CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **127/2023** (ECLI:IT:COST:2023:127)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **19/04/2023**; Decisione del **19/04/2023**
Deposito del **23/06/2023**; Pubblicazione in G. U. **28/06/2023**
Norme impugnate: Artt. 2, c. 1° e 2°, e 5, c. 1°, della legge della Regione Molise 10/06/2022, n. 10.
Massime: **45664 45665**
Atti decisi: **ric. 53/2022**

SENTENZA N. 127

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 agosto 2022, depositato in

cancelleria il successivo 4 agosto, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 3 agosto 2022 e depositato il successivo 4 agosto (reg. ric. n. 53 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 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'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei princìpi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

1.1.– Il ricorrente rappresenta che la predetta legge regionale ha istituito l'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali allo scopo di «favorire l'integrazione e la partecipazione alle attività scolastiche, l'interazione all'interno dell'ambiente scolastico, sociale e culturale dell'alunno disabile, mediando al fine di renderne agevole la comunicazione, l'apprendimento, l'integrazione e la relazione, ponendosi come tramite tra lo studente disabile e la sua famiglia, la scuola, la classe ed i servizi territoriali specialistici» (art. 1).

La difesa statale illustra quindi i contenuti dell'intervento normativo.

L'art. 2, al comma 1, stabilisce che l'albo è istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle politiche sociali, 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» (d'ora in poi: 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.

Gli artt. 3 e 4 prevedono che l'Università e gli enti di formazione organizzano a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale, che tutti coloro che sono iscritti all'albo hanno l'obbligo di seguire, a pena di esclusione dall'albo stesso.

L'art. 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.

1.2.– Secondo il ricorrente, le menzionate disposizioni di cui agli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 10 del 2022 violano l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, in contrasto con la normativa nazionale 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'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

La difesa statale rileva che il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni nella materia «professioni» trova fonte nel citato d.lgs. n. 30 del 2006, il cui art. 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.

1.3.– L'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che la figura dell'AAC, di cui si occupa la legge regionale in esame, è prevista dall'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), secondo cui «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

La figura è richiamata poi dall'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), rubricato «Assistenza scolastica», laddove stabilisce che «[l]e funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" […] concernono tra l'altro: […] l'assistenza ai minorati psico-fisici […]».

1.4.– Ciò premesso, 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».

La difesa statale osserva che l'art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 2022, nel disporre che le figure professionali interessate «possono iscriversi» all'albo, potrebbe far presumere che esso abbia valenza ricognitiva, ma che il successivo art. 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» e rileva che tale natura costitutiva dell'albo assume carattere dirimente al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale impugnato.

A sostegno, la difesa statale 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" (art. 2, comma 3), l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (art. 4), il riferimento all'assegnazione di "incarichi" da parte degli enti territoriali locali agli iscritti dell'Albo (art. 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».

Sul punto, viene richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni regionali in materia di creazione di albi professionali.

Anche la previsione del comma 2 dell'art. 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'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 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'art. 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 la predetta disposizione, in combinato disposto con l'art. 2, comma 1, «dimostra che l'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 la 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).

2.– La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 53 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

1.1.– Il comma 1 dell'art. 2 della predetta legge regionale stabilisce che «[è] istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle Politiche sociali, l'Albo unico regionale degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione […] a cui le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2, possono iscriversi».

Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo «[l]a Giunta regionale stabilisce, con proprio atto, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione all'Albo, nonché le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso».

L'art. 5 dispone, quindi, che «è fatto 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».

1.2.– Il ricorrente preliminarmente rappresenta che la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisica o sensoriale (d'ora in poi: AAC), cui si riferiscono le disposizioni impugnate, trae origine da quanto contemplato dall'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977 in tema di assistenza scolastica, relativamente all'assistenza di persone con disabilità psico-fisica, ed è stata poi delineata dall'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, che ha previsto l'obbligo per gli enti locali di fornire nelle scuole di ogni ordine e grado l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisica o sensoriale.

Le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, in contrasto con la normativa nazionale che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limiterebbero, in modo ingiustificato, con l'istituzione dell'albo e le correlate previsioni, l'esercizio della professione dell'AAC in questione, esorbitando in tal modo dall'ambito della competenza legislativa concorrente regionale in materia di professioni.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia «professioni», posti dall'art. 1 del d.lgs. n. 30 del 2006, secondo cui «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale», principi in base ai quali compete allo Stato la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, stante il loro carattere necessariamente unitario, mentre rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con l'ambito territoriale di riferimento.

In particolare, il ricorrente afferma che dall'intero testo della legge regionale in esame risulterebbe che l'iscrizione all'albo costituisce requisito per l'esercizio dell'attività professionale in oggetto negli istituti scolastici della Regione, poiché in tal senso depongono le ulteriori disposizioni relative alla formazione di una «graduatoria degli iscritti all'Albo» e dell'attribuzione di «punteggi» (art. 2, comma 3), l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (art. 4), il riferimento all'assegnazione di «incarichi», da parte degli enti territoriali locali, agli iscritti all'Albo (art. 5, comma 2).

In altri termini, secondo il ricorrente, l'utilità dell'albo, ai fini dell'esercizio della professione sul territorio regionale, sarebbe legata all'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso, di modo che lo stesso non avrebbe quella funzione meramente ricognitiva, consentita alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di professioni.

2.– La questione è fondata.

2.1.– Le disposizioni impugnate e, nel suo complesso, la legge reg. Molise n. 10 del 2022 intervengono per disciplinare l'attività svolta dall'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali.

