

Corte cost. sent. n. 153/06 (professioni)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Franco	BILE	Giudice
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 15 marzo 2004, depositato in cancelleria il successivo 24 marzo ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2006 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anita Ciavarra per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 15 marzo 2004 e depositato in cancelleria il 24 marzo 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 33 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento).

Osserva il ricorrente che il nuovo testo dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione colloca le "professioni" tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. In questa materia, pertanto, spetta allo Stato la determinazione, per via legislativa, dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete la determinazione della disciplina di dettaglio. Così - ricorda l'Avvocatura generale dello Stato - si sarebbe espresso, in un recente parere, il Consiglio di Stato, affermando che nel nuovo sistema di legislazione concorrente spetta allo Stato il potere di determinare i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario, mentre va riconosciuto alla legge regionale il compito di dare vita a discipline diversificate che si innestino nel tronco dell'assetto unitario espresso a livello di principi fondamentali.

Secondo il ricorrente, appartiene alla determinazione dei principi fondamentali l'individuazione, per ciascuna professione, quanto meno del contenuto e del corrispondente titolo professionale; tanto più che, ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, la materia degli esami di Stato rientra nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza

che per le professioni regolamentate, alle quali si accede con un esame di Stato, la disciplina dei titoli che danno accesso alla professione, nonché quella dei relativi percorsi formativi, è di esclusiva competenza statale.

L'articolo 32, comma 1, della legge regionale impugnata prevede che «la Regione individua le [...] figure professionali dei servizi sociali» indicate alle lettere a), b), c), e d); l'ambigua espressione «individua», ad avviso del ricorrente, sembrerebbe riservare alla Regione la determinazione dei titoli professionali e dei correlativi contenuti della professione, in contrasto con il riparto di competenze previsto dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni.

In particolare, le professioni di cui all'articolo 32, comma 1, lettere a) e b) - assistenti sociali ed educatori professionali - sono già regolamentate nell'ambito della disciplina statale, rispettivamente con la legge 23 marzo 1993, n. 84 e con il decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 520, emanato in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

A sua volta, l'art. 32, comma 2, della medesima legge regionale, disciplinando i titoli di studio necessari per l'esercizio della professione di educatore professionale, si porrebbe in contrasto con la legislazione statale vigente in materia. Infatti l'art. 5 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) prevede una specifica formazione universitaria ed un esame conclusivo abilitante per le professioni sanitarie ivi previste; tra tali professioni rientra anche l'educatore professionale, ai sensi dell'art. 3, lettera h), del decreto ministeriale 29 marzo 2001.

L'Avvocatura rileva che con decreti ministeriali di data 2 aprile 2001 sono stati disciplinati i percorsi formativi previsti dalla legge n. 251 del 2000, determinandosi le classi di laurea e di laurea specialistica i cui corsi si concludono con un esame finale abilitante. E siccome tale esame conclusivo dei percorsi formativi rappresenta, a tutti gli effetti, un esame di Stato, di esclusiva competenza statale, la norma denunciata, nel prevedere quali titoli idonei per l'accesso alla professione titoli diversi da quelli già disciplinati nei decreti ministeriali 2 aprile 2001 - titoli di formazione regionale e titoli universitari senza alcun esame finale abilitante - si porrebbe in contrasto con l'art. 33 della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, anche qualora si ammettesse la possibilità, per le Regioni, di individuare nuove figure professionali dei servizi sociali, in ogni caso non potrebbe essere consentito alle Regioni di disciplinare *ex novo* figure già esistenti, per le quali le disposizioni vigenti hanno previsto la formazione universitaria e l'abilitazione a seguito di esame di Stato, in termini tali da svalutare la figura professionale e il relativo titolo. Con ciò si determinerebbe una disparità ingiustificata tra i possessori del medesimo titolo professionale: coloro, infatti, che avessero legittimamente conseguito tale titolo previo percorso formativo superiore ed esame di Stato si troverebbero a subire la concorrenza di soggetti in possesso del medesimo titolo con contenuto formativo di livello inferiore. Tale situazione, inoltre, potrebbe indurre in inganno l'utenza, indotta a ritenere di livello universitario un professionista munito, invece, del solo diploma di scuola superiore, con conseguente violazione del principio di "tutela dell'utenza", che rappresenterebbe il principio fondamentale posto dalle leggi statali in materia di attività professionali.

Al riguardo, la difesa del Presidente del Consiglio richiama la sentenza di questa Corte n. 353 del 2003, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, la legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 25, che istituiva e disciplinava nuove professioni, aventi ad oggetto pratiche terapeutiche non convenzionali.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Piemonte, concludendo per la non fondatezza della questione.

La legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004 - osserva la difesa regionale - disciplina l'organizzazione sul territorio regionale del sistema integrato dei

servizi sociali e la prestazione di interventi a favore della collettività, in attuazione della legge quadro 8 novembre 2000, n. 328.

L'art. 32 è dedicato al personale dei servizi sociali.

Contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, il comma 1 di tale disposizione - secondo la Regione - si limiterebbe ad indicare le categorie professionali operanti nel sistema piemontese dei servizi sociali, senza alcun intento creativo di nuove figure professionali, ma semplicemente «allo scopo di identificare in modo chiaro quelle legittimamente operanti in base alla legislazione vigente, in un settore nel quale carenze di regolamentazione e sovrapposizioni di normative diverse non sempre adeguatamente coordinate possono determinare incertezze applicative».

Il dubbio di legittimità costituzionale sarebbe suggerito da un'erronea interpretazione, che invece, ad avviso della Regione, non troverebbe fondamento né nella lettera né nello spirito della norma.

Infondata sarebbe del pari la questione relativa al comma 2 dell'art. 32: con esso la Regione non avrebbe disciplinato i titoli di studio necessari per esercitare l'attività di educatore professionale, ma avrebbe soltanto indicato i titoli che, in base alla disciplina legislativa vigente, occorre possedere per svolgere il compito di educatore professionale nei servizi sociali.

Il ricorso del Presidente del Consiglio farebbe esclusivo riferimento alla legge n. 251 del 2000 ed al decreto ministeriale 29 marzo 2001, con richiamo all'art. 6 del decreto legislativo n. 502 del 1992 ed al decreto ministeriale n. 520 del 1998, che disciplinano la figura dell'educatore professionale prevista nell'ambito dei servizi sanitari e che l'art. 32, comma 2, della legge regionale contempla alla lettera c).

Ma il ricorrente erroneamente non considererebbe la figura dell'educatore professionale nei servizi sociali, munito in base alle leggi vigenti di altri titoli, quali: la laurea in scienze dell'educazione - indirizzo educatore professionale extrascolastico (decreto ministeriale 4 agosto 2000 - classe di laurea 18), indicata nella lettera b) della disposizione denunciata; i diplomi e gli attestati di qualifica di educatore professionale conseguiti con gli specifici corsi di formazione post-secondaria regionale ed universitaria già espletati in base alla normativa precedente (decreto ministeriale 10 febbraio 1984; decreto ministeriale 27 luglio 2000; legge 21 dicembre 1978, n. 845), indicati nella lettera a) del medesimo art. 32.

Ad avviso della Regione, pertanto, la norma denunciata non confliggerebbe con la legislazione statale in materia, non determinando alcuna dequalificazione di figure professionali né inducendo confusione nell'utenza dei servizi sociali, limitandosi a confermare, per il personale che deve operare nei servizi sociali, i titoli occorrenti per lo svolgimento dell'attività di educatore professionale nei servizi sociali stessi.

3. — In prossimità dell'udienza, la Regione Piemonte ha depositato una memoria illustrativa.

La Regione ribadisce che l'art. 32, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2004 si limiterebbe ad indicare le categorie professionali operanti nel sistema piemontese dei servizi sociali, senza intento di creare nuove figure professionali.

