

## Sentenza della Corte costituzionale n. 228/2018

**Materia:** professioni.

**Parametri invocati:** articolo 117, terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**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:** illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (Disposizioni in materia di clownterapia), e, in particolare, degli articoli 1, 2, 3 e 5, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale impugnata stabilisce che essa promuove la conoscenza, lo studio e l'utilizzo della *clownterapia* quale trattamento a supporto e integrazione delle cure cliniche-terapeutiche, con particolare riferimento alle strutture sanitarie, nonché a supporto degli interventi nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali. Il comma 2, lettera a), definisce il termine *clownterapia*, o terapia del sorriso, come: *"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"*. La lettera b) definisce, poi, con il termine *clown di corsia*, 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 clownterapia"*. L'articolo 2, al comma 1, prevede che: *"[p]er il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, la Regione Puglia promuove 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 clownterapia"*. Il comma 2 stabilisce che *"[l]a qualifica professionale del clown di corsia è riconosciuta al termine di un percorso formativo che deve svolgersi nel rispetto degli standard formativi specifici, individuati dal regolamento di cui all'articolo 3"*. Il successivo comma 3 prevede che: *"[i] corsi di formazione sono organizzati dalle associazioni di cui al comma 1, iscritte nel registro regionale delle associazioni di volontariato di cui alla legge regionale 16 marzo 1994, n. 11 (Norme di attuazione della legge quadro sul volontariato), secondo le modalità e i criteri stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 3"*.

L'articolo 3, a sua volta, dispone che, *"[e]ntro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 44,*

*comma 2, dello Statuto regionale, definisce i criteri e le modalità di svolgimento dei corsi previsti dalla presente legge”, tra cui le materie oggetto del percorso formativo, la durata e il numero complessivo delle ore dei corsi, suddivise in ore di studio e ore di tirocinio, i requisiti per l’accesso ai corsi, i requisiti professionali dei membri della commissione incaricata di effettuare la valutazione della prova finale, le modalità per il riconoscimento dei crediti formativi e lavorativi per coloro che già svolgono l’attività di clownterapia presso strutture o enti alla data di entrata in vigore della legge stessa.*

L’articolo 5, infine, nel prevedere l’istituzione da parte della Regione Puglia di un registro regionale a cui possono iscriversi *“i soggetti che ai sensi della presente legge svolgono attività di clownterapia”* ovvero enti, fondazioni, ONLUS e cooperative sociali, le cui finalità statutarie prevedono l’espletamento dell’attività di clownterapia, stabilisce che a tale fine la predetta attività *“deve essere svolta da almeno tre anni secondo le disposizioni della presente legge e dei regolamenti adottati”*. Inoltre, l’articolo in esame dispone che: *“[l]e strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali che vogliono implementare i servizi offerti con la clownterapia, attingono dal registro previsto dal presente articolo”*.

Secondo il ricorrente, le riferite disposizioni e l’intera l.r. Puglia 68/2017, avente contenuto normativo omogeneo, nell’individuare e disciplinare la figura professionale del clown di corsia, della quale definiscono il percorso formativo, e prevedendo, altresì, l’istituzione di un apposito registro regionale per i soggetti che svolgono l’attività di clownterapia, ledono la competenza statale in materia di professioni, essendo riservata al legislatore nazionale l’individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti.

La Corte ritiene che le questioni siano fondate.

La l.r. Puglia 60/2017 costituisce il primo intervento normativo in Italia nel campo della clownterapia, definita come terapia del sorriso e costituente una applicazione della gelotologia o scienza del sorriso. Oltre ai citati articoli 1, 2, 3 e 5, oggetto di specifica impugnazione da parte del ricorrente, la legge regionale in esame contempla: l’articolo 4 (Progetti di clownterapia), che dispone l’emanazione di un bando di adesione per promuovere progetti di clownterapia presso le strutture sanitarie e socio-sanitarie della Regione; l’articolo 6 (Clausola valutativa), che stabilisce l’obbligo annuale per la Giunta regionale di riferire al Consiglio in merito alla realizzazione degli interventi previsti dalla legge; l’articolo 7 (Disposizioni finanziarie), che individua la dotazione per finanziare i progetti di clownterapia; ed infine l’articolo 8, che fissa la data di entrata in vigore della legge.

La Corte rileva che, nel complessivo contesto della l.r. Puglia 60/2017, gli articoli 1, 2, 3 e 5 rivestono carattere essenziale, costituendo la stessa ragione ispiratrice dell’intervento legislativo. Difatti, il legislatore regionale, nel promuovere complessivamente la clownterapia *“quale trattamento a supporto e integrazione delle cure cliniche terapeutiche, con particolare riferimento alle strutture sanitarie, nonché a supporto degli interventi nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali”* (articolo 1), attribuisce specifico rilievo alla individuazione della figura professionale del clown di corsia. Quest’ultima è definita quale: *“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 clownterapia”* (articolo 1, comma 2, lettera b). A sua volta, l’articolo 2 prevede che la qualifica professionale del clown di corsia è riconosciuta al termine di uno specifico

percorso professionale definito dal regolamento previsto dall'articolo 3, la cui emanazione è demandata alla Giunta regionale. Infine, con l'istituzione del registro previsto dall'articolo 5, il legislatore regionale mira a subordinare l'esercizio delle attività di *clownterapia* nel territorio regionale al rispetto dei requisiti e delle condizioni fissati dalla legge medesima.

La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato 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 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; 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”* (tra le ultime, cfr. sentenza n. 147 del 2018, con richiamo alla sentenza n. 98 del 2013). Con numerose decisioni è stato poi precisato che: *“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 ha, altresì, delineato gli ambiti propri delle materie professioni e formazione professionale, la prima di competenza concorrente, la seconda ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2012, n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 e n. 319 del 2005, n. 353 del 2003).

In particolare, ha precisato che: *“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”* (sentenza n. 271 del 2009)» (sentenza n. 108 del 2012).

Alla luce di tale costante giurisprudenza, non può secondo la Corte dubitarsi che la legge impugnata individui e definisca la professione in esame (il *clown* di corsia), sicché la relativa attività lavorativa assume le connotazioni distintive peculiari che la configurano come posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico (*ex plurimis*, la già richiamata sentenza n. 108 del 2012). Ne consegue che l'intervento legislativo censurato non può ritenersi 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, nell'esercizio della predetta competenza, può regolare i corsi di formazione. Per tali ragioni, la l.r. Puglia 60/2017 lede i principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., come declinati dall'articolo 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo I della legge 5 giugno 2003, n. 131).

Del resto, secondo la Corte, *“la comprensibile esigenza di assicurare che i soggetti che svolgono in via volontaria attività di clownterapia e, nello specifico, di clown di corsia, abbiano competenze adeguate ai delicati ambiti socio-sanitari in cui essa si espleta, può essere soddisfatta attraverso la previsione di appositi corsi di formazione condizionanti l'accesso ai peculiari contesti di operatività”*. Qualora invece si ritenga necessaria l'istituzione di una specifica professione in riferimento all'attività del clown di corsia, riconducibile all'ambito sanitario, la normativa statale già prevede un particolare procedimento, che contempla il coinvolgimento delle stesse Regioni, per individuare e istituire nuove figure professionali.