CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **147/2018** (ECLI:IT:COST:2018:147)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **22/05/2018**; Decisione del **22/05/2018**
Deposito del **11/07/2018**; Pubblicazione in G. U. **18/07/2018**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 3° e 4°, lett. a), 2, c. 1°, 3 e 4 della legge della Regione Campania 22/05/2017, n. 13.
Massime: **40832 40833 40834 40835**
Atti decisi: **ric. 52/2017**

SENTENZA N. 147

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21-27 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017,

iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 21 luglio 2017, depositato in cancelleria il 28 luglio 2017 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione, gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

1.1.− Il ricorrente, dopo aver analizzato il contenuto degli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma l, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, ritiene che questi, ponendosi in contrasto con le norme interposte di cui all'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e di cui all'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violino il principio fondamentale della legislazione che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali nella materia delle «professioni», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, al riguardo, che questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio fondamentale 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 solo la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Inoltre, a parere del ricorrente, le norme impugnate, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di attività che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violerebbero anche i principi di «razionalità» e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente, agli artt. 3 e 97 Cost.

Infine, dopo aver rilevato che la figura dell'operatore sociologo non risulta contemplata nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto delle «Regioni-Autonomie locali» del 31 marzo 1999 (che disciplina, ai sensi dell'art. 1, il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato e determinato, escluso solo quello con qualifica dirigenziale, del comparto Regioni e Autonomie locali), il ricorrente sostiene che le norme impugnate, introducendo una nuova disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile».

1.2.− Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, sostenendo che tale disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del

territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non contiene alcuna quantificazione di tali oneri di spesa, ponendosi, conseguentemente, in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali», e con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

A conforto di tale tesi, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 181 del 2013 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che non quantificava gli oneri finanziari derivanti dalla sua applicazione, ha affermato che il comma 1 dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 specificativo «del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita». In proposito, il ricorrente evidenzia, inoltre, che la Corte ha, più volte, precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 359 del 2007), chiarendo che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

2.– Il 10 agosto 2017 la Regione Campania si è costituita in giudizio sostenendo l'infondatezza del ricorso, senza, tuttavia, motivare al riguardo. Successivamente, il 27 aprile 2018, la difesa regionale ha depositato una memoria, affermando, in particolare, l'inammissibilità delle censure relative all'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, l'infondatezza delle questioni.

2.1.– A fondamento della dedotta inammissibilità, la difesa della Regione eccepisce che le previsioni dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non implicherebbero, in alcun modo, considerate ex se, che l'espletamento del nuovo servizio regionale debba essere svolto da un operatore sociologo piuttosto che da un assistente sociale.

2.2.– Nel merito, la Regione Campania ritiene infondate tutte le censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Le norme impugnate, a parere della difesa regionale, non istituirebbero, infatti, una nuova figura professionale, limitandosi a prevedere, nell'ambito del sistema dei servizi sociali regionali, il «Servizio di sociologia del territorio», al solo scopo di garantire ai cittadini un più efficace accesso alle prestazioni sociali attinenti alle discipline sociologiche.

Più precisamente, la Regione Campania avrebbe inteso istituire il Servizio di sociologia del territorio per ciascun ambito territoriale e, in un'ottica di efficienza, avrebbe previsto in esso la presenza di almeno un operatore sociologo. Nessuna nuova professione verrebbe, quindi, istituita dalle norme impugnate, come comprovato dalla circostanza che le disposizioni censurate non individuano per l'operatore sociologo né un percorso professionale, né un percorso formativo, né stabiliscono requisiti o criteri specifici volti a consentire l'accesso alle relative mansioni.

La difesa regionale ritiene insussistente anche l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile». La legge regionale, ad avviso della parte resistente, non conterrebbe, infatti, alcuna regolamentazione di istituti tipici del rapporto di lavoro.

In particolare, la Regione evidenzia che il mancato riferimento al profilo del sociologo nel

Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), comparto Regioni ed Autonomie locali, del 31 marzo del 1999, che disciplina il sistema di classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, non assume alcun rilievo nel caso, in quanto i profili professionali sono indicati, per ciascuna categoria, a titolo meramente esemplificativo e non tassativo.

A parere della Regione, infine, sarebbe infondato anche il motivo di ricorso con cui si denuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, per l'asserito contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009. Ciò in quanto il legislatore regionale avrebbe espressamente previsto, nell'impugnata disposizione, che dall'attuazione della legge reg. n. 13 del 2017 non derivino ulteriori oneri e spese a carico del bilancio regionale, stabilendo che all'esecuzione della legge si provveda con le risorse già stanziate e disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania).

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate di cui agli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, e 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, che istituiscono il Servizio di sociologia del territorio, definendo compiti, attività e requisiti degli operatori sociologi, contrastando con le norme statali previste dall'art. 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 (Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale) e dall'art. 12 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), violino il principio fondamentale della legislazione statale che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «professioni», riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali, nonché, attribuendo ai sociologi lo svolgimento, in via esclusiva, di compiti e attività operative che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 riserva, invece, alla professione di assistente sociale, violino i princìpi di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Le dette norme, inoltre, ad avviso del ricorrente, disciplinando rapporti di diritto privato regolati dal codice civile tramite i contratti collettivi, violerebbero anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 4 della medesima legge reg. Campania n. 13 del 2017, ritenendo che questa disposizione, secondo cui l'amministrazione regionale provvede agli oneri conseguenti all'istituzione del «Servizio di sociologia del territorio» con le risorse disponibili per la realizzazione dei Piani sociali di zona, non quantificando gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, si ponga in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), a tenore del quale «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali», violando così il principio di copertura finanziaria stabilito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

La mancata quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della nuova

legge regionale renderebbe, infatti, a parere del ricorrente, assolutamente inadeguato il rinvio, contenuto nella norma impugnata, alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona, in quanto gli oneri conseguenti all'applicazione della legge potrebbero essere di entità superiore alla capienza delle risorse disponibili.

2.– La Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo, preliminarmente, di dichiarare l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 e, comunque, la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

3.– Deve, innanzitutto, essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale, in quanto tale eccezione, fondata sull'assunto che l'espletamento del nuovo servizio regionale possa essere svolto, indifferentemente, da un assistente sociale piuttosto che da un operatore sociologo, riguarda, in realtà, il merito delle questioni in esame. Ciò in quanto l'art. 2 della legge reg. Campania n. 13 del 2017, elencando i compiti e le attività del Servizio di sociologia del territorio, appare indispensabile, nell'economia del testo normativo, per ricostruire le funzioni assegnate ai sociologi e oggetto delle censure.

4.− Le questioni possono essere esaminate nell'ordine risultante dal ricorso.

5.− Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 non sono fondate con riferimento ai parametri costituzionali evocati, anche se va dichiarata comunque l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come di seguito specificato.

Invero, questa Corte, con orientamento ormai costante, ha 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» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso in esame, però, le norme impugnate non introducono alcuna nuova figura professionale, limitandosi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, da garantire in ogni ambito territoriale con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Inoltre, l'art. 3 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 precisa che l'istituito Servizio di sociologia del territorio si avvale per «lo svolgimento delle proprie funzioni di sociologi professionisti che esercitano la professione ai sensi di legge», facendo inequivoco rinvio alla disciplina statale vigente in materia.

Sotto altro profilo, neppure potrebbe ritenersi che le disposizioni impugnate attribuiscano ai sociologi funzioni che l'art. 1 della legge n. 84 del 1993 assegna, invece, alla professione di assistente sociale. L'intervento «per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio» è, infatti, attribuito dalla disciplina statale agli assistenti sociali, ma ciò non esclude, evidentemente, che, in una ottica professionale diversa, possano intervenire nella medesima situazione, data la genericità della previsione normativa, anche altri professionisti.

Questa necessaria (e indispensabile) interferenza di funzioni tra professioni è, d'altronde, riconosciuta anche dalla recente legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di

sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute) che, all'art. 5, istituendo l'area delle professioni sociosanitarie, indica la necessità di individuare «nuovi profili professionali sociosanitari», che «non trovino rispondenza in professioni già riconosciute», e riconduce nella detta area i «preesistenti profili professionali di operatore socio-sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale».

L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della impugnata legge regionale possono, quindi, essere intesi come volti semplicemente ad assicurare ai cittadini della Regione Campania una serie di servizi specifici della professione del sociologo, senza interferire in alcun modo nell'ambito delle competenze attribuite a questo dalla disciplina statale.

Alla luce di tali considerazioni appaiono infondate anche le dedotte violazioni del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Ciò in quanto nessuna violazione dei detti principii può discendere dalle norme denunciate che, come rilevato, non disciplinano una professione, ampliandone o restringendone le attività di spettanza, ma si limitano ad istituire un servizio regionale aperto anche ai laureati in sociologia.

Né, infine, ricorrono, nel caso, gli estremi di una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, alcuna statuizione volta a regolamentare istituti tipici riconducibili alla materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa statale. Peraltro, nessun pregio potrebbe attribuirsi al fatto che l'operatore sociologo non risulti contemplato tra le figure professionali prese in considerazione dal CCNL Regioni ed Autonomie locali del 31 marzo 1999, in quanto le relative previsioni non hanno carattere tassativo.

6.− Nondimeno, come si è detto, la questione avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 è fondata con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame della disposizione impugnata si evince, con chiarezza, che la norma scrutinata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge reg. Campania n. 13 del 2017.

Né potrebbe ritenersi che la legge in questione non implichi nuove e maggiori spese, come invece sostenuto dalla difesa regionale, considerato che questa istituisce un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, di cui garantisce l'attivazione, in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore sociologo.

Neppure, in assenza della quantificazione della spesa, potrebbe considerarsi adeguato il rinvio fatto dalla norma censurata alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona «nell'ambito della dotazione della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia),

Programma 7 (Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali), Titolo 1 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019». Ciò in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili.

Dunque, l'art. 4 della legge reg. Campania n. 13 del 2017 contrasta con l'art. 81, terzo comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

7.– Va rilevato che tutte le disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, compresi gli artt. 5 e 6 non impugnati, recanti, rispettivamente, le disposizioni transitorie e quelle di disciplina dell'entrata in vigore della legge, sono funzionali all'istituzione del Servizio di sociologia del territorio e all'inserimento di tale servizio nell'ambito dei piani sociali di zona.

Ne deriva l'inscindibile connessione esistente tra l'art. 4 e tutte le altre disposizioni della legge reg. Campania n. 13 del 2017, insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, per cui l'illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Campania n. 13 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.