

Sezione III. — LE PROFESSIONI DI SERVIZIO SOCIALE

di Roberto Cavallo Perin e Manuela Consito

14. La formazione universitaria degli assistenti sociali: il Corso di Laurea in Servizio sociale (Roberto Cavallo Perin).

La formazione dell'assistente sociale in Italia risale a secondo dopoguerra, a partire dal quale vengono istituite le prime scuole per gli assistenti sociali ²¹⁶.

L'attività formativa trova un iniziale sviluppo secondo tre tipologie di scuole: private, regionali e c.d. « scuole dirette a fini speciali », inserite in talune Università (d.p.r. 10 marzo 1982, n. 162), che prevedono corsi di studio di durata biennale o triennale che si concludono con il rilascio di un diploma, previo superamento dell'esame di Stato.

Solo a seguito dell'emanazione del d.p.r. 5 gennaio 1987, n. 14 si attribuisce valore abilitante ed esclusivo al diploma di assistente sociale così rilasciato, dettando al contempo una disciplina transitoria atta a consentire, ai fini dell'abilitazione, la convalida del titolo di studio ottenuto nella vigenza del precedente ordinamento ²¹⁷ e la conseguente valutazione a fini concorsuali ²¹⁸, ove la giurisprudenza è chiamata talora a pronunciarsi in merito all'equipollenza del titolo di assistente sociale rilasciato dalle scuole universitarie a quello conseguito presso istituti privati in epoca anteriore al d.p.r. n. 14 del 1987, cit., anche a fini di riscatto del periodo di durata dei corsi a scopo previdenziale ²¹⁹.

²¹⁶ D. MARUCCO, (a cura di), *Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni*, Celid 2004, 7 e ss.; M. L. SARONI ADDARIO voce *Assistente sociale*, in *Dig. disc. pub.*, I, Utet, 1987, 433, ed, *ivi* richiamati: *Atti del Convegno per studi di Assistenza sociale — Tramezzo 16 settembre — 8 ottobre 1946*, Marzorati, 1947.

²¹⁷ Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2002, n. 776, in *Cons. St.*, 2002, I, 281; Cons. St., sez. V, 1 dicembre 1999, n. 2036, in *Cons. St.*, 1999, I, 2086.

²¹⁸ Cons. St., sez. VI, 1 marzo 1996, n. 288, in *Cons. St.*, 1996, I, 442; TAR Sicilia, 27 dicembre 1995, n. 2810, in *ITAR*, 1996, I, 731; CGAS, 24 maggio 1995, n. 156, in *Foro amm.*, 1995, 1610.

²¹⁹ Corte conti, Piemonte, 20 maggio 1996, in *Riv. Corte conti*, 1996, 3, 160; Corte conti, 28 settembre 1991, n. 10171, in *Ass. soc.*, 1992, II, 18; Corte conti, 18 aprile 1995, n. 4303, in *FI-Cd Rom*, 1987-2004. In generale, sulla riscattabilità dei periodi corrispondenti alla durata del corso di studi per il conseguimento del diploma di assistente sociale *ex multis*: Corte conti, Veneto, 14 aprile 2004, n. 349, in *Riv.*

Con l'entrata in vigore della legge di riforma degli ordinamenti didattici universitari si procede alla ridefinizione dei titoli di studio che possono essere rilasciati dalle Università (l. 19 novembre 1990, n. 341).

Il diploma universitario compare così accanto al tradizionale diploma di laurea, cui si aggiunge il diploma di specializzazione, nonché il dottorato di ricerca. A seguito della novella tuttavia non si assiste all'assorbimento delle scuole dirette a fini speciali nell'ambito dei diplomi universitari, potendo queste continuare a sussistere sino a che, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati su proposta del ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, siano definiti ed aggiornati gli ordinamenti didattici dei corsi di diploma universitario (l. n. 341 del 1990, cit., art. 9). Solo ove le Università, a seguito dell'emanazione degli indicati decreti, non provvedano alla soppressione delle scuole in oggetto ovvero alla loro trasformazione in corsi di diploma universitario, o alla conferma secondo il loro specifico ordinamento, le scuole sono da intendersi senz'altro soppresse (l. n. 341 del 1990, cit., art. 7).

Con la riforma degli ordinamenti didattici degli anni 1999-2000²²⁰ si dispone invece la definitiva soppressione delle scuole in esame e dei diplomi universitari, ridefinendosi il sistema di titoli che le università sono abilitate a rilasciare e i corsi di laurea che ne costituiscono presupposto.

Ne deriva la distinzione in due categorie, definite di primo e secondo livello, denominate rispettivamente « laurea » e « laurea specialistica », ora « laurea magistrale²²¹ », cui segue la possibilità di conseguire il dottorato di ricerca.

Se il corso di laurea di I livello ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali, il corso di laurea di II livello ha l'obiettivo di fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici. In particolare la laurea magistrale intende garantire la preparazione a funzioni di gestione, direzione e coordinamento di servizi e di programmazione delle politiche sociali proponendosi quale completamento e integrazione del percorso formativo della laurea triennale in Servizio sociale,

Corte conti, 2004, 2, 263; *Corte conti*, Lombardia, 17 gennaio 2000, n. 23, in *Riv. Corte conti*, 2000, 3, 163; *Corte conti*, Trentino Alto Adige, 29 novembre 1999, n. 350, in *Riv. Corte conti*, 2000, 2, 154; *Corte Cost.*, 10 giugno 1993, n. 275, in *Foro it.*, 1993, I, 2405; *Corte Cost.*, 3 ottobre 1990, n. 426, in *Foro it.*, 1990, I, 2691.

²²⁰ L. 15 maggio 1997, n. 2127, art. 17, comma 95°; d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25; d.m. Ministero del lavoro 25 marzo 1998, n. 142; l. 3 luglio 1998, n. 210; l. 2 agosto 1999, n. 264; l. 14 gennaio 1999, n. 4.

²²¹ A seguito di una nuova riforma degli ordinamenti didattici fondata sulla piena realizzazione dell'autonomia didattica delle Università, al cui interno i punti di forza e gli obiettivi sono la differenziazione delle offerte didattiche, le sperimentazioni innovative, la flessibilità dei percorsi: D. M. Istruzione, Università, Ricerca, 22 ottobre 2004, n. 240.

considerando che il possesso di tale titolo costituisce requisito indispensabile per l'accesso all'esame di stato per l'iscrizione alla sezione A dell'albo degli Assistenti sociali. Anche in relazione alle competenze richieste ai fini dell'iscrizione a tale albo la laurea di secondo livello si propone di formare figure di responsabili dell'organizzazione, gestione e direzione di servizi sociali e di esperti nella programmazione delle politiche e dei servizi che assicurino capacità di organizzazione e gestione manageriale dei servizi sociali e socio-sanitari, pubblici e di privato sociale con attenzione all'organizzazione delle risorse e delle strutture e alla gestione economica di enti, servizi e organizzazioni, nonché alle dinamiche relazionali e alla gestione di risorse umane.

Quanti conseguano la laurea o la laurea magistrale hanno poi titolo per iscriversi, rispettivamente, a corsi di master universitari di primo e secondo livello, ovvero (in caso di laurea di II livello) accedere a un terzo livello di formazione, il dottorato di ricerca, il conseguimento del cui titolo è inteso come idoneo a fornire le competenze necessarie per esercitare, presso Università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione ²²².

Con un'univoca pronuncia ormai risalente la giurisprudenza ha ritenuto qualificanti e non del tutto estranei alle competenze richieste per la qualifica professionale di assistente sociale e, pertanto, valutabili a fini concorsuali, corsi di teologia e dogmatica, in quanto « sottendono tanti aspetti e manifestazioni della vita psichica e sociale degli individui » e sono quindi funzionali « ai compiti dell'assistente sociale ospedaliero in relazione al sostegno morale che esso è tenuto a dare ²²³ ».

15. L'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale e l'accesso alla professione (Manuela Consito).

Per l'esercizio della professione di assistente sociale è necessaria l'iscrizione all'albo professionale degli assistenti sociali, per la quale costituiscono necessario presupposto il possesso di diploma di laurea (sino al precedente ordinamento universitario il diploma universitario; l. 23 marzo 1993, n. 84, art. 2) e l'abilitazione professionale mediante il superamento dell'esame di Stato ²²⁴.

²²² Ampiamente sul punto: R. CAVALLO PERIN, *La formazione universitaria degli assistenti sociali*, in D. MARUCCO (a cura di), *Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni*, cit., 197.

²²³ TAR Sicilia 19 giugno 1984, n. 648, in *I TAR*, 1984, 2920.

²²⁴ Esame che la l. 23 marzo 1993, n. 84, art. 2, indica impropriamente come requisito per l'esercizio della professione; cfr. d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 11 ottobre 1994, n. 615, art. 9.

Per disposto costituzionale l'esame di Stato è prescritto per l'abilitazione all'esercizio professionale (art. 33 Cost., comma 5°) a garanzia della previa verifica del possesso di determinate capacità in chi intenda esercitare l'attività professionale ²²⁵ in funzione della tutela della collettività e dei destinatari delle prestazioni. Ha luogo ogni anno in due distinte sessioni indette con Ordinanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che ne stabilisce la data di inizio su tutto il territorio nazionale ²²⁶.

Il sindacato sul provvedimento di non ammissione è di competenza del giudice amministrativo e si afferma nei soli casi di espressione di giudizi discordanti tra i commissari o di contraddizione tra specifici elementi di fatto, i criteri di massima prestabiliti e la conseguente attribuzione del voto con evidenza di vizi logici, di errori di fatto o di correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo ²²⁷ nonché in ordine all'eventuale equipollenza dei titoli di studio idonei ai fini della partecipazione all'esame ²²⁸.

Più in generale la finalità di accertamento del livello di istruzione raggiunto propria dell'esame di Stato evidenzia il carattere tecnico delle valutazioni compiute, che sono così sottratte a un sindacato pieno in sede giurisdizionale, poiché esclusivamente riservate alla competenza dell'amministrazione ²²⁹.

Solo ove non sia configurabile alcuna discrezionalità dell'amministra-

²²⁵ L'esame non costituisce di per sé disciplina dell'esercizio professionale per il solo fatto che sia richiesto per legge ai fini dell'abilitazione: si tratta piuttosto di un presupposto per detto esercizio, la cui disciplina è affidata completamente agli ordini professionali: P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1042; cfr. sul tema: G. ROSSI, voce *Esame di Stato*, in *Enc. giur. it.*, 1989, XIII; A. PREDIERI, *Annotazioni sull'esame di Stato e l'esercizio professionale*, in *Giust. civ.*, 1963, I, 507; N. SAITTA, voce *Esame di Stato*, in *Enc. dir.*, XV, 1966, 352.

²²⁶ D.m. 30 marzo 1998, n. 155, art. 4; Corte cost. 21 gennaio 1999, n. 5, in *Giust. civ.*, I, 1999, 636; Corte cost. 23 dicembre 1993, n. 456, *ivi*, 1994, 1293, con nota di BIGNAMI; Corte cost. 23 gennaio 1990, n. 29, in *Foro it.*, 1991, I, 1397; Corte cost. 22 dicembre 1980, n. 174, in *Giust. civ.*, 1980, I, 1514, con nota di CHIOLA; Corte cost. 7 luglio 1964, n. 77.

²²⁷ Cons. St., sez. VI, 15 settembre 2010, n. 6706; Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4300; Id., sez. V, 14 aprile 2008, n. 1698; Id., sez. IV, 27 marzo 2008, n. 1249; Id., sez. VI, 11 ottobre 2007, n. 5347; Id., sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3924; Id., sez. VI, 26 maggio 2006, n. 3147.

²²⁸ Cons. St., sez. VI, 23 febbraio 2009, n. 1044; Cons. St., sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1548; Cons. St. (ord. caut.), sez. IV, 22 novembre 2002, n. 5095, in *Cons. St.*, 2002, I, 2589; Cons. St., sez. VI, 4 dicembre 1996, n. 1669; Cons. St., sez. VI, 27 novembre 1996, n. 1662; Cons. St., Ad. Gen., 21 marzo 1996, n. 38; Cons. St., sez. VI, 3 giugno 1995, n. 535; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 1995, n. 817; Cons. St., sez. VI, 22 novembre 1993, n. 917; Cons. St., sez. II, 17 ottobre 1990, n. 966; Cons. St., sez. VI, 19 settembre 1990, n. 835; Cons. St., Ad. Gen., 1 febbraio 1990, n. 7, in *Foro amm.*, 1991, I, 1392.

²²⁹ C. MARZUOLI, *Abilitazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, 4; v. inoltre in tema di abilitazione: A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, 1995, 59 e s.; A.M. SANDULLI, *Abilitazioni, autorizzazioni, licenze*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, 3; O. RANNELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, 7; Id., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1894, 3, 317; Id., *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1895, 3, 255.

zione in ordine all'accertamento dei requisiti e delle condizioni di ammissione all'esame, poiché già predeterminati dalla legge, l'esclusione dall'ammissione spetta al giudice ordinario, configurandosi in tal caso posizioni di diritto soggettivo ²³⁰.

A seguito della modificazione degli ordinamenti didattici dei corsi di studio universitari ²³¹, sono state istituite nell'albo professionale due sezioni (Sezione A e Sezione B), caratterizzate da due diverse competenze professionali, in ragione delle quali l'esame di Stato di abilitazione professionale è ora suddiviso in sessioni separate al fine di consentire il conseguimento dell'abilitazione professionale utile all'iscrizione, rispettivamente, nell'una o nell'altra sezione, cui consegue il conferimento del titolo professionale di *assistente sociale specialista* (Sezione A) e di *assistente sociale* (Sezione B) (d.p.r. 5 giugno 2001, n. 328, artt. 20-24).

Per l'ammissione all'esame di Stato ai fini dell'iscrizione nella Sezione A è richiesto il possesso della laurea specialistica nella classe n. 57/S — Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali; per l'ammissione all'esame di Stato per l'iscrizione nella Sezione B è invece necessario avere conseguito il possesso della laurea nella classe n. 6-Scienze del servizio sociale. I titoli necessari per l'accesso all'esame di Stato per la Sezione A sono validi anche per l'ammissione all'esame di stato per la Sezione B ²³².

Poiché la materia « professioni » è competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione statale (d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30), ove la disciplina di dettaglio della professione dell'assistente sociale — anche con riguardo all'organizzazione degli esami per l'abilitazione professionale — spetta alla regione, salva la disciplina statale dei requisiti uniformi di accesso alle prove e di valutazione delle stesse, del contenuto e dell'ambito dell'attività professionale protetta, nonché della fissazione dei titoli di studio occorrenti per il suo svolgimento, previa individuazione della figura professionale, con i relativi profili e ordinamenti didattici. Ciò alla luce delle attuali disposizioni costituzionali, in forza delle quali rientrano nell'ambito statale i tratti

²³⁰ È questo il caso dell'ammissione alla sessione speciale dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo: l. 18 febbraio 1989, n. 56, *Ordinamento della professione di psicologo*, artt. 33 e 34; Cass. civ., sez. un., 24 dicembre 2009, n. 27310; Id., sez. un., 18 marzo 2004, n. 5502; Id., sez. un., 23 agosto 2000, n. 582; Id., sez. un., 1 luglio 1997, n. 5890; Id., sez. un., 15 luglio 1993, n. 7839; Id., sez. un., 9 gennaio 1993, n. 136; Id., sez. un., 21 gennaio 1992, n. 682; Id., sez. un., 7 dicembre 1992, n. 12982.

²³¹ D.m. Ministero dell'Università, della Ricerca Scientifica e Tecnologica 3 novembre 1999, n. 509 di attuazione dell'art. 17, comma 95, della l. 15 maggio 1997, n. 127.

²³² Una disciplina transitoria (l. 11 luglio 2003, n. 170, art. 3) consentiva l'iscrizione all'Albo degli assistenti sociali ai possessori dei titoli conseguiti secondo l'ordinamento previgente (d.m. n. 509 del 1999, cit.), fino alle sessioni degli esami del 2006.