



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE  
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME  
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE  
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

---

Molise	Legge n° 10 del 10/06/2022	BUR n°30 del 10/06/2022
ID:MO22010	Esito: In corso d'esame	(Scadenza 09/08/2022)

## ***Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali***

La legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10, recante “Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali”, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli art. 2, comma primo e secondo, e 5, comma primo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni e pertanto va impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come di seguito indicato.

Con la legge in esame, la Regione Molise, ha istituito l'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali”, con lo scopo, indicato all'art. 1, di favorire l'integrazione e la partecipazione alle attività scolastiche, l'interazione all'interno dell'ambiente scolastico, sociale e culturale dell'alunno disabile, 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.

L'art. 2 stabilisce che tale Albo è istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle Politiche sociali, e assegna alla Giunta, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale, il compito di individuare i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta ed aggiornamento di esso. La graduatoria degli iscritti è definita in virtù dei punteggi

sulla base dei titoli posseduti.

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 e che l'iscritto di seguire, a pena di esclusione dall'Albo (artt. 3 e 4).

L'art. 5 stabilisce che è fatto obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni disabili, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione dei suddetti assistenti attingendo esclusivamente dal suddetto Albo tali figure professionali.

Da quanto sopra illustrato, emergono profili di contrasto con la normativa nazionale che riserva allo Stato la competenza riguardo all'individuazione di nuove figure professionali e all'istituzione di nuovi albi professionali, e conseguentemente emergono presupposti di violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto l'intervento legislativo regionale, nelle modalità sopradescritte appare eccessivamente limitare l'esercizio della professione, peraltro ingiustificatamente, e in tal modo esula dai limiti della legislazione concorrente in materia di professioni. In particolare si osserva che:

art. 2, comma 1 e comma 2: la norma prevede che "le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2 possono iscriversi" all'istituendo albo, demandando tuttavia alla Giunta Regionale l'indicazione dei 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 aggiornamento dello stesso. La previsione normativa risulta formulata in maniera contraddittoria rispetto alla natura giuridica da attribuire al predetto albo: se infatti dalla lettura dell'art. 2, l'Albo potrebbe anche avere una valenza ricognitiva, laddove si dice che "possono iscriversi", il successivo articolo 5, comma 1, attribuisce invece al predetto Albo una capacità selettiva e limitativa dei professionisti che possono svolgere la suddetta professione nell'ambito della Regione.

La questione sulla natura giuridica dell'albo è dirimente ai fini della legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale con particolare riguardo alla compatibilità con l'articolo 117 comma 3 della Costituzione che inserisce la materia delle professioni nel profilo della legislazione concorrente. Tale previsione va però integrata con la precisazione fornita dal d.lgs. 2/02/2006, n. 30, concernente "Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131", che espressamente stabilisce, all'art. 1, comma 3, che "la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale." Da ciò consegue 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 invece nella competenza regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Si rileva a tal uopo che la figura di assistente per l'autonomia e la comunicazione è prevista dalla legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate del 5/02/1992 n. 104, che all'articolo 13, comma 3, prevede che "nelle 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 anche dal decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 ove, all'art. 42, intitolato "Assistenza scolastica", si afferma: "Le funzioni amministrative relative alla materia dell'«assistenza scolastica» (...) concernono fra l'altro: (...)l'assistenza ai minorati psico-fisici (...)".

Quanto alla natura giuridica dell'Albo regionale in esame, e quindi alle competenze esercitate dalla regione, dal tenore dell'intero corpus della legge sembra emergere la circostanza per la quale 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 possono essere intese le previsioni di una "graduatoria degli iscritti all'Albo" e 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, sembrerebbe legata all'obbligatorietà di iscrizione ad esso e conseguentemente l'albo non sembra avere una funzione meramente ricognitiva .

Si richiama, sul punto, l'orientamento della Corte costituzionale, in materia di creazione di albi professionali (Corte cost. Sent., 29/10/2009, n. 271): "Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005) esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni soltanto 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”.

Riguardo agli aspetti generali in materia di concorrenza, con riferimento al secondo comma dell'art. 2, che demanda alla Giunta regionale l'individuazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo, anche tale previsione risulta in contrasto con l'art. 117, comma terzo della Costituzione e con il riparto di competenze così come specificato dal citato art. 1, comma 3, del D.lgs 30/2006, in quanto si concretizza in un' invasione della competenza statale tanto con la previsione di un albo tanto perché l'integrazione dei requisiti necessari per tale iscrizione è demandata ad un atto della Giunta. In tal senso, come a più riprese affermato dalla Corte Costituzionale, 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 (si vedano in tal senso le sentenze della Consulta n. 93 del 2008 e n. 449 del 2006, richiamate dalla medesima sentenza n. 230/2011);

art. 5 comma 1: con riferimento poi all'art. 5, comma 1, in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 sopraillustrato, appare con tutta evidenza che il mancato coordinamento tra le due norme fa ritenere che l'albo professionale istituendo non svolga in questo caso una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre da parte della legge regionale (come chiarito dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 271 del 2009), ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata l'iscrizione, assume una particolare capacità selettiva all'interno della medesima professione, che ne tradisce l'illegittimità costituzionale, «anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio dell'attività da esso contemplata» (sentenze della Corte Costituzionale n. 93 del 2008, n. 132 del 2010, n. 138 del 2009).

Alla luce di quanto sopra rilevato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale ex art. 127 della Costituzione, delle previsioni contenute nell'art. 2, comma 1 e 2, e nell'art. 5, comma 1, della legge in esame in quanto appaiono, per i motivi sopra illustrati, ingiustificatamente limitative dell'esercizio della professione di assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali , e in tal senso risultano in contrasto con l'art. 2, comma 3, del D. lgs. 30/2006 e pertanto suscettibili di censura per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in quanto

*Flash*

esulano dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni.