

N. 02295/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00758/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 758 del 2013, proposto da:

~~_____~~, ~~_____~~, ~~_____~~ e ~~_____~~,
rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Andena, con domicilio eletto presso lo
Studio dello stesso in Milano, C.so di Porta Vittoria, n.28;

contro

Azienda Sanitaria Locale di Milano, in persona del legale rappresentante,
rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Avolio, con domicilio eletto presso lo
Studio dello stesso in Milano, viale Gian Galeazzo, n.16;

nei confronti di

Laura Formigoni, non costituita;

per l'annullamento

- della deliberazione del Direttore generale n. 1753/2012 del 27.12.2012, con
la quale sono stati approvati gli atti della procedura di avviso pubblico per la
formazione di specifica graduatoria finalizzata all'affidamento degli incarichi

professionali per la figura di Educatore Professionale;

- del verbale della Commissione esaminatrice;
- della deliberazione del Direttore Generale n. 1529 del 19.11.2012 con la quale è stato indetto l'avviso pubblico suindicato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale di Milano;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 luglio 2014 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I) I ricorrenti hanno partecipato alla selezione indetta dall'ASL Milano volta alla creazione di una graduatoria, mediante valutazione comparativa dei *curricula* dei candidati, finalizzata all'affidamento di incarichi professionali per la figura di Educatore Professionale da assegnare alle strutture operanti nell'area della prevenzione e strutture Ser.T. operanti sul territorio e negli istituti penitenziari di competenza dell'Asl stessa.

Quale requisito di ammissione l'avviso prevedeva il possesso del "*diploma universitario di educatore professionale, classe di laurea L/SNT2 - Professioni Sanitarie delle Riabilitazioni - oppure di diplomi e attestati conseguiti in base al precedente ordinamento riconosciuti equipollenti, ai sensi della vigente normativa, al diploma universitario ai fini dell'attività professionale e dell'accesso ai pubblici uffici*".

I ricorrenti [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] sono in possesso della laurea in Scienze dell'Educazione - Indirizzo Educatori Professionali Extrascolastici, e la ricorrente [REDACTED] laurea in Pedagogia "vecchio ordinamento".

Tutti i ricorrenti sono stati esclusi dalla procedura in quanto ritenuti non in possesso del titolo di studio previsto dall'avviso.

Quindi hanno proposto il ricorso indicato in epigrafe, impugnando la graduatoria, gli atti della Commissione e l'avviso pubblico.

Si è costituita in giudizio l'Asl deducendo l'infondatezza del ricorso.

A seguito dell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Tribunale, con ordinanza n.2964 del 3 dicembre 2013, ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti inseriti nella graduatoria finale.

Indi all'udienza pubblica del 1° luglio 2014 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione.

II) In via preliminare il Collegio deve dare atto dell'avvenuta integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti inseriti nella graduatoria finale relativa alla selezione di cui è causa.

Nel merito la questione oggetto del presente giudizio verte intorno all'equipollenza o assorbimento delle lauree, secondo il vecchio ordinamento, in scienza dell'educazione o in pedagogia rispetto al diploma di laurea "nuovo ordinamento" L/SNT2 di educatore professionale e, conseguentemente, se tali titoli possano considerarsi utili per l'accesso alla procedura selettiva indetta dall'ASL Milano.

Al fine di risolvere la questione deve procedersi attraverso l'esame dell'articolata normativa di riferimento, tenendo conto dell'ambito di attività oggetto dell'incarico da conferire (strutture operanti nell'area della prevenzione e strutture Ser.T. operanti sul territorio e negli istituti penitenziari di competenza dell'Asl stessa).

L'art. 6 del D.lgs. 502/1992 (recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria") nel disciplinare la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione – da effettuare in sede ospedaliera

ovvero presso altre strutture del Servizio sanitario nazionale e istituzioni private accreditate – ha demandato al Ministro della Sanità l'individuazione, con proprio decreto, delle figure professionali da formare ed i relativi profili, e allo stesso Ministro, di concerto con quello dell'Università, la definizione degli ordinamenti didattici, precisando che l'esame finale, che consiste in una prova scritta ed in una prova pratica, abilita all'esercizio professionale.

Quindi con D.M. 8 ottobre 1998, n. 520 (recante “Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'educatore professionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) è stata individuata la figura professionale dell'educatore professionale, con il seguente profilo: *“l'educatore professionale è l'operatore sociale e sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, attua specifici progetti educativi e riabilitativi, nell'ambito di un progetto terapeutico elaborato da un'équipe multidisciplinare, volti a uno sviluppo equilibrato della personalità con obiettivi educativo/relazionali in un contesto di partecipazione e recupero alla vita quotidiana; cura il positivo inserimento o reinserimento psico-sociale dei soggetti in difficoltà”* (art. 1). Lo stesso decreto ministeriale dispone che *“La formazione dell'educatore professionale avviene presso le strutture sanitarie del Servizio sanitario nazionale e le strutture di assistenza socio-sanitaria degli enti pubblici individuate nei protocolli d'intesa fra le regioni e le università. Le università provvedono alla formazione attraverso la facoltà di medicina e chirurgia in collegamento con le facoltà di psicologia, sociologia e scienza dell'educazione”* (art. 3). Viene altresì ribadito che il diploma universitario di educatore professionale abilita all'esercizio della professione.

Con successivo decreto del Ministro della Sanità, di concerto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, del 29 marzo 2001 sono state individuate e classificate le figure professionali sanitarie di cui agli artt. 1, 2, 3, 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251, recante “Disciplina delle

professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica”, che, tra l’altro, all’art. 2 prevede che gli operatori delle professioni sanitarie dell’area della riabilitazione svolgono con titolarità e autonomia professionale, nei confronti dei singoli individui e della collettività, attività dirette alla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione e a procedure di valutazione funzionale, al fine di espletare le competenze proprie previste dai relativi profili professionali). Il suddetto DM 29 marzo 2001 dispone, per quanto qui rileva, che nella fattispecie “professioni sanitarie riabilitative” è inclusa la figura professionale di educatore professionale.

Il decreto del Ministero dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica 2 aprile 2011 recante “Determinazione delle classi delle lauree specialistiche universitarie delle professioni sanitarie” stabilisce che l’educatore professionale rientra nella classe delle lauree specialistiche nelle scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione (allegato 2S) e che i corsi di laurea specialistica finalizzati alla formazione delle figure nell’ambito dell’educazione professionale (Classe 2/S) sono istituiti e attivati dagli atenei con il concorso di più facoltà, tra le quali è comunque ricompresa la facoltà di Medicina e Chirurgia, sulla base di specifiche norme del regolamento didattico di ateneo che ne disciplinano il funzionamento.

Il Collegio osserva che dall’esame della normativa sopra ricordata si ricava che:

- la figura dell’educatore professionale rientra nelle professioni sanitarie della riabilitazione;
- il relativo corso di studi prevede una marcata componente di insegnamenti in ambito sanitario (indicativo in tale senso la previsione che vi siano ricompresi insegnamenti propri della facoltà di Medicina e Chirurgia) e prevede un

tirocinio di formazione professionale presso strutture sanitarie del servizio sanitario nazionale e di assistenza sanitaria;

- il diploma costituisce titolo abilitante all'esercizio di tale professione sanitaria.

Ciò rilevato, va dato ulteriormente conto che ai sensi della L. 26 febbraio 1999, n. 42 (recante disposizioni in materia di professioni sanitarie) ed in particolare dell'art. 4 (rubricato "*Diplomi conseguiti in base alla normativa anteriore a quella di attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni?*") per le professioni di cui all'articolo 6, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla precedente normativa, che abbiano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali o l'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale del personale del Servizio sanitario nazionale o degli altri comparti del settore pubblico, sono equipollenti ai diplomi universitari di cui al citato articolo 6, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base (comma 1 art. 4).

