

Sentenza della Corte costituzionale n. 127/2023

Materia: professioni.

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali), in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 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).

L'articolo 2, al comma 1, stabilisce che l'albo è istituito presso la Giunta regionale, e che ad esso possono iscriversi le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2; il predetto comma demanda quindi alla Giunta il compito di individuare, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale, i criteri di accesso al conseguimento del titolo di *"assistente per l'autonomia e la comunicazione"* (di seguito: AAC), i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso; infine, il comma 3 dispone che la graduatoria degli iscritti all'albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti.

L'articolo 5 sancisce l'obbligo per gli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni disabili, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione dei predetti assistenti, attingendo tali figure professionali esclusivamente dal suddetto albo.

Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni violano l'articolo 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con la normativa statale, che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limitano in modo ingiustificato l'esercizio della professione in questione, così esorbitando dai limiti della legislazione concorrente nella materia professioni, come previsto dall'articolo 1, comma 3, del d.lgs. 30/2006.

La difesa statale rileva che il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni nella materia professioni trova fonte nel citato d.lgs. 30/2006, il cui articolo 1, comma 3, espressamente stabilisce che *"[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale"*. Conseguentemente, la potestà legislativa regionale in materia 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,

invece, nella competenza legislativa regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Il ricorrente afferma che le impugnate disposizioni regionali violano i criteri di riparto tra Stato e Regioni della competenza legislativa nella materia professioni, *“nella misura in cui prevedono l’istituzione dell’Albo unico regionale, al quale possono iscriversi i soli soggetti che hanno conseguito il titolo sulla base dei criteri fissati dalla Giunta e che possiedono i requisiti stabiliti dalla Giunta stessa”*. In particolare, l’articolo 2, nel disporre che le figure professionali interessate *“possono iscriversi”* all’albo, potrebbe far presumere che esso abbia valenza ricognitiva, ma il successivo articolo 5, comma 1, attribuisce, invece, all’albo stesso *“una indubbia capacità selettiva e limitativa dei professionisti che possono svolgere la suddetta professione nell’ambito della Regione”*; tale natura costitutiva dell’albo assume carattere dirimente al fine di valutare la legittimità costituzionale dell’intervento legislativo regionale impugnato.

Il ricorrente, inoltre, osserva che *“dal tenore dell’intero corpus della legge emerge che l’iscrizione nel suddetto albo costituisce requisito per l’esercizio dell’attività di assistente per l’autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali nelle scuole della regione: in tal senso devono essere intese le previsioni relative alla formazione di una “graduatoria degli iscritti all’Albo” e dell’attribuzione di “punteggi” (articolo 2, comma 3), l’obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (articolo 4), il riferimento all’assegnazione di “incarichi” da parte degli enti territoriali locali agli iscritti dell’Albo (articolo 5, comma 2). In altri termini, l’utilità di tale albo, ai fini dell’esercizio della professione sul territorio regionale, è legata all’obbligatorietà dell’iscrizione ad esso, in guisa che l’albo non ha una funzione meramente ricognitiva. Anche la previsione del comma 2 dell’articolo 2, che demanda alla Giunta regionale l’individuazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo, lede, ad avviso del ricorrente, il riparto di competenze previsto dall’articolo 117, terzo comma, Cost., in relazione all’articolo 1, comma 3, del d.lgs. 30/2006. La difesa statale deduce “[i]nfatti, sia attraverso la previsione di un albo, sia con l’attribuzione alla Giunta Regionale del compito di integrare, con proprio provvedimento, i requisiti necessari per tale iscrizione, la Regione ha illegittimamente invaso la competenza statale”, e ricorda che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che “non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno alla figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare una tale competenza alla Giunta (Corte Cost. sentenze n. 93 del 2008 e n. 449 del 2006, richiamate dalla sentenza n. 230/2011)”*.

Infine, sarebbe altresì lesiva del riparto di competenze in materia la disposizione dell’articolo 5, comma 1, che fa *“obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l’assegnazione di assistenti per l’autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall’Albo tali figure professionali”*. Il ricorrente deduce che tale disposizione, in combinato disposto con l’articolo 2, comma 1, *“dimostra che istituendo albo professionale non ha una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre al legislatore regionale [...] ma, all’esito di un percorso formativo cui è subordinata la iscrizione, assume una particolare capacità selettiva all’interno della medesima professione, che ne conferma l’illegittimità costituzionale”*; e ciò anche a prescindere dal fatto che l’iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell’esercizio dell’attività prevista (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 132 del 2010, n. 138 del 2009 e n. 93 del 2008).

A giudizio della Corte la questione è fondata e, in via consequenziale, dichiara l’illegittimità costituzionale della restante parte della l.r. Molise 10/2022, ai sensi dell’articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

In via preliminare, la Corte ricostruisce il contesto normativo statale in cui si inserisce la legge regionale: l'attività dell'AAC è contemplata, in particolare, dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107), come modificato, poi, dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, recante *“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: “Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107”*. L'articolo 3 del citato d.lgs. 66/2017, nell'individuare le prestazioni e competenze in materia di inclusione scolastica poste in capo, rispettivamente, allo Stato e agli enti territoriali, ha, difatti, confermato che questi ultimi provvedono ad assicurare gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione di personale che svolge l'attività di AAC, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della l. 104/1992, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo in sede di Conferenza unificata, fermo restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici – che rientrano nel *“personale ATA”* – previste dall'articolo 3, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. 66/2017.

