

Publicato il 15/09/2020

N. 05460/2020REG.PROV.COLL.  
N. 06937/2019 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6937 del 2019, proposto da Cinzia Celentano, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Zaza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Estar - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Lessona in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

*nei confronti*

Russo Annalisa, Romano Chiara, non costituite in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) n. 267/2019, resa tra le parti, concernente l'esclusione dal concorso pubblico per titoli ed esami, per la

copertura di n.1 posto a tempo indeterminato di Collaboratore Professionale Sanitario – Educatore Professionale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Estar - Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2020 il Cons. Stefania Santoleri e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni con legge n. 27/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. – L'appellante, ricorrente in primo grado, ha partecipato al concorso per la copertura di n.1 posto a tempo indeterminato di Collaboratore Professionale Sanitario – Educatore Professionale (Cat. D) per l'Azienda USL Toscana Nord Ovest.

Il bando prevedeva come requisito di ammissione al concorso il possesso della “Laurea in Educazione professionale appartenente alla classe SNT2 (classe delle lauree in Professioni Sanitarie della Riabilitazione); ovvero il Diploma Universitario di Educatore Professionale di cui al DMS 08.10.1998 n. 520, conseguito ai sensi dell'art. 6 comma 3 D.Lgs. n. 502/1992 e ss.mm.ii; ovvero Diplomi conseguiti in base al precedente ordinamento e riconosciuti equipollenti e/o equiparati al Diploma Universitario ai fini dell'esercizio dell'attività professionale e dell'accesso ai pubblici uffici, ai sensi delle vigenti disposizioni del D.M.S. 27.02.2000 e ss.mm.ii.”.

1.1 - La ricorrente ha conseguito il diploma di Laurea in “Scienze dell’educazione” con indirizzo didattico “Educatore Professionale” il 21.06.1999 presso la Facoltà di Scienza della Formazione (derivante dalla trasformazione della Facoltà di Magistero) dell’Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa di Napoli: ha partecipato alla procedura selettiva ritenendo tale titolo equipollente a quanto previsto dal bando di concorso.

1.2 - Con determina ESTAR n. 1539 del 05.10.2017 è stata ammessa con riserva, insieme ad altri candidati che si trovavano in analoga situazione, nelle more degli accertamenti giuridico-amministrativi necessari relativi a verificare il possesso dei requisiti di ammissione.

1.3 - All’esito di un’approfondita istruttoria che ha coinvolto varie Università Italiane ed il Ministero della Sanità, ESTAR ha sciolto la riserva con determinazione n. 178 dell’8 febbraio 2018 con la quale ha definitivamente escluso dalla procedura concorsuale la ricorrente, unitamente ad altri candidati che versavano nella medesima situazione.

2. - Tale provvedimento è stato quindi impugnato dalla ricorrente dinanzi al TAR per la Toscana.

2.1 - In sede cautelare la ricorrente è stata ammessa con riserva alla partecipazione al concorso; ha quindi sostenuto le prove di esame e le ha superate collocandosi al 27° posto della graduatoria.

3. - Con la sentenza impugnata il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo che il titolo di studio posseduto dalla ricorrente non fosse equipollente a quelli individuati dal bando di concorso; ha anche ritenuto non applicabile al caso di specie (che riguarda un concorso pubblico per l’accesso ad un pubblico impiego e non una prova idoneativa), il principio della c.d. “sanatoria legale” di cui all’art. 4,

comma 2 bis, del d.l. n. 115 del 2005, convertito in legge n. 168/2005; ha ritenuto, infine, non applicabile il principio dell'assorbimento dei titoli di studio, tenuto conto della differente formazione professionale (di tipo sanitario) degli educatori professionali sanitari rispetto a quella (di tipo umanistico) degli educatori socio-pedagogici.

4. - Avverso tale decisione la ricorrente ha proposto appello articolato sulla base di tre motivi di impugnazione; ha poi riprodotto alcune doglianze assorbite dal TAR.

4.1 - Si è costituita in giudizio Estar che ha eccepito, preliminarmente, l'improcedibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione della graduatoria di merito, e l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'appello per mancata notifica del ricorso a tutti i controinteressati.

Nel merito ha replicato alle doglianze proposte chiedendone il rigetto.

4.2 - Le parti hanno depositato scritti difensivi a sostegno delle rispettive prospettazioni, anche in replica alle tesi difensive della controparte.

5. - All'udienza pubblica del 2 luglio 2020, tenutasi da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - L'appello è infondato e va, quindi respinto.

Ritiene il Collegio di poter prescindere dalla disamina delle eccezioni di rito proposte da Estar tenuto conto dell'infondatezza dell'appello.

7. - Con il primo motivo l'appellante ha censurato il capo di sentenza che ha affrontato la questione centrale della presente controversia: quella relativa all'equipollenza del titolo di studio posseduto dall'appellante con quelli individuati nel bando di concorso.

Quest'ultimo prevedeva come requisito di ammissione "Laurea in Educazione professionale appartenente alla classe SNT2 (classe delle lauree in Professioni Sanitarie della Riabilitazione); ovvero il Diploma Universitario di Educatore Professionale di cui al DMS 08.10.1998 n. 520, conseguito ai sensi dell'art. 6 comma 3 D.Lgs. n. 502/1992 e ss.mm.ii; ovvero Diplomi conseguiti in base al precedente ordinamento e riconosciuti equipollenti e/o equiparati al Diploma Universitario ai fini dell'esercizio dell'attività professionale e dell'accesso ai pubblici uffici, ai sensi delle vigenti disposizioni del D.M.S. 27.02.2000 e ss.mm.ii."

La ricorrente dispone del diploma di Laurea in Scienze dell'Educazione, con indirizzo didattico Educatori Professionali, conseguito il 21.06.1999 presso l'Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa di Napoli dopo un ciclo di studi di durata quadriennale.

Ha dedotto nel ricorso che tale titolo di studio sarebbe equipollente al diploma universitario di Educatore professionale istituito con D.M. 8 ottobre 1998 n. 520, dato che al momento della sua immatricolazione (1995) tale corso di laurea sarebbe stato l'unico preordinato a far conseguire il titolo di "educatore professionale".

7.1 - Il TAR, dopo aver richiamato il quadro normativo di riferimento (peraltro riportato nelle premesse del provvedimento impugnato), ha condivisibilmente respinto tale prospettazione, rilevando che:

- l'art. 6 del D.lgs. 502/1992 aveva demandato al Ministero della Sanità l'individuazione delle figure professionali del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione, nell'intento di definire, di concerto con il Ministero dell'Università, gli ordinamenti didattici e l'esame finale di abilitazione all'esercizio della professione;

- con il D.M. dell'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 dell'educatore professionale, inteso quale 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'equipe multidisciplinare, volti a uno sviluppo equilibrato della personalità con obiettivi educativo/relazionali in un contesto di partecipazione e recupero alla vita quotidiana (art. 1).
- lo stesso decreto ministeriale sopra citato 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);
- con la Legge del 26 febbraio 1999 n. 42, recante disposizioni in materia di professioni sanitarie, è stato previsto che, con un successivo decreto ministeriale, sarebbero stati individuati i criteri per disporre l'equipollenza dei titoli previgenti (conseguiti in base alla precedente normativa) a quelli istituiti in applicazione dell'art. 6, comma 3, D.lgs. 502/1992;
- con il D.M. 27.07.2000 sono stati individuati i diplomi conseguiti in base alla normativa precedente, da considerarsi equipollenti a quello di educatore professionale;

