

N. 05631/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 14873/2001 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

Nel giudizio introdotto con il ricorso 14873/01, proposto da Elisa Brugiolo, Alessandra Carnetti, Eleonora Chies, Elena Coletto, Sofia Fontana, Laura Infante, Giovanna Marani, Cinzia Miliccia, Anna Piasentini, Elena Pietrogrande, Roberto Rossi, Pierfrancesco Sanna, Eleonora Sorrentino, Roberto Visentin e Daniela Zanferrari, nonché dall'Ordine degli assistenti sociali della regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti assistiti e difesi dagli avv. ti Manzi e Sala, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via F. Confalonieri 5;

### contro

La Presidenza del consiglio dei ministri, in persona del presidente *pro tempore*,

l'Amministrazione dell'istruzione, università e ricerca scientifica, e  
l'Amministrazione della giustizia, in persona del ministro *pro tempore*,  
tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato,

domiciliataria *ex lege*;

**nei confronti di**

Damiano Mattiolo, non costituito in giudizio;

**per l'annullamento**

del D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, recante “Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l’ammissione all’esame di Stato e delle relative prove per l’esercizio di talune professioni nonché della disciplina dei relativi ordinamenti”, limitatamente alle norme che disciplinano l’iscrizione nella sezione “A” dell’albo degli assistenti sociali e, in particolare, della normativa transitoria, nonché alle norme relative alle prove scritte dell’esame di Stato per l’accesso alla sezione “A”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell’Amministrazione dell’istruzione e della giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2014 il cons. avv.

A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1.1. Secondo quanto previsto dall’art. 17, XCV comma, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con il d.m. 3 novembre 1999, n. 509, del competente Ministero, entrò in vigore la nuova organizzazione degli studi universitari articolata su due livelli, il primo costituito dalla laurea di durata triennale e il secondo dalla susseguente laurea specialistica di durata biennale.

1.2. In coerenza con il nuovo assetto universitario, l’art. 1, comma XVIII

della l. 14 gennaio 1999, n. 4, stabilì - quanto alle attività professionali, per il cui esercizio la normativa vigente già prevedeva l'obbligo di superamento di un esame di Stato - i criteri direttivi per la modifica e l'integrazione della disciplina del relativo ordinamento, dei connessi albi, ordini o collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove.

Si prevedeva cioè di adeguare le regole d'accesso alle professioni, con specifico riguardo alle previsioni sui titoli di studio, qualora non più corrispondenti ai corsi di laurea conseguenti alla riforma, collegando i nuovi titoli accademici con l'ordinamento delle professioni.

1.3. L'art. 1, XVIII comma, fu attuato con il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 328: la nuova disciplina interessò, tra le altre professioni cd. protette, anche quella d'assistente sociale, e alcune delle prescrizioni ad essa riferite furono gravate, mediante il ricorso in esame, dagli Ordine degli assistenti sociali delle regioni Emilia Romagna, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e da alcuni assistenti sociali, già iscritti all'albo, che si ritenevano personalmente pregiudicati nelle loro aspettative.

1.4. Il ricorso non fu mai assegnato a decisione e, ex art. 1 dell'allegato 3 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, fu dichiarato perento con decreto presidenziale 28 novembre 2012, n. 22889.

Peraltro, con atto depositato il 25 giugno 2013, una parte degli originari ricorrenti - quella i cui nominativi sono esposti nell'epigrafe di questa decisione - hanno dichiarato di avere ancora interesse alla trattazione della causa: sicché, con ulteriore decreto presidenziale 29 maggio 2009, n. 12156, è stato revocato il precedente provvedimento, limitatamente agli oppositori, ed è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione del ricorso.

1.5. Le Amministrazioni evocate in giudizio si sono successivamente

costituite in giudizio, senza peraltro esporre alcuno specifico argomento per contrastare le censure della parte ricorrente, di seguito esposte.

2.1.1. Il primo motivo di ricorso è rubricato nella violazione dell'art. 1 della l. 23 marzo 1993, n. 84, nonché nell'eccesso di potere per illogicità. Invero, il d.P.R. 328/01 ha previsto in generale l'istituzione, per ciascuna professione, di due sezioni, la sezione A, cui corrispondono le competente professionali maggiormente impegnative, e per la quale è richiesto il possesso della laurea specialistica, e la sezione B, per la quale è invece sufficiente il possesso della laurea triennale; ha inoltre elencato, come accennato, per ciascuna professione protetta, le attività riservate agli iscritti in ciascuna sezione.

2.1.2. Ancora, secondo i ricorrenti, le norme transitorie e finali del regolamento, oltre a stabilire l'esenzione da una delle prove scritte per quanti provengano dalla sezione B o da settori diversi della stessa sezione, avrebbero stabilito la regola generale per cui i professionisti, già iscritti all'entrata in vigore del regolamento, sarebbero automaticamente inclusi nella sezione A del relativo albo: ciò avverrebbe anche per coloro che, alla stessa data, sono in possesso dell'abilitazione professionale, o che la conseguono all'esito di esami di Stato indetti prima della data predetta.

2.2.1. Tuttavia, seguita il ricorso, il regolamento conterrebbe disposizioni transitorie diverse e penalizzanti per gli esercenti la professione di assistente sociale.

Così, l'art. 24 del d.P.R. 328/01 dispone, anzitutto, che i soggetti nelle situazioni appena elencate sono inclusi d'ufficio nella sezione B dell'albo: possono iscriversi nella sezione A solo i titolari di una determinata laurea e coloro i quali, alla data di entrata in vigore del regolamento, avevano svolto “per almeno cinque anni funzioni

dirigenziali ricomprese tra quelle di cui all'articolo 20, comma 1”.

Inoltre, nessuna esenzione dalle prove scritte, a differenza che per gli altri ordini, sarebbe prevista per l'accesso alla sezione A) per quanti provengono dalla sezione B).

2.2.2. Così, i professionisti, già iscritti all'albo prima del nuovo regolamento e ora inclusi nella sezione B (e tali sarebbero i ricorrenti) non possono più esercitare le attività, ora riservate agli iscritti nella sezione A, e che prima essi potevano invece legittimamente svolgere.

2.3.1. Ora, l'art. 1 della l. 23 marzo 1993, n. 85, di ordinamento della professione d'assistente sociale e istituzione dell'albo professionale prevede che l'assistente sociale “opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico – formative” (I comma); egli “svolge compiti di gestione, concorre all'organizzazione e alla programmazione e può esercitare attività di coordinamento e di direzione dei servizi sociali”.

2.3.2. Così, seguita il ricorso, prima dell'entrata in vigore dell'impugnato regolamento tutti gli iscritti all'albo, senza alcuna distinzione, potevano svolgere “compiti di gestione” nonché di “coordinamento e di direzione dei servizi sociali”; in seguito, invece, per il combinato disposto degli artt. 22, II comma e 24 del d.P.R. cit. tali attività possono essere svolte solo da chi vanta un'esperienza dirigenziale di almeno cinque anni o comunque sia in possesso della laurea sperimentale in servizi sociali.

2.3.3. Ebbene, la norma che preclude lo svolgimento di un'attività lavorativa a chi, secondo la legislazione previgente, già aveva titolo a svolgerla violerebbe “i principi costituzionali di tutela del lavoro e soprattutto dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica”;

sarebbe altresì violato il principio di legalità quando la tutela dell'affidamento e la stabilità nel tempo della previsione legislativa, vengono vanificate da una norma secondaria di carattere regolamentare, violando così il principio di gerarchia tra le fonti.

2.4.1. Ancora, (II motivo: violazione art. 1, comma XVIII, l. 4/99, come modificato dall'art. 6, IV comma, l. 370/99, e dell'art. 17, II comma, l. 400/88; violazione art. 11 preleggi) sostengono i ricorrenti che le previsioni regolamentari impugnate sarebbero prive, per più aspetti, di adeguato fondamento normativo primario.

2.4.2. Invero, il precitato art. 1, XVIII comma, l. 4/99, prevede che, con uno o più regolamenti da adottare ex art. 17, II comma, l. 400/88, sia modificata e integrata la disciplina degli ordinamenti professionali in conformità a tre criteri direttivi: “a) determinazione dell'ambito consentito di attività professionale ai titolari di diploma universitario e ai possessori dei titoli istituiti in applicazione dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni; b) eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi in relazione agli ambiti di cui alla lettera a), indicando i necessari raccordi con la più generale organizzazione dei predetti albi, ordini o collegi; c) coerenza dei requisiti di ammissione e delle prove degli esami di Stato con quanto disposto ai sensi della lettera a)”.

2.4.3. Così, seguitano i ricorrenti, la potestà regolamentare, attribuita dalla legge, concerne esclusivamente la disciplina dell'attività professionale, e i connessi requisiti di ammissione, dei soggetti che avrebbero conseguito l'abilitazione professionale dopo l'entrata in vigore della normativa regolamentare stessa.

Ciò sarebbe coerente con la *ratio* della disposizione, che è quella di adeguare le norme sull'accesso alle professioni protette alla riforma

dell'ordinamento degli studi universitari, quanto ai corsi di laurea e ai nuovi titoli introdotti.

2.4.4. Pertanto, non avrebbero fondamento in una norma primaria le previsioni, contenute nel regolamento, di modifica delle competenze professionali per gli assistenti sociali già iscritti all'albo, le quali precludono loro di continuare a svolgere determinate attività.

L'estensione della disciplina a tali soggetti avrebbe richiesto un'espressa previsione legislativa, anche perché deroga al principio, desumibile dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, dell'irretroattività dei regolamenti, cui l'autorità amministrativa potrebbe sottrarsi solo quando autorizzata dalla legge.

2.4.5. L'automatica iscrizione degli assistenti sociali già iscritti all'albo nella sezione B) preclude loro, infatti, l'esercizio di attività per le quali avevano già conseguito l'abilitazione, incidendo, in tal modo, retroattivamente, con effetto negativo, sulla loro posizione professionale. Illegittimamente, pertanto, il regolamento, pur in assenza di un'espressa autorizzazione legislativa, ha modificato con effetto retroattivo la disciplina concernente gli assistenti sociali già iscritti all'albo, precludendo loro l'esercizio di rilevanti attività che, in precedenza, erano loro consentite e già esercitavano.

2.5.1. Il terzo motivo (eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà) concerne la disposizione per cui gli assistenti sociali, già inclusi nella sezione B, non sono esentati da una delle prove scritte previste per l'esame d'accesso alla sezione A).

2.5.2. Tale omissione sarebbe intanto "intrinsecamente illogica", dato che l'esenzione sarebbe prevista per tutti gli altri esercenti le professioni disciplinate dal regolamento, ma contrasterebbe anche con la previsione generale di cui all'art. 1, comma IV, secondo la quale "sono esentati da

una delle prove scritte coloro i quali provengono dalla sezione B)”, e sarebbe dunque totalmente priva di giustificazione.

2.6. Per il quarto motivo, infine (eccesso di potere per illogicità, disparità di trattamento e carenza di motivazione) sarebbe illegittima la normativa regolamentare impugnata, poiché solo per gli assistenti sociali essa preclude agli iscritti agli albi prima dell'entrata in vigore del regolamento, di svolgere attività per le quali avevano già conseguito l'abilitazione.

Per tutte le altre professioni sarebbe invece prevista l'iscrizione nella sezione A) dei rispettivi albi, conservando così gli iscritti la possibilità di svolgere tutte le attività comprese nell'abilitazione già conseguita: il criterio impiegato nei confronti degli assistenti sociali contrasterebbe con l'indirizzo ordinariamente seguito dall'autorità amministrativa.

3.1.1. Orbene, il fondamentale *thema decidendum* della controversia, riproposto sotto svariati profili, consiste nello stabilire se il d.P.R. 328/01 sia legittimo, laddove stabilisce d'includere nella sezione B dell'albo una parte degli assistenti sociali già in servizio, così precludendo loro lo svolgimento di competenze professionali che, in precedenza, sarebbero state consentite dalla legge: così introducendo una discriminazione, rispetto agli altri ordini professionali disciplinati dallo stesso regolamento, i cui preiscritti sarebbero stati tutti inseriti nella nuova sezione A.

3.1.2. A tal proposito, è intanto bene confermare che la l. 23 marzo 1993, n. 84, disciplinò l'ordinamento della professione di assistente sociale e istituì il relativo albo professionale.

Oltre a fissarne in termini generali i compiti (art. 1, II comma: “L'assistente sociale svolge compiti di gestione, concorre all'organizzazione e alla programmazione e può esercitare attività di

coordinamento e di direzione dei servizi sociali”), si stabilisce che, per esercitarne la professione è richiesto, tra l’altro, quale titolo di studio il “diploma universitario di cui all’articolo 2 della legge 19 novembre 1990, n. 341”, il quale specifica che “Il corso di diploma si svolge nelle facoltà, ha una durata non inferiore a due anni e non superiore a tre”: il diploma universitario in "servizio sociale" aveva effettivamente durata triennale e il fine “di fornire agli studenti adeguata conoscenza di metodi e contenuti culturali e scientifici orientata al conseguimento del livello formativo richiesto da specifiche aree professionali”.

3.2.1. A sua volta, il d.P.R. 328/01 prevede che, per l’iscrizione nella sezione A degli assistenti sociali, oltre al superamento dell’esame di Stato, è richiesto “il possesso della laurea specialistica nella classe 57/S - Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali”; viceversa, per la sezione B è sufficiente il possesso della laurea triennale nella classe 6 - Scienze del servizio sociale, e con l’iscrizione si ottiene il titolo di assistente sociale, mentre ai professionisti della sezione A si aggiunge l’attributo di “specialista”.

3.2.2. Trova dunque spiegazione in ciò, il fatto che, all’atto della costituzione del nuovo albo, gli assistenti sociali preiscritti non siano stati inclusi nella sezione A, diversamente da altre categorie professioni disciplinate dal d.P.R. 328/01 (come quelle di architetto, attuario, biologo, chimico, geologo, ingegnere) per le quali era già in precedente richiesta la laurea magistrale quale titolo d’iscrizione.

3.3.1. Tuttavia, bisogna a questo punto rammentare nuovamente che, secondo la citata disciplina della l. 84/93, gli assistenti sociali, prima della riforma, potevano concorrere “all’organizzazione e alla programmazione”, e potevano esercitare “attività di coordinamento e di direzione dei servizi sociali”.

Si tratta di mansioni attualmente riconducibili, in parte, a quelle assegnate agli assistenti sociali specializzati, elencate dall'articolo 21, I comma, e cioè: "a) elaborazione e direzione di programmi nel campo delle politiche e dei servizi sociali; b) pianificazione, organizzazione e gestione manageriale nel campo delle politiche e dei servizi sociali; c) direzione di servizi che gestiscono interventi complessi nel campo delle politiche e dei servizi sociali": e si tratta dunque, *a contrario*, di compiti preclusi agli assistenti sociali iscritti nella sezione B.

3.3.2. Ora, secondo la condivisibile giurisprudenza (cfr., in particolare, da ultimo C.d.S., IV, 9 febbraio 2012, n. 686), la riforma attuata con la l. 4/99, sul valore e la durata dei corsi universitari, comportava obiettivamente l'esigenza di ridefinire i requisiti per l'accesso alle c.d. professioni protette, per il cui esercizio fosse necessaria l'iscrizione ad un albo o ad un ordine professionale, collegando i nuovi titoli accademici, una volta unici per tutte le università, con l'ordinamento vigente delle professioni.