A sua volta, l'articolo 3 del decreto del Ministro dell'istruzione 29 dicembre 2020, n. 182, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo delle disposizioni sull'adozione del modello nazionale di Piano educativo individualizzato (PEI) di cui all'articolo 7 dello stesso d.lgs. 66/2017, e sulle modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, definisce l'assistente all'autonomia e alla comunicazione come *“figura professionale esterna alla scuola, che interagisce con la classe o con l'alunno”* (articolo 3, comma 5). In tale contesto l'AAC opera in *team* con le altre figure del sistema scolastico (docenti curricolari, insegnanti di sostegno, personale ATA), senza sovrapposizioni di compiti e funzioni ma valorizzando in modo sinergico i diversi ambiti di rispettiva competenza, e si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale, discostandosi sia dalla figura dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario.

In assenza di una disciplina che prescriva a livello statale i titoli e i requisiti per poter svolgere l'attività di AAC, la loro individuazione è demandata alle amministrazioni competenti al cui carico la legge impone la fornitura del servizio stesso, con la conseguenza che sul territorio nazionale gli enti preposti hanno adottato le più diversificate soluzioni. Analoga diversità si registra in ordine alle modalità di *“reclutamento”* degli AAC e alle modalità del rapporto lavorativo.

Il rilevato incremento delle funzioni degli AAC e la persistente assenza di una disciplina in grado di condurre a unità una così eterogenea regolazione adottata a livello territoriale hanno sollecitato l'adozione di una normativa omogenea a livello nazionale. A tal fine, lo stesso d.lgs. 66/2017 ha previsto, all'articolo 3, comma 4, che: *“[e]ntro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto come definite dal CCNL, comparto istruzione e ricerca, vigente, anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto comunque degli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle altre risorse al medesimo fine disponibili a legislazione vigente”*.

La Corte, conclusivamente, evidenzia che ad oggi l'intesa prevista dalla citata disposizione non è intervenuta e che tale disposizione risulta, quindi, inattuata con la conseguenza che l'attività dell'AAC continua ad essere priva di una compiuta ed organica disciplina a livello nazionale.

Secondo la Corte, la l.r. Molise 10/2022 interviene proprio nel descritto scenario di persistente carenza di regolazione sul piano nazionale della figura dell'AAC, con il dichiarato intento di apprestare una complessiva disciplina dell'attività in questione, violando effettivamente i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. 30/2006. Infatti, il comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 30/2006, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che le Regioni: *"esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II"*, e il successivo comma 3 precisa che *"[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale"*.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente 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; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] 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, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020).

Conseguentemente, la Corte ha chiarito che esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni nella materia professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale.

"Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale" (sentenza n. 271 del 2009).

La Corte ha 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 dell'attività che la legge regolamenta"*, 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 n. 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 dell'attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)"* (sentenze n. 98 del 2013; in seguito anche sentenze n. 178 del 2014 e n. 217 del 2015).

La Corte ha, altresì, affermato che *"non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006)"* (sentenza n. 230 del 2011).

Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone pertanto in evidente contrasto con le illustrate coordinate normative e giurisprudenziali. Esse, difatti, unitamente all'intero testo della legge regionale, danno luogo a un assetto compiuto della figura professionale dell'AAC in esito al quale *"essa assume una posizione qualificata nell'ambito giuridico in termini di "professione", così eccedendo dal perimetro della competenza legislativa concorrente regionale in materia"*.

In tal senso, depone la funzione assegnata all'albo unico, istituito ai sensi dell'articolo 2 della l.r. Molise 10/2022. Nella relazione alla proposta di legge regionale si afferma che l'obiettivo dell'intervento normativo è *"quello di disporre a livello regionale di un elenco dal quale gli Enti*

territorialmente competenti possano attingere per far fronte alle richieste degli istituti scolastici, selezionando le varie figure professionali a seconda delle competenze richieste dalle singole scuole". Tuttavia, tale assunto è smentito dal tenore delle disposizioni impugnate, che assegnano all'albo anzidetto non una mera funzione ricognitiva/comunicativa, bensì un ruolo essenziale per lo svolgimento dell'attività di AAC e, prima ancora, la sua qualificazione giuridica. L'albo, difatti, svolge una duplice e coesistente funzione cogente: "da un lato, nei confronti dei potenziali esercenti dell'attività in questione, in quanto il possesso dei prescritti requisiti, stabiliti ai sensi del comma 2 dell'art. 2 dalla Giunta regionale, costituisce condizione per l'iscrizione allo stesso (che, a sua volta, è requisito essenziale per l'esercizio nell'ambito regionale della relativa attività professionale); dall'altro lato, nei confronti degli enti locali preposti a fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, in quanto obbligati ad "attingere" gli AAC dall'albo stesso (con conseguente illegittimità del ricorso a modalità diverse di acquisizione delle relative risorse professionali)".

In tal modo l'albo assume una funzione sostanzialmente individuatrice della relativa professione, preclusa alla competenza legislativa regionale, che è limitata alla definizione di aspetti di una professione già individuata dal legislatore statale che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

A giudizio della Corte, alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell'intera legge regionale, ai sensi dell'articolo 27 della l. 87/1953. La Corte, infatti, nel riscontrare l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia professioni, si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse.

Ed è questo il caso, giacché all'istituzione dell'albo e alla sua disciplina, previste dalle disposizioni impugnate, fanno riferimento altre disposizioni della legge regionale in oggetto.

La Corte, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera l.r. Molise 10/2022.