- una volta stabilita l'equipollenza il D.P.R. 27/3/2001 n. 220 ha stabilito che per accedere ai concorsi del Servizio Sanitario Nazionale per il profilo di Educatore Professionale è necessario il possesso del diploma di educatore professionale o di uno dei titoli espressamente qualificati equipollenti con il citato D.M. 27.07.2000;
- con il D.M. 03.11.1999 n. 509 di riforma dell'ordinamento universitario, è stata istituita, in sostituzione dei diplomi universitari, tra le altre la classe di laurea SNT/02 relativa alle Professioni sanitarie della riabilitazione;
- con il successivo D.M. 02.04.2001 è stato previsto che l'Educatore professionale rientra nelle classi delle lauree specialistiche nelle Scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione e che i relativi corsi di laurea sono istituiti con il concorso delle Facoltà di Medicina e Chirurgia;
- con il D.M. 22.10.2004 è stata quindi istituita la classe di laurea L/SNT2 alla quale con il D.I. 09.07.2009 è stata poi equiparata la previgente laurea triennale SNT/02.
- infine, con il DPCM 26.07.2011 è stato anche disposto (art. 1 e 6) che i titoli universitari rilasciati dalle Facoltà di Pedagogia/Scienze della Formazione per educatori professionali conseguiti dopo l'entrata in vigore della legge 26.02.1999 n. 42 non sono valutabili ai fini del riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria.

7.2 - Da tale normativa si evince che il titolo posseduto dall'appellante non è equipollente a quelli previsti nel bando di concorso, in quanto non espressamente indicato nella tabella di equipollenza contenuta nel D.M. 27 luglio 2000, modificata dal DM 22 giugno 2016.

Quest'ultima, infatti, individua come equipollenti i diplomi e gli attestati di educatore professionale conseguiti a seguito di corsi regionali triennali (meglio indicati nello stesso decreto); nella tabella sono considerati come equipollenti anche i diplomi di educatore professionale conseguiti in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 10 marzo 1982 - legge 11 novembre 1990, n. 341.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante il riferimento contenuto al titolo di educatore professionale ex D.P.R. n. 162/1982 (relativo alle Scuole dirette a fini speciali di durata biennale o triennale) - L. 341/90 (di riforma dell'Università) contenuto in tale decreto si riferisce ai diplomi universitari di durata non superiore ai tre anni (come previsto dall'art. 2 della stessa legge) e non riguarda, quindi, i diplomi di laurea conseguiti dopo un corso di studi di durata quadriennale, come quello di cui l'appellante è titolare.

Pertanto il titolo di studio in questione "Laurea in Scienze dell'Educazione – indirizzo didattico Educatori Professionali" è stato conseguito dall'appellante il 21 giugno 1999 ed è dunque successivo alla legge 26 febbraio 1999 n. 42

Infine è opportuno precisare che con Decreto Interministeriale 11 novembre 2011, il diploma universitario di durata triennale di educatore professionale ex L. 341/90 è equiparato alla laurea triennale L-19 in Scienza dell'Educazione della Formazione e non al diploma universitario di educatore professionale di cui al decreto 8 ottobre 1998 n. 520 del Ministero della Sanità.

7.3 - Secondo il costante orientamento della giurisprudenza l'equipollenza tra titoli di studio sussiste solo se espressamente prevista da un atto normativo (cfr. Cons. Stato Sez. V, 28/08/2019,



n. 5924) e non può essere desunta in modo implicito o facendo riferimento al criterio analogico come pretenderebbe l'appellante.

“Per comune e consolidato intendimento, ove il bando richieda per la partecipazione ad una procedura evidenziale (concorso pubblico o procedura di gara) il possesso di un determinato titolo di studio o di uno ad esso equipollente, la determinazione dello stesso deve essere intesa in senso tassativo, con riferimento alla valutazione di equipollenza formulata da un atto normativo, e non può essere integrata da valutazioni di tipo sostanziale compiute ex post dall'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2012, n. 6260; cfr. altresì, Cons. Stato, sez. VI, 3 maggio 2010, n. 2494).

Il Ministero della Salute, interpellato da Estar ha ribadito tale concetto sottolineando l'impossibilità di riconoscere forme di equipollenza diverse da quelle espressamente previste.

Anche le altre Università interpellate da Estar hanno confermato l'inesistenza dell'equipollenza tra il diploma di laurea in Scienze dell'Educazione (ex Pedagogia) ed il diploma di Educatore Professionale afferente le discipline sanitarie.