Tuttavia, la ripartizione nelle nuove sezioni "A" e "B" degli albi professionali, così come l'effettiva individuazione per ciascuna sezione delle attività maggiormente caratterizzanti la professione, non potevano assolutamente innovare, alla stregua della delega, e in particolare, del criterio di cui alla lettera a), prima riprodotto.

3.3.3. Ora, se la disciplina non può essere innovativa, è allora evidente che essa deve conservare ai soggetti già inclusi nell'albo professionale le precedenti idoneità e abilitazioni.

Tuttavia, ciò non si verifica nella fattispecie, dove- includendoli nella sezione B - si sottrae agli assistenti sociali prescritti non laureati la possibilità di svolgere quelle attività direttive, prima ammesse dalla legge, e ormai riservate agli assistenti sociali specializzati.

3.3.4. Né, d'altro canto, il vizio è superato con l'inclusione nella sezione A degli assistenti sociali preiscritti che, alla data di entrata in vigore del regolamento, avessero svolto per almeno cinque anni funzioni dirigenziali ricomprese tra quelle elencate nell'art. 21, I comma: a parte che il limite quinquennale non ha alcuna chiara giustificazione (anche se è probabile che esso sia considerato succedaneo del biennio integrante la laurea specialistica), rimane il fatto che viene comunque trascurata la posizione dell'assistente sociale preiscritto che non svolgeva al momento tale funzione.

3.3.5. In conclusione, il ricorso è *in parte qua* fondato, appunto perché la norma transitoria, includendoli nella sezione B, sottrae agli assistenti sociali preiscritti posizioni già a essi riconosciute dalla legge: sicché l'art. 24, I comma, del d.P.R. 5 giugno 2001 n. 328, va annullato, con i conseguenti obblighi conformativi da parte dell'Amministrazione, che, va ribadito, non ha offerto alcun utile elemento in corso di lite.

3.4.1 È invece infondato, il terzo motivo di ricorso, in cui si sostiene che gli assistenti sociali, già inclusi nella sezione B, non sarebbero esentati da una delle prove scritte previste per l'esame d'accesso alla sezione A.

3.4.2. Invero, l'art. 5, II comma, dello stesso regolamento stabilisce in termini generali che “gli esami consistono in due prove scritte di carattere generale, una prova pratica e una prova orale”, e aggiunge che “Sono esentati da una delle prove scritte coloro i quali provengono dalla sezione B o da settori diversi della stessa sezione”.

La norma si applica evidentemente a tutte le professioni per le quali non sussistono ragioni d'incompatibilità: e non ve ne sono per quella di assistente sociale, per cui la norma è ad essi applicabile.

4. Il ricorso va dunque accolto nei limiti stabiliti: la dubbiozza della questione conduce alla compensazione delle spese di giudizio tra le

parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- 1) conferma l'estinzione del giudizio per intervenuta perenzione, ai sensi dell'art. 1 dell'allegato 3 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, quanto ai ricorrenti Albertin Oriana, Benato Lauletta, Benedetti Rosa Anna, Bertuzzi Rita, Buttura Lavinia, Campolucci Ada, Castegnaro Carla, Castellan Francesca, Fenu Cristina, Fornasiero Susy, Geremia Silvia, Mazzi Rita, Miotto Emanuele, Pasquali Maria Luisa, Peruzzi Maria Chiara, Tiso Silvia, Ventulin Marco, Vitale Maria Giuseppina, nonché quanto agli ordini Ordine degli assistenti sociali delle regioni Emilia Romagna, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria;
- 2) lo accoglie parzialmente, quanto agli altri ricorrenti, di cui in epigrafe, e per l'effetto, annulla l'art. 24, I comma, del d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 12 febbraio 2014 con l'intervento dei signori magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Angelo Gabbricci, Consigliere, Estensore

Alessandro Tomassetti, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

---