le professioni sanitarie sarebbero un « aspetto della materia «tutela della salute», in quanto direttamente strumentali alla funzione pubblica che si fa carico di quella tutela » (p. 3684). L'inevitabile conclusione è che non ogni professione dovrebbe essere ricondotta alla omonima materia concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., dovendosi considerare di volta in volta « gli interessi coinvolti e inerenti all'esercizio della professione », con l'ulteriore conseguenza che la materia « professioni » riceverebbe un'applicazione residuale, « al netto delle professioni in grado di incidere «su interessi e beni che trovano specifica protezione costituzionale» » (p. 3686).

(8) L'Avvocatura ha evocato ad es. il parametro della « tutela della salute » in alcuni dei ricorsi proposti contro le leggi regionali. Dapprima « timidamente » nel ricorso contro la legge della Regione Piemonte n. 25 del 2002, risolto dalla Corte con la sent. n.



con particolare vigore la diretta influenza dell'interesse coinvolto nell'esercizio della professione, ai fini dell'esclusione della relativa disciplina dall'ambito materiale delle « professioni » e della sua inclusione in altre, diverse etichette di volta in volta ritenute pertinenti.

A suffragio della tesi qui sostenuta si rileva inoltre che, qualora la Corte aderisse all'opposta interpretazione che suggerisce di ricondurre le singole attività professionali alle materie con le quali presentano un qualche profilo di collegamento, sottraendole invece all'ambito materiale delle « professioni », la materia di competenza concorrente specificamente prevista dal comma 3 dell'art. 117 Cost. rimarrebbe un « guscio vuoto » privo di qualsivoglia contenuto.

3. In riferimento ad un altro profilo di carattere sostanziale, manca del tutto, nell'*iter* argomentativo seguito dalla Corte, un accenno alla distinzione, che pur si deve ritenere di assoluto rilievo, tra professioni « ordinarie » e « non ordinarie », che appaiono suscettibili di ricevere un disciplina differenziata. Tra le prime si devono annoverare sia quelle in relazione alle quali esiste già un Ordine professionale, sia quelle non ancora individuate (ad es. perché si tratta di professioni di nuova creazione, legate ad attività e a tecnologie di recente emersione) ma che, essendo direttamente connesse ad un interesse costituzionalmente rilevante, necessitano dell'istituzione di un Ordine che garantisca l'esercizio dell'attività professionale da parte di categorie di persone dotate di particolari cognizioni e competenze tecniche (9). Queste ultime, in virtù della loro soggezione alla riserva di legge statale di cui all'art. 38, comma 5, Cost., sono soggette per lo più alla normativa statale di principio, che ben poco spazio lascia all'eventuale disciplina regionale di dettaglio.

Sotto questo profilo, appaiono condivisibili le conclusioni alle quali è pervenuta la Corte costituzionale, nella parte in cui ha affermato la spettanza allo Stato della disciplina relativa all'*individuazione delle figure professionali e dei relativi ordinamenti didattici* (10). In tal modo si presuppongono, infatti, quali « principi fondamentali » della materia « professioni », desumibili dalla riserva di legge statale di cui all'art. 38, comma 5, Cost., quelli della predisposizione di un esame di Stato; della previsione di una riserva di attività a vantaggio di coloro che abbiano superato l'esame dimostrando di possedere le cognizioni tecniche necessarie a tutelare l'affidamento del pubblico; della creazione di albi ai quali si debbono obbligatoriamente iscrivere tutti coloro che intendono svolgere un'attività professionale; dell'istituzione di organismi professionali deputati a verificare il possesso dei requisiti prescritti ai fini dell'iscrizione all'albo, a curare la tenuta degli albi stessi e ad esercitare una potestà discipli-

---

353 del 2008, ove peraltro adopera la diversa locuzione di « sanità », poi « più latamente » nel ricorso contro la legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2004, risolto dalla Corte con la sent. n. 319 del 2005; e nel caso di specie v. le considerazioni della difesa erariale (al punto 1 del *ritenuto in fatto*) che sottolinea come le figure professionali in esame siano da ascrivere all'ambito delle professioni sanitarie.

(9) Sul punto v. A. PACE, *Parere pro veritate reso in data 19 novembre 2001 in favore del Consiglio Nazionale del notariato circa i riflessi sulle attività professionali — e, in specie, sull'attività notarile — della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 recante « modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione »*, in *www.federatismi.it*, 4 ss.

(10) Giova ricordare che, già prima delle pronunce della Corte costituzionale, alla medesima conclusione era già pervenuto il Consiglio di Stato, Sezione consultiva, Adunanza generale dell'11 aprile 2002, ad avviso del quale fino all'emanazione dei principi fondamentali « non possono ritenersi consentiti interventi della normativa regionale fondati sul presupposto dell'esistenza di una professione che non è ancora stata istituita dalla legislazione statale ». Su tale parere v. C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2002, 985 ss., e F. SACCO, *Il nuovo assetto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V: i pareri del Consiglio di Stato*, in *www.associazionemilianocostituzionalisti.it*.

nare nei confronti degli iscritti. Risulta chiaro che, sottratta alla Regione la disciplina di questi profili, non pare residuare loro alcuno spazio di manovra in ordine alla disciplina delle professioni « ordinistiche ».

Merita, quindi, segnalare un (mascherato) *overruling* rispetto a quanto affermato nella sent. n. 355 del 2005, laddove si sottolineava che rimaneva comunque di competenza regionale la disciplina di quei profili che presentavano uno « specifico collegamento con la realtà regionale » (11). Nella prospettiva qui accolta, pertanto, non si può non condividere la scelta compiuta dalla Corte di eliminare il relativo inciso, perché con riferimento alle professioni « ordinistiche » non si vede quali siano quei profili che, presentando tale specifico collegamento, residuerebbero a vantaggio delle Regioni.

Di contro, si ritiene che le Regioni dovrebbero godere di più ampi margini di disciplina per quanto riguarda le professioni « non ordinistiche », tra le quali si debbono annoverare sia quelle già esistenti ma che non possiedono un albo e un Ordine professionale, sia quelle di nuova individuazione, che non vadano ad incidere in alcun modo su diritti e interessi costituzionalmente tutelati. Riguardo ad esse, fermo restando che esistono alcuni profili della disciplina qualificabili come « principi fondamentali » e, pertanto, riservati al legislatore statale, sembra ragionevole ritenere che si aprano maggiori spazi di intervento per il legislatore regionale, atteso che la non interferenza delle attività professionali con interessi costituzionalmente rilevanti non necessita di una piattaforma normativa unitaria e insuscettibile di frammentazione territoriale particolarmente ampia ed estesa. Al riguardo, non rimane che riproporre qui il convincimento già manifestato in altra sede (12), in base al quale i « principi fondamentali » della materia concorrente (tra i quali si dovrebbero comunque annoverare, ad un primo sguardo, soltanto l'individuazione delle figure professionali e dei contenuti della loro attività) costituirebbero, riguardo alle professioni *de quibus*, un *numerus clausus* e si porrebbero come limiti « minimi » a carico della legislazione regionale « di dettaglio ».

Atteso che, quanto alle professioni « ordinistiche », gli spazi di intervento regionale appaiono pressoché nulli, l'auspicio è che, se e quando verrà interpellata sul punto, la Corte valorizzi le differenze che è possibile tracciare in relazione a quelle « non ordinistiche », in modo da evitare di svuotare completamente di contenuto non tanto l'intera materia « professioni » quanto piuttosto, al suo interno, la parte di disciplina di spettanza regionale.

4. Passando ora ad esaminare i profili di interesse processuale, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale delle altre disposizioni contenute nella legge regionale del Piemonte poiché l'« intera legge regionale in esame è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente, in quanto gli artt. 4, 5, 8, 12 e 13, non impugnati, sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa » (13).

(11) Sul punto v. già le considerazioni formulate in E. BINDI-M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia « professioni »*, cit.

(12) Cfr. E. BINDI-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 *Le Regioni* 2004, 1896 ss., ora anche in V. PIERCIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano 2005, 259 ss.

(13) Come si legge testualmente al punto 2.4. del *Considerato in diritto* della sentenza in esame. Il Governo, quindi, ha diretto l'impugnativa in particolare avverso l'art. 3 che prevedeva l'istituzione di un elenco regionale per le discipline bionaturali per il benessere; dopodiché non era interessato ad impugnare gli artt. 4 e 5 che disciplinavano i requisiti di iscrizione nel suddetto elenco; l'art. 2 concernente la « domanda di iscrizione al-

La Corte ha quindi applicato anche nel giudizio in via principale l'istituto della illegittimità consequenziale previsto dall'art. 27, seconda parte della l. n. 87 del 1958 (14). Scelta quest'ultima che non può suscitare stupore visto che, come sottolineato dalla stessa Corte nella sent. n. 2 del 2004, la dichiarazione di illegittimità consequenziale « in quanto esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale » (15) ben può applicarsi ai giudizi in via principale, ed « anche al particolare giudizio di cui all'art. 128 Cost. » (16).