Quanto alla figura dell'educatore professionale, la Regione, dopo avere ripercorso la stratificata disciplina normativa, sia statale che regionale, in materia, sostiene che l'art. 32, comma 2, non avrebbe dettato una nuova disciplina del titolo di educatore professionale, né nuovi requisiti per l'esercizio di tale professione, ma si sarebbe limitato ad indicare i titoli che in base alla disciplina legislativa vigente consentono di svolgere le funzioni di educatore professionale nei servizi sociali. In sostanza, la disposizione denunciata avrebbe lo scopo di ricapitolare l'attuale situazione, con l'intento di fornire ai servizi territoriali ed agli operatori riferimenti certi ed esaurienti per individuare correttamente il personale attualmente abilitato ad operare nei servizi sociali.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, investe l'art. 32, commi 1 e 2, della legge della

Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento).

Il comma 1 della disposizione denunciata individua le figure professionali dei servizi sociali, includendovi gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio-sanitari, gli assistenti domiciliari e dei servizi tutelari e gli animatori professionali socio-educativi.

Il comma 2 della medesima disposizione, a sua volta, indica i titoli il cui possesso è richiesto per l'esercizio della professione di educatore professionale. Essi sono, alternativamente:

il diploma o l'attestato di qualifica di educatore professionale o di educatore specializzato o altro titolo equipollente conseguito in esito a corsi biennali o triennali post-secondari, riconosciuti dalla Regione o rilasciati dall'università;

la laurea in scienze dell'educazione - indirizzo educatore professionale extrascolastico, indirizzo e *curriculum* educatore professionale;

la laurea di educatore professionale conseguita ai sensi del decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 520 (Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'educatore professionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 32, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004 contrasterebbe con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, giacché l'ambigua espressione «individua» sembrerebbe riservare alla Regione la determinazione dei titoli professionali e dei correlativi contenuti della professione, in contrasto con il riparto di competenze previsto dalla norma costituzionale in materia di professioni.

Inoltre, secondo il ricorrente, l'art. 32, comma 2, della medesima legge regionale, nel prevedere quali titoli idonei per l'accesso alla professione di educatore professionale titoli diversi da quelli già richiesti dalla disciplina statale (titoli di formazione regionale e titoli universitari senza alcun esame finale abilitante), violerebbe l'art. 117, terzo comma, Costituzione, perché apparterrebbe alla determinazione dei principi fondamentali l'individuazione, per ciascuna professione, quanto meno del contenuto e del corrispondente titolo professionale; e si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 33 della Costituzione, perché la materia degli esami di Stato rientrerebbe nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che per le professioni regolamentate, alle quali si accede con un esame di Stato, la disciplina dei titoli che danno accesso alla professione, nonché quella dei relativi percorsi formativi, è di esclusiva competenza statale.

2. — Le questioni sono fondate.

2.1. — Occorre premettere che l'art. 32 della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004, dedicato alle figure professionali che operano nei servizi sociali, va ricondotto alla materia delle "professioni", appartenente alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.2. — Alla stregua di quanto affermato in materia da questa Corte, occorre ribadire che - spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione - qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli risultanti anche dalla normativa statale in vigore (sentenza n. 355 del 2005).

Parimenti, va riaffermato 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 i 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 di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile

dalla legge regionale (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003).

2.3. — L'art. 32, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004, provvedendo ad individuare direttamente le figure professionali, alle quali la Regione fa ricorso per il funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali, viola il principio fondamentale che assegna allo Stato l'individuazione delle figure professionali.

2.4. — Altrettanto lesiva delle competenze statali è la disposizione di cui al comma 2 del medesimo art. 32.

La stessa indicazione, da parte della legge regionale, di specifici requisiti per l'esercizio della professione di educatore professionale, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola senza dubbio la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia.

2.5. — Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2006.

Il Direttore della Cancelleria