7.4 - Del resto la mancanza equipollenza tra i due titoli risulta giustificata dal diverso percorso di studi e, quindi, di preparazione professionale (cfr. TAR Lombardia, n. 2295/2014), in quanto:

- la figura dell'educatore professionale rientra nell'ambito delle professioni sanitarie della riabilitazione;
- il relativo corso di studi prevede una marcata componenti di insegnamenti in ambito sanitario 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.

Il corso di studi seguito dall'appellante, invece, afferisce ad un ambito differente da quello sanitario, quello del corso di Laurea in Scienza dell'Educazione (ex Magistero) diretto alla formazione di educatori psico-socio-pedagogici con formazione di tipo umanistico per lo svolgimento dell'attività educativa in strutture socio-educative di vario genere (scuole, case famiglia, centri di accoglienza per stranieri, ecc.), ma non in ambito sanitario, che necessita di una particolare formazione professionale per lo svolgimento dell'attività di educatore professionale in tale specifico settore (ed infatti, il corso di studio afferisce alla Facoltà di Medicina e Chirurgia).

In sostanza, correttamente Estar ha dedotto che dietro la qualificazione di "educatore professionale" si celano due diversi profili professionali, tra loro ben distinti: l'uno afferente all'area sanitaria, l'altro all'area socio-educativa.

Quanto alla dichiarazione di equivalenza ex DPCM 26 luglio 2011 è sufficiente ribadire che la norma recata dall'art. 6 esclude dalla procedura di valutazione i titoli universitari rilasciati dalla Facoltà di Pedagogia/Scienze della Formazione per educatore professionale conseguiti dopo l'entrata in vigore della legge 26 febbraio 1999 n. 42 e comunque, l'eventuale ipotetica dichiarazione di equivalenza non potrebbe sanare il mancato possesso del requisito di ammissione alla data di partecipazione al concorso.

7.5 - I principi espressi in precedenza con riferimento al principio di equipollenza comportano anche il rigetto della tesi della c.d. "continenza", secondo cui il corso di laurea quadriennale in Scienze dell'Educazione sarebbe maggiormente qualificante del titolo di

Educatore Professionale conseguito dopo un corso di studi di durata triennale e come tale lo assorbirebbe: è del tutto evidente che in questo modo verrebbe meno il principio di tassatività delle equipollenze stabilito con atto normativo, in quanto la valutazione di equiparazione verrebbe svolta ex post dall'Amministrazione, in contrasto con il costante orientamento della giurisprudenza prima richiamata.

Peraltro le ragioni addotte dal TAR per respingere la doglianza sono persuasive, tenuto conto del diverso percorso di studi che caratterizza la formazione professionale di tipo sanitario con quella prettamente accademica della quale è titolare l'appellante.

Ne consegue l'infondatezza della censura.

8. - Altrettanto infondato si appalesa il secondo motivo atteso che – come correttamente ritenuto dal TAR – con l'art. 1, comma 599 della L. n. 205/2017 (legge finanziaria 2018) si è consentito in presenza di determinati requisiti “lo svolgimento delle attività di educatore tutt'ora in corso di esecuzione, senza che il mancato possesso della qualifica di educatore professionale sociopedagogico (secondo le prescrizioni del DM 520/1998) possa costituire motivo di risoluzione del rapporto di lavoro. [...] detta disposizione conferma, tutt'al più, l'intento del Legislatore di garantire la continuità delle prestazioni e delle attività in corso di svolgimento, senza per questo modificare il regime dell'equiparazione dei titoli e la partecipazione alle procedure concorsuali”.

Quanto alla norma contenuta nella successiva legge finanziaria relativa all'anno 2019 assolve alla medesima finalità.