Se non può suscitare stupore l'applicazione dell'illegittimità consequenziale al giudizio in via principale, occorre comunque porre l'attenzione sulle *modalità* di applicazione di tale istituto. Già ad un esame sommario, salta gli occhi che molto spesso la Corte vi ricorre allorché su leggi regionali disciplinanti la materia « professioni » basti ricordare che, nell'ambito del giudizio in via principale, nel 2005 vi sono stati quattro casi di impiego della dichiarazione di illegittimità consequenziale (17) e ben tre concernevano giudizi avverso leggi regionali in materia di « professioni » (18).

Ciò potrebbe sembrare frutto di una semplice casualità, ma ponendo attenzione ai ricorsi governativi relativi alle suddette leggi, si coglie che la scelta della difesa erariale potrebbe essere stata ben consapevole.

A seguito della sent. n. 358 del 2003 (19), il Governo sembra infatti essersi « seduto sugli allori »: come si è visto, in relazione alle professioni « non ordinarie », i più ampi margini a disposizione delle Regioni sono « congelati » dal fatto che secondo la giurisprudenza costituzionale non si può prescindere dalla *previa individuazione* delle singole figure professionali *da parte della legge statale*. E di questo il Governo è cosciente, per cui preferisce spendere le proprie energie per impugnare le leggi regionali, invece di adoperarsi con più solerzia nell'intervenire a colmare il vuoto che sussiste in materia e a predisporre quell'armonizzazione minima, sollecitata anche a livello comunitario (20).

l'«Elenco» e gli artt. 12 e 18 che dettavano la disciplina transitoria e le disposizioni finanziarie per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione della legge.

(14) Sulla dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale v. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino 2005, 250-251.

(15) Così il punto 5 del *Considerato in diritto* della sent. n. 2 del 2004, in questa *Rivista* 2004, 9, con *Nota redazionale* di R. ALESSE, 86 ss., e con osservazioni di M. OLIVETTI, *Lo « spirito della Costituzione »: un concetto giuridicamente inutile*, 38 ss. e di F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, 44 ss.

(16) Così sent. n. 878 del 2004, in questa *Rivista* 2004, 4111 ss., con osservazioni di D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni*, *ivi*, 4134 ss. e di M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, *ivi*, 4145 ss., che richiama espressamente con riferimento al principale le sentt. nn. 4 del 2004, *ivi*, 56 ss., con osservazione di G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'unione economica e monetaria*, *ivi*, sentt. n. 20 del 2000, n. 441 del 1994 e n. 84 del 1961, in questa *Rivista*, rispettivamente 2000, 145 ss.; 1994, 3861 ss., 1961, 619 ss.; e con riferimento al giudizio sugli statuti regionali la sent. n. 2 del 2004, cit. Sul punto P. PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, cit., 189.

(17) Più precisamente, le sentt. n. 270 del 2005, in *www.giurcost.org*, n. 355, n. 405 e n. 424 del 2005, cit.

(18) Ovvero le sentt. nn. 355, 405 e 424 del 2005, cit.

(19) Cit.

(20) La giurisprudenza comunitaria non richiede infatti il « vuoto » di disciplina, ma l'« armonizzazione minima »; tale armonizzazione minima rispondente a determinati

Con la consapevolezza che la situazione non si evolverà fino a quando non interverrà il legislatore statale (che per ora si è limitato a dettare, come si è visto, i principi fondamentali della materia (21), ma non ha ancora individuato le figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e non ha dettato la disciplina per l'istituzione dei nuovi albi), il Governo continuerà a formulare i ricorsi in modo volutamente « incompleto ». L'esecutivo impugna, infatti, alcuni articoli delle leggi regionali, mentre non solleva questione di legittimità costituzionale avverso i restanti « che hanno ragione d'essere in quanto funzionali al raggiungimento dello scopo della legge », confidando, con riguardo a questi ultimi, nella dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale da parte della Corte.

E non mancano ipotesi in cui l'intento del Governo è addirittura palesemente dichiarato, come nel caso risolto con la sent. n. 355 del 2005. Dalla ricostruzione dei fatti sembra appunto emergere che l'impugnativa governativa sia rivolta all'intera legge (22), anche se poi il Governo si è limitato a motivare il ricorso con esclusivo riferimento all'art. 2, commi 2 e 3, e all'art. 8 (ovvero limitatamente all'istituzione del registro e ai requisiti di iscrizione ad esso) (23), e con riferimento alle altre disposizioni ha preferito suggerire alla Corte di procedere all'accoglimento in via consequenziale. Secondo il ricorrente, infatti, « l'incostituzionalità delle disposizioni che prevedono l'istituzione del registro ed i requisiti per l'iscrizione al medesimo si rifletterebbe in via consequenziale sull'intera legge collegata alle prime da un nesso di inscindibilità » (24).

Il percorso suggerito dall'Avvocatura (25) è stato poi seguito dalla Corte che ha pronunciato l'illegittimità costituzionale consequenziale affermando « che l'intera

requisiti non può, tuttavia, essere perseguita a livello regionale, ma richiede l'intervento unificatore del legislatore nazionale. Sul punto, volendo, E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, cit., 3680.

(21) V. il 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* ».

(22) Cfr. il punto 1 del *Ritenuto in fatto*, dove si legge che « il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (*Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio*), per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo della Costituzione ». La legge ora richiamata è pubblicata sul *Bollettino ufficiale* della Regione Abruzzo n. 36 del 5 dicembre 2003.

(23) Cfr. il punto 1 del *Ritenuto in fatto*, che prosegue affermando che « la legge impugnata, nell'istituire all'art. 1 il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili, prevede (art. 2, comma 2) che possano chiedere l'iscrizione al registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili coloro che siano in possesso dei requisiti indicati all'art. 3, tra i quali figura il superamento di un esame di abilitazione, stabilendo che « la mancata iscrizione al registro regionale preclude l'esercizio dell'attività di amministratore, salvo i casi di condomino amministratore » (art. 2, comma 3) ».

(24) Cfr. ancora il punto 1 del *Ritenuto in fatto* (corsivi non testuali); il percorso seguito dal Governo è poi sintetizzato dalla Corte nell'*incipit* del *Considerato in diritto* (al punto 1).

(25) Percorso che talvolta è suggerito anche dalle Regioni, come nel caso della sent. 6 del 2004 (in questa *Rivista* 2004, 105 ss., con osservazioni di F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la « perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari »*, 187 ss.; di F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale ed energia elettrica*, 145 ss.; e di E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, 153 ss.) sebbene in questa ipotesi alla sollecitazione della Regione Umbria, volta a richiedere una pronuncia di illegittimità costituzionale consequenziale delle disposizioni non impugnate, ma « strettamente connesse ed in rapporto di coordinazione con le disposizioni censurate » (corsivi non testuali), la Corte ha concluso per il rigetto la questione.

legge regionale si pone in *inscindibile connessione* con le disposizioni specificamente impugnate dal ricorrente » (26).

Le domande che sorgono al riguardo sono almeno due:

a) perché il Governo in questi casi non impugna l'intero testo legislativo, visto che sembra ben consapevole del fatto che la legge nel suo complesso sia viziata da illegittimità costituzionale?

b) è corretto sul piano della teoria del processo costituzionale tale uso (distorto) dell'istituto dell'illegittimità consequenziale?

5. In risposta al primo quesito si può ricordare, sebbene sia cosa risaputa, che la Corte ha ammesso ricorsi aventi ad oggetto interi testi normativi. Sono stati pertanto posti dei correttivi alla regola secondo la quale le censure che colpiscono interi testi normativi sono dichiarate inammissibili per indeterminatezza dell'oggetto (27), poiché si può sempre verificare l'ipotesi che la lesione al parametro costituzionale derivi da una legge nel suo complesso « qualora quest'ultima abbia un contenuto omogeneo e le censure siano formulate in modo tale da non ingenerare dubbi sull'oggetto e le ragioni dell'impugnativa » (28). Per contro, non si può « dare ingresso ad una impugnativa, priva di oggetto sufficientemente specificato, che investa l'intera legge o disposizioni di essa non indicate espressamente [...] quando tale legge rechi disposizioni plurime e non omogenee » (29).

Al fine di impugnare una legge nel suo complesso occorre, dunque, che il ricorrente convinca la Corte che l'intero testo normativo ha un contenuto omogeneo o almeno disciplina unitariamente una determinata materia (30). Con riferimento alle impugnative di leggi regionali in materia di professioni, il Governo non si sarebbe pertanto dovuto sforzare nell'elaborare un percorso argomentativo convincente, perché le leggi avevano un indubbio contenuto omogeneo, e le disposizioni ivi previste erano inscindibilmente connesse. E anche se la Corte fosse stata particolarmente rigorosa nel valutare l'adeguatezza della motivazione in punto di omogeneità del contenuto della legge impugnata, l'esito non avrebbe potuto che essere a favore dell'ammissibilità dei ricorsi (31). Con riguardo ai ricorsi decisi con le sentt. nn. 355, 405 e 424 del 2005 e

(26) Cfr. il punto 3 del *Considerato in diritto* (corsivi non testuali).

(27) A partire, infatti, dalla sent. n. 19 del 1956, in questa *Rivista* 1956, 654 ss. (e come specificato anche nella giurisprudenza successiva cfr., *ex pluribus*, la sent. n. 384 del 1999, *ivi* 1999, 2958 ss., con osservazioni di A. PACE, *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?*, 2966 ss., e di M. D'AMICO, *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, 2969 ss.) la Corte ha avuto modo di chiarire, sia con riguardo al giudizio in via incidentale che al giudizio in via principale, che l'impugnazione di un atto legislativo nel suo complesso determinerebbe una genericità delle censure tale da non consentire l'individuazione della questione oggetto del giudizio.

(28) Così il punto 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 50 del 2005, in questa *Rivista* 2005, 395 ss., spec. 443, con osservazione di S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, 486 ss.

(29) Così il punto 2 del *Considerato in diritto*, della sent. 238 del 2004, in questa *Rivista* 2004, 248 ss., spec. 2496, dove si legge testualmente che la questione sollevata dalla Regione Sardegna è inammissibile.

(30) Cfr. sent. 359 del 2003, in questa *Rivista* 2003, 3709 ss., con osservazione di G. U. RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell'oggetto*, 3722 ss., in particolare il punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

(31) Cfr. D. MONEGO, *Inammissibilità, novità dei motivi e del parametro in una questione prospettata in via principale*, in *Le Regioni* 1995, 574, dove si evidenziano le difficoltà insite in un giudizio volto a determinare « il livello minimo che deve caratterizzare il motivo affinché il ricorso sia giudicato ammissibile ». Analogamente A. PERTICI, *La Corte sceglie il rigore: questione inammissibile per insufficiente definizione dell'oggetto e genericità della relativa motivazione*, in questa *Rivista* 2001, 680 ss.; Id., *La Corte mantiene il rigore: que-*

anche nel caso risolto dalla sent. n. 40 del 2006, ora in esame, si può rilevare che a seguito della caducazione delle disposizioni espressamente impugnate, le altre, ancorché non rimosse dall'ordinamento attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, non avrebbero potuto comunque esplicare alcuna efficacia. Ad esempio, nel caso risolto con la sent. n. 405 del 2005, il Governo si è limitato ad impugnare gli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione toscana n. 50 del 2004 (32), recante « Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali ». In particolare, l'art. 4 disciplinava l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, per cui colpita da una censura di incostituzionalità tale norma, i seguenti artt. 4 e 5 in materia di compiti e funzionamento della suddetta Commissione, così come i successivi artt. 7 e 8, concernenti la disciplina transitoria e la copertura finanziaria per l'attuazione della legge dichiarata incostituzionale, sarebbero stati ormai privi di efficacia (33).

