

Publicato il 21/07/2023

N. 00715/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00501/2023 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 Piemonte**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 501 del 2023, proposto da  
-Ricorrente-, rappresentata e difesa dagli avvocati Piero Nobile, Sofia  
Mercaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Torino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dalle avvocate Mariamichaela Li Volti e Alessandra Martini, con domicilio  
digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

*nei confronti*

ARAN – Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche  
Amministrazioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Torino, domiciliataria *ex*  
*lege* avente sede in Torino, via dell'Arsenale, 21;

Laura Ciasullo, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- della clausola n. 2 del bando di **concorso** pubblico, per esami, pubblicato in  
data 26.05.2023 e indetto dal Comune di Torino con Determinazione della

RUP n. 2289 del 10.05.2023 “per la copertura, a tempo pieno e indeterminato, di 30 posti nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione-Funziario pedagogico”; clausola relativa ai titoli di studio necessari per la partecipazione al **concorso** ai fini dell’inserimento nella “graduatoria 2: Educatore nido infanzia”;

- di ogni atto e/o verbale di valutazione dei titoli, sebbene, sconosciuti;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, tra cui: la determinazione dirigenziale n. 2331 del 11.05.2023 e la successiva determinazione n. 2650 del 23.05.2023, nonché la clausola relativa ai requisiti di base per l'accesso all'Area dei Funzionari ed Elevate Qualificazioni contenuta nell'allegato A del CCNL Funzioni Locali ove interpretato in senso lesivo per la ricorrente;

nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente ad ottenere la corretta valutazione del titolo di studio posseduto ai fini della partecipazione alla procedura concorsuale in oggetto e con conseguente condanna in forma specifica dell'Amministrazione convenuta ad ammettere la ricorrente alla partecipazione alla prova preselettiva e alle prove concorsuali a parità di condizione con gli altri candidati; in ogni caso, con l'ordine nei confronti della P.A