Infine, la previsione recata dall'art. 4 bis della L. n. 42/1999 che prevede la possibilità di avvalersi delle procedure per ottenere il

riconoscimento dell'equivalenza per i soggetti che abbiamo svolto l'attività di educatore professionale, in regime di lavoro autonomo o dipendente, per un periodo minimo di 36 mesi, anche non continuativi negli ultimi 10 anni, non consente il superamento della carenza del titolo di studio, in quanto il bando prevedeva espressamente la previa dichiarazione di equivalenza tra i titoli, circostanza non sussistente al momento della partecipazione al concorso.

Correttamente, quindi, Estar ha sottolineato l'irrilevanza – nella fattispecie in esame - della sentenza del TAR Lazio relativa alla dichiarazione di equivalenza.

9. - Va infine respinto anche il terzo motivo di appello: correttamente il TAR ha ritenuto non applicabile al caso di specie la previsione recata dall'art. 4 comma 2bis, D.L. n. 115/2005 secondo cui: “Conseguono ad ogni effetto l'abilitazione professionale o il titolo per il quale concorrono i candidati, in possesso dei titoli per partecipare al concorso, che abbiano superato le prove d'esame scritte ed orali previste dal bando, anche se l'ammissione alle medesime o la ripetizione della valutazione da parte della Commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela”.

Detta disposizione è pacificamente interpretata dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato nel senso che: “sebbene nella norma si parli di concorso, è evidente che la stessa debba essere applicata alle sole prove idoneative, dove non ci sono controinteressati ed il “bene della vita” può essere in teoria attribuito ad ogni aspirante, ma non alle procedure concorsuali, atteso che l'applicazione della previsione a queste ultime priverebbe inopinatamente ed in violazione del

diritto di difesa costituzionalmente garantito i terzi controinteressati dello svolgimento del giudizio nel merito.

La Corte Costituzionale, d'altra parte, con sentenza n. 108 del 2009, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma premettendo, tra l'altro, che, come confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa, la disposizione censurata non si applica ai concorsi pubblici, ma solo agli esami di abilitazione (sul punto è sufficiente rinviare a quanto statuito dalla Adunanza plenaria nella sentenza n. 1 del 2015 cui si rinvia a mente degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a.)” (cfr. Cons. Stato Sez. IV, 12.10.2017 n. 4731; cfr., fra le tante, anche Sez. VI, 11.01.2012 n. 106; Sez. VI, 21.09.2010 n. 7002; Sez. IV, 02.10.2006 n. 5743).

La doglianza va, quindi, respinta.

10. - I motivi riproposti richiamano per lo più aspetti già esposti nel primo motivo di appello e, quindi, sono stati già esaminati; per la restante parte non sono persuasivi, in quanto:

- l'asserito mancato interpello dell'Università presso cui l'appellante ha conseguito il diploma di Laurea non integra il vizio di difetto di istruttoria, tenuto conto che la problematica relativa all'equipollenza riguardava una molteplicità di candidati, laureati in differenti Università: Estar si è rivolta a diverse Università che hanno tutte confermato la mancata equipollenza tra i titoli; ha provveduto, inoltre, a chiedere chiarimenti anche Ministero della Salute;

- non è ipotizzabile l'acquisizione del diritto all'equipollenza per aver partecipato in precedenza ad altre procedure concorsuali, né può sussistere l'affidamento in questa specifica materia, tenuto conto che l'equipollenza discende da fonti normative;

- neppure sussiste il vizio di contraddittorietà, tenuto conto che l'eventuale errore commesso in precedenza non giustifica la sua reiterazione;
- trattandosi di concorso pubblico per il reclutamento del personale titolare di un determinato titolo di studio è irrilevante l'esperienza professionale maturata in precedenza.

Per il resto i motivi riproposti riproducono profili di doglianza già esaminati alle cui statuizioni si fa espresso rinvio.

11. - In conclusione, per i suesposti motivi l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza di primo grado che ha rigettato il ricorso di primo grado.

12. – Le spese del grado di appello possono compensarsi in considerazione della complessità e della novità della fattispecie in esame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata che ha respinto il ricorso di primo grado.

Spese del grado di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefania Santoleri**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Garofoli**

**IL SEGRETARIO**