6. In risposta al quesito se sia corretto sul piano della teoria del processo costituzionale tale uso dell'istituto dell'illegittimità consequenziale occorrerebbe ripartire dalla più ampia tematica relativa al grado di vincolatività nel processo costituzionale del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato *ex art.* 27, comma 1, della l. n. 87 del 1958 (34). Non essendo questa la sede per soffermarsi su una problematica così articolata, occorre almeno distinguere tra il giudizio in via incidentale e il giudizio in via principale, perché con riferimento al secondo il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, volto a garantire il contraddittorio, assume una valenza determinante stante il carattere di processo di parti. La necessaria determinazione del chiesto è, infatti, strumento posto a garanzia della difesa, anche se la perentorietà dei termini inevitabilmente richiede aperture e maggiore flessibilità di giudizio. Analogamente, nel giudizio in via principale così come nel processo civile vige il principio dispositivo, principio cardine del sistema processuale italiano, che, come è noto, non trova applicazione nel giudizio costituzionale in via incidentale, e costituisce l'altra faccia del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Se il grado di vincolatività del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato è più intenso nel giudizio in via principale rispetto al giudizio in via incidentale, la Corte non dovrebbe abusare dell'istituto dell'illegittimità costituzionale con-

---

*stione inammissibile per erroneità delle censure e incerta individuazione dell'oggetto, ivi 2003, 1621 ss.*

(32) Pubblicata sul *Bollettino ufficiale* della Regione Toscana n. 38 del 6 ottobre 2004.

(33) Anche nel caso risolto con la sent. n. 424 del 2005, cit., il Governo non aveva impugnato gli artt. 8 e 9 della legge della regione Piemonte (pubblicata nel Supplemento ordinario n. 3 del *Bollettino ufficiale* della Regione Piemonte n. 22 del 2004), l'art. 8 concernente il monitoraggio sullo stato dia attuazione della legge e l'art. 9 relativo alle disposizioni finanziarie per le spese derivanti dall'attuazione della legge.

(34) In base al quale la Corte « dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime ». Cfr. sul punto C. MORRATI, *Sul potere del giudice di accertare d'ufficio l'incostituzionalità di norme non impugnate*, in questa *Rivista* 1957, 323 ss.; ID., *Sulla corrispondenza fra « chiesto e pronunciato » nei giudizi di costituzionalità*, ivi 1959, 759; M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano 1957, 173; A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi, la cognizione della Corte costituzionale e i suoi limiti*, Milano 1967, 47 ss.; A. PIZZORUSSO, *Garanzie giurisdizionali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1981, sub art. 134, 116; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 212; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1984, II, 878; R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano 1985, 64, 71; F. SORRENTINO, *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Torino 1990, 72.

seguenziale, che come è noto costituisce una deroga al suddetto principio. Almeno in linea teorica dovrebbero esserci maggiori difficoltà nel procedere all'interno di tale giudizio alla dichiarazione di incostituzionalità di norme non impugnate dal ricorrente, anche perché in questa sede, a differenza del giudizio in via incidentale, non si pongono i problemi derivanti dal difetto di rilevanza delle norme impugnate, che possono determinare poi l'esigenza di ricorrere ad un'accezione di illegittimità costituzionale consequenziale in senso lato.

Non ci sembra pertanto corretto sul piano della teoria del processo costituzionale che il ricorso governativo si limiti a motivare solamente con riferimento ad alcune disposizioni contenute in un testo omogeneo, quando dal contesto del ricorso stesso si deduce che l'impugnativa è diretta contro l'intero testo normativo; e poi richieda in modo più o meno esplicito alla Corte di rimuovere, attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, le altre disposizioni con riferimento alle quali non ha volutamente motivato le censure.

Rimane la sensazione, magari errata, che il Governo agisca per motivi, per così dire, di economia processuale, che non voglia cioè perdere tempo a motivare su tutte le censure concernenti le disposizioni dell'intero testo legislativo. Che interesse ha il Governo a censurare l'intero testo normativo, se mirando al cuore il testo nel suo complesso non riesce a sopravvivere? Le disposizioni non impugnate dal Governo non vivono infatti di vita propria, ma sono funzionalmente collegate alle altre disposizioni contro le quali il Governo stesso dirige la propria azione. E i ricorsi governativi avverso le leggi regionali dell'Abruzzo, della Toscana e del Piemonte, in materia di « professioni », e le soluzioni adottate dalla Corte sembrano dimostrare proprio questo.