Il contesto in cui si cala l'intervento normativo è il seguente.

2.2.– L'AAC è un assistente ad personam che svolge la funzione di facilitare la comunicazione dello studente disabile con i soggetti che interagiscono con lui nel contesto scolastico e non solo.

La figura dell'AAC rinviene la sua oramai remota origine nell'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernente le funzioni in cui si esplica l'assistenza scolastica, laddove prevede che esse concernono, tra l'altro, «persone disabili».

All'attività svolta dall'AAC fa poi riferimento il comma 3 dell'art. 13 della legge n. 104 del 1992, allorché prevede che: «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del

decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

Pur non essendo stata successivamente disciplinata in modo organico a livello nazionale, l'attività dell'AAC ha assunto nel tempo un crescente rilievo per effetto degli interventi e delle misure volti a rafforzare i processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

Inoltre, 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'art. 3 del citato d.lgs. n. 66 del 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'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 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'art. 3, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017.

A sua volta, l'art. 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'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 66 del 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» (art. 3, comma 5).

In tale contesto l'AAC opera in team con le altre figure del sistema scolastico (docenti curriculari, insegnanti di sostegno, personale ATA) senza sovrapposizioni di compiti e funzioni, ma valorizzando in modo sinergico i diversi ambiti di rispettiva competenza.

Le attività svolte dall'AAC sono le seguenti: collabora alla stesura e aggiornamento del PEI stesso; programma, realizza e verifica interventi integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, coordinandosi con i docenti curriculari e di sostegno; promuove l'autonomia dello studente disabile, proponendo strategie volte a conseguire le finalità formative dello sviluppo complessivo della persona; favorisce la socializzazione dello studente con disabilità e collabora all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di migliori relazioni con le stesse famiglie.

La figura dell'AAC si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale e si discosta sia da quella 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 nazionale 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.

2.3.– 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. n. 66 del 2017 ha previsto, all'art. 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». Ad oggi l'intesa prevista dalla citata disposizione non è intervenuta.

Tale disposizione risulta, quindi, inattuata.

Allo stato, per quanto rilevato, l'attività dell'AAC continua, dunque, ad essere priva di una compiuta ed organica disciplina a livello nazionale.

3.– La legge reg. Molise n. 10 del 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, e l'art. 1, nel declinare i principi e le finalità del provvedimento legislativo, afferma quanto segue: «1. La Regione, nel rispetto degli articoli 34, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione e della legge n. 104 del 1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), con la presente legge, provvede alla tutela, allo sviluppo e alla valorizzazione del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione. 2. La Regione riconosce il ruolo sociale dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione, il cui scopo è quello di favorire l'integrazione e la partecipazione alle attività scolastiche, l'interazione all'interno dell'ambiente scolastico, sociale e culturale dell'alunno disabile, mediando al fine di renderne agevole la comunicazione, l'apprendimento, l'integrazione e la relazione, ponendosi come tramite tra lo studente disabile e la sua famiglia, la scuola, la classe ed i servizi territoriali specialistici».

4.– Ora, al di là delle pur apprezzabili finalità, l'intervento normativo regionale in esame viene effettivamente a violare i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30 del 2006 e non è conforme alle statuizioni di questa Corte in ordine al riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia in questione.

Infatti, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 30 del 2006, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che le regioni: «esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei princìpi fondamentali di cui al Capo II», e il successivo comma 3 precisa, come visto, che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

4.1.– Tale giurisprudenza 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, questa 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).

Infine, si è 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 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 della 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). Si è, 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).

5.– 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.

5.1.– In tal senso depone la funzione assegnata all'albo unico istituito ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 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 coessenziale 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.

6.– Alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell'intera legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Infatti, questa Corte, 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 (tra le tante, si ricordano le sentenze n. 228 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 132 del 2010, punto 4 del Considerato in diritto; n. 93 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto; n. 57 del 2007, punto 4.3. del Considerato in diritto; n. 424 del 2005, punto 2.4. del Considerato in diritto).

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: l'art. 2, 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'art. 3 prevede che la Regione attivi intese e protocolli con l'Università degli Studi del Molise e con gli enti regionali di formazione professionale «per concorrere al riconoscimento, alla promozione e all'aggiornamento del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione» (comma 1) e che «[l]'Università e gli enti di formazione organizzano a tal fine ed a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale per tutti coloro che sono iscritti all'Albo» (comma 2); l'art. 4 stabilisce che «[l]'aggiornamento di cui all'articolo 3 è finalizzato all'adeguato mantenimento, approfondimento e sviluppo delle competenze tecnico-professionali dell'iscritto [all'albo], attinenti alle materie oggetto dell'esercizio professionale e/o alle funzioni svolte dallo stesso, secondo la normativa vigente» (comma 1) e che «[l]'assistente per l'autonomia e la comunicazione regolarmente iscritto all'Albo ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, a pena di esclusione dall'Albo» (comma 2); l'art. 5, comma 2, infine, nel disporre che gli enti locali possano, per particolari esigenze, individuare le figure professionali per ricoprire incarichi di AAC «anche con riferimento al livello di specializzazione ed alle competenze richieste dal PEI (piano educativo individualizzato)», contempla una ipotesi peculiare rispetto a quanto previsto dalle disposizioni impugnate della legge regionale, che pertanto non ha ragion d'essere una volta venute meno queste ultime.

Quanto agli artt. 6 (Clausola di invarianza finanziaria) e 7 (Entrata in vigore) ne è evidente la funzione meramente complementare.

7.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 10 del 2022.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 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);

2) dichiara, in via conseguenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

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.