

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 88

Materia: professioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma della Costituzione

Oggetto: articoli 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario)

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate istituiscano un nuovo profilo professionale, denominato "autista con attestato di soccorritore", articolato nei due livelli di formazione di "autista con attestato di soccorritore di livello base", da impiegare nell'attività di trasporto sanitario di "soccorso di base" e di "autista con attestato di soccorritore di livello avanzato", da impiegare, invece, nell'attività di trasporto sanitario di "primo soccorso" e di "soccorso avanzato". Tali disposizioni sarebbero poste in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia "professioni" di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato. Esse inoltre contrasterebbero con quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle "Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza" che, con riferimento ai soccorritori, prevede solo il "livello di formazione di base specifica", oltre che quello di "formazione permanente e aggiornamento".

Parte resistente evidenzia che le disposizioni de quo si limiterebbero a qualifiche già previste dai contratti collettivi e si riferirebbero peraltro ai volontari ed ai dipendenti delle associazioni di volontariato a cui la legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) attribuisce i compiti di trasporto sanitario di emergenza/urgenza.

Inoltre l'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003, che nel paragrafo intitolato «Soccorritori», ha stabilito che il personale volontario o dipendente (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del sistema emergenza/urgenza deve essere in possesso della qualifica di soccorritore, attribuisce alle Regioni la definizione delle modalità organizzative e dei programmi dei corsi di formazione prevedendo appunto per i soccorritori solo un "livello di formazione di base specifica", oltre che un "livello di formazione permanente e aggiornamento".

La Corte dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale avanzata riguardo all'articolo 2, comma 2, che recita "[i] soggetti che sono autorizzati a svolgere l'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base e attività di trasporto sanitario di primo soccorso. I soggetti che sono autorizzati a

svolgere attività di trasporto sanitario di primo soccorso possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base”, poiché parte ricorrente non ha motivato in alcun modo l’asserita violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di professioni in una disposizione che, peraltro, non contiene alcun riferimento alla regolamentazione di nuove figure professionali.

Le altre disposizioni impugnate, dell’articolo 4, sono relative alla composizione minima degli equipaggi delle autoambulanze in funzione delle tipologie del servizio di trasporto sanitario di soccorso: “1. La composizione minima dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nell’attività di trasporto sanitario di soccorso di base è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello base in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;

2. La composizione minima dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nell’attività di trasporto sanitario di primo soccorso è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;.....

3. La composizione minima dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nell’attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;.....

4. *Qualora la composizione dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nelle attività di cui ai commi 2 e 3, sia costituita da più di un soccorritore di livello avanzato, l’autista del medesimo equipaggio può essere in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettera a).”*

La Corte giudica infondata la questione di legittimità costituzionale avanzata, in quanto le disposizioni sono espressione dell’esercizio della *competenza legislativa residuale della Regione sulla formazione professionale e alla materia dell’organizzazione sanitaria che, pur non avendo più autonoma rilevanza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, deve comunque essere ricompresa nella materia «tutela della salute»* (sentenza n. 54 del 2015).

Premessa la ricostruzione delle tre tipologie delle professioni così come previste dall’ordinamento e cioè: a) *le professioni per il cui esercizio la legge prescrive l’iscrizione obbligatoria in albi o elenchi tenuti dagli ordini o collegi professionali;* b) *le professioni disciplinate comunque dalla legge, ma rispetto alle quali non è richiesto il predetto onere di iscrizione;* c) *le professioni non regolamentate.*, la Corte ripercorre l’excursus normativo della qualificazione delle specifiche professioni sanitarie a partire dal regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) alla legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l’istituzione dei relativi ordini professionali). La disciplina in questione stabilisce l’istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione e prevede all’articolo 5, uno specifico procedimento per l’individuazione delle nuove professioni sanitarie, che devono essere definite, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, tramite accordi sanciti dalla Conferenza Stato e Regioni.

La figura dell’autista soccorritore che, non è attualmente considerata nell’ordinamento italiano come una specifica professione, è prevista dall’Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 nel documento «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza» che, all’Allegato A, punto 2.2., lettera c), dedicato ai “Soccorritori”, stabilisce che “[i]l personale volontario o dipendente di pertinenza delle Organizzazioni di cui art. 5, commi 2 e 3 del Dpr 27 marzo 92) (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del “sistema 118”, deve essere in possesso della qualifica di Soccorritore”. La figura dell’autista soccorritore è peraltro anche prevista all’articolo 23, comma 7, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto del personale del

servizio sanitario nazionale 2002-2005, che richiama appunto “quanto stabilito nell’Accordo tra Ministro della Salute e le Regioni e le Province autonome del 22 maggio 2003”.

La disciplina prevista dalla legge regionale toscana della composizione dell’equipaggio delle autoambulanze è relativa a “*soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall’associazione italiana della Croce Rossa*” e la figura dell’autista soccorritore risulta già espressamente dal CCNL 2017-2019 per il personale dipendente dall’Associazione nazionale pubbliche assistenze (ANPAS) e dalle realtà operanti nell’ambito socio-sanitario, assistenziale, educativo delle pubbliche assistenze e dal CCNL 2010-2012 per i dipendenti delle Misericordie e delle organizzazioni operanti nell’ambito socio-sanitario-assistenziale-educativo.

Secondo la Corte, la legge in esame provvede a regolamentare sostanzialmente aspetti organizzativi dell’attività sanitaria e pertanto deve essere ricondotta alla materia tutela della salute, in quanto “*idonea ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l’adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)*”.

Le disposizioni regionali impugnate non “istituiscono” nuove professioni, bensì il riferimento in esse agli “attestati” è relativo appunto a qualifiche contrattuali che la legge presuppone e il fatto che l’Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 preveda per i soccorritori solo il «livello di formazione di base specifica» non può che essere inteso nel senso della fissazione di un livello di formazione minima. La Regione può incrementare, per migliorare il sistema dell’emergenza-urgenza sanitaria, la formazione come soccorritori degli autisti e del personale che compone l’equipaggio delle autoambulanze, perciò essa trova *legittima disciplina nelle norme regionali impugnate nella prospettiva della migliore tutela della salute degli assistiti e senza che ciò implichi, in alcun modo, l’istituzione di una nuova professione o l’attribuzione di funzioni riservate ad una professione sanitaria.*

Le Regioni, dotate di potestà legislativa residuale in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenze n. 271 del 2009 n. 108 del 2012) e può “*venire realizzato nell’interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest’ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell’ordinamento giuridico.*”