In attuazione di tale disposizione con successivo decreto del Ministero della Sanità, di concerto con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, del 27 luglio 2000, al fine di assicurare certezza alle situazioni ed uniformità di comportamento, si è provveduto alla individuazione dei titoli riconosciuti equipollenti ai diplomi universitari dall'art. 4, comma 1, della richiamata legge n. 42 del 1999, con particolare riguardo all'equipollenza di diplomi e di attestati al diploma universitario di educatore professionale. L'art. 1 ha quindi stabilito i titoli equipollenti, tra i quali non sono ricompresi né la laurea in pedagogia né quella in scienza dell'educazione.

Deve quindi concludersi che in forza del DM 27 luglio 2000 - non oggetto di gravame - i titoli di studio in possesso dei ricorrenti non possano essere considerati equipollenti al diploma universitario di educatore professionale.

In proposito va rammentato il costante insegnamento della giurisprudenza secondo cui, considerato il carattere eccezionale delle norme che stabiliscono l'equipollenza dei titoli di studio, deve essere esclusa la possibilità che queste siano suscettibili di interpretazione analogica.

Ad avviso del Collegio non è neppure sostenibile il ricorso al criterio della "continenza" o dell'assorbimento dei titoli di studio dei ricorrenti rispetto al diploma di educatore professionale. Invero tale diploma è l'unico (salvo i titoli dichiarati equipollenti) che abilita all'esercizio della relativa professione, che attiene all'ambito delle professioni sanitarie della riabilitazione.

Il diploma universitario di educatore professionale è conferito, infatti, all'esito di un esame di stato, implicante una prova pratica oltre che una teorica (art. 6 del DM 2 aprile 2001) e al termine di un percorso di formazione affidato a docenti del ruolo sanitario del SSN, espletato nell'ambito di strutture sanitarie ed implicante un rilevante numero di ore di tirocinio pratico volte a fornire conoscenze teoriche e pratiche tali da consentire all'educatore l'attuazione di progetti educativi e riabilitativi nell'ambito di un progetto terapeutico. Il contesto formativo caratterizzante tale figura professionale è quindi profondamente diverso da quello proprio delle lauree in pedagogia e in scienza dell'educazione, avente, piuttosto, un contenuto meramente psico-socio-pedagogico.

Non si tratta quindi di stabilire se il complesso delle conoscenze acquisite con i corsi di laurea in pedagogia e scienze dell'educazione siano di livello superiore per contenuti culturali e scientifici, essendo tale indagine irrilevante, poiché quei titoli, meramente accademici, non hanno alcun valore abilitante,

stante la normativa sopra ricordata.

Per completezza va osservato che nel caso concreto non è neppure ipotizzabile un'equivalenza dei titoli ai sensi dell'art. 4 comma 2 L. 42/1999. In base a tale norma infatti il DPCM 26 luglio 2011 stabilisce i criteri e le modalità per il riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3, d.lgs. 502/1992 dei titoli conseguiti conformemente all'ordinamento in vigore anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali relativi ai diplomi universitari stessi. Il DPCM citato detta la disciplina per il riconoscimento dell'equivalenza, sulla base dei criteri ivi stabiliti, prevedendo un procedimento su istanza dell'interessato, che implica un'istruttoria condotta in seno ad apposita Conferenza di servizi e che si conclude con un provvedimento formale. Non risulta che i ricorrenti abbiano chiesto l'equivalenza dei propri titoli e siano in possesso del relativo riconoscimento.

Alla luce di quanto precede gli atti impugnati sono esenti dalle censure sollevate con il ricorso proposto. L'avviso di selezione infatti era volto all'affidamento di incarichi professionali per la figura di Educatore Professionale. Coerentemente l'avviso ha richiesto quale requisito di ammissione il possesso del diploma universitario di educatore professionale, classe di laurea L/SNT2 - Professioni Sanitarie delle Riabilitazioni ovvero di titoli riconosciuti equipollenti, tra i quali, per le ragioni sopra espresse, non sono ricompresi i titoli di studio posseduti dai ricorrenti.

Il ricorso pertanto non merita accoglimento.

Per la particolarità della questione trattata il Collegio ravvisa eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 1 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Diego Spampinato, Primo Referendario

Valentina Santina Mameli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/09/2014

IL SEGRETARIO

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