Del resto, il Governo può confidare senz'altro nella « benevolenza » della Corte nei confronti dei ricorsi mal formulati vista la perentorietà dei termini che inevitabilmente richiede maggiore flessibilità di giudizio. Ne discende che il Governo può non preoccuparsi troppo di formulare correttamente i ricorsi dal momento che:

- a) se impugna poche disposizioni, nonostante dubbi della legittimità costituzionale dell'intero testo legislativo, può sempre « sollecitare » una dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale da parte della Corte;
- b) se invece impugna troppe disposizioni, nel senso che alcune censure esulano dall'oggetto individuato nell'atto di impugnativa statale, può sempre sperare nel fatto che sia la Corte a riportare l'impugnativa nell'alveo che il ricorso ha tracciato, almeno secondo la ricostruzione che di esso fa la Corte stessa (35);
- c) se infine il Governo impugna troppe disposizioni, nel senso che vi è eterogeneità degli oggetti, per non incorrere in una pronuncia di inammissibilità per indeterminazione dell'oggetto, può sempre contare nella scissione del ricorso ad opera della Corte quale strumento per recuperare omogeneità (36).

Consola il fatto che la Corte sembra non voler applicare « due pesi e due misure »

(35) V., ad esempio, la sent. n. 318 del 2004, in questa *Rivista* 2004, 8258 ss., con la quale la Corte, di fronte di un ricorso governativo in cui non venivano individuate « le prescrizioni asseritamente contrastanti con i parametri invocati », si è messa essa stessa « a vagliare l'intero testo legislativo impugnato per enucleare le previsioni potenzialmente in contrasto con i parametri invocati, per poi sottoporle al proprio giudizio ».

(36) Accorgimento processuale elaborato, come è noto, a partire dalla sent. n. 201 del 2003, in questa *Rivista* 2003, 1540 ss., con osservazione di L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, Statuto e legge regionale di dettaglio*, 1548 ss., spec. il punto n. 1 del *Considerato in diritto*. Su tale accorgimento v., G. ZAGREBELSKY, Conferenza stampa su *La giustizia costituzionale nel 2003*, in *www.cortecostituzionale.it*; V. ONIDA, Conferenza stampa su *La giustizia costituzionale nel 2004*, *ibidem*; A. RUGGERI, *La Corte e il drafting processuale*, in *Quad. cost.* 2004, 158; P. PASSAGLIA, *Il funzionamento (e la funzionalità) del giudizio in via principale dopo la riforma del titolo V. Osservazioni a margine della prima sentenza parziale « con riserva »*, in *Foro it.* 2003, I, c. 2229.

a seconda che l'impugnativa sia statale o viceversa regionale, come invece era solita fare quando censurava, con pronunce di inammissibilità, l'errata formulazione dei ricorsi regionali, mentre i ricorsi governativi passavano indenni al controllo della Corte, nonostante le inesattezze riguardo ai termini della questione (37). E in quest'ottica di maggiore equilibrio, la Corte ha sovente respinto eccezioni — statali o regionali — dirette, ad esempio, a denunciare la non adeguatezza della motivazione (38), sempre che all'interno dell'atto introduttivo del giudizio sussistano quei requisiti minimi che non lascino dubbi su quale sia l'oggetto della contestazione (39).

ELENA BINDI - MARCO MANCINI

---

(37) Il minor rigore mostrato in passato nel dichiarare l'inammissibilità per genericità dell'atto introduttivo quando parte attiva era il Governo è stato, comunque, in seguito abbandonato a favore di un atteggiamento volto ad assicurare la parità di trattamento tra lo Stato e le Regioni: v. E. Rossi, *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998, 191 ss., spec. 216; Id., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino 1999, 236 ss.

(38) Nel caso risolto con la sent. n. 317 del 2001 (in questa *Rivista* 2001, 2541 ss.), nonostante che l'Avvocatura dello Stato avesse preliminarmente eccepito la inammissibilità della censura per la genericità della sua formulazione, la Corte ha risposto che « è di tutta evidenza che essa va letta nel complessivo contesto del ricorso, rispetto al quale non è dotata di alcuna autonomia, poiché si limita ad esporre in forma sintetica una doglianza che viene rivolta, nei successivi motivi di ricorso, contro disposizioni determinate, sicché è a queste che può farsi riferimento per individuare l'oggetto specifico della questione di costituzionalità ». Quindi la Corte non se l'è sentita di applicare due pesi e due misure come invece richiesto dalla difesa erariale, anche se poi il risultato è stato a favore della stessa (ed è andato nel senso da questa richiesto). In senso analogo, da ultimo, le sentt. nn. 77 e 108, in questa *Rivista* 2005, rispettivamente 632 e 977, e le sentt. nn. 335 e 387 del 2005, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

(39) V. sent. n. 159 del 2005, in questa *Rivista* 2005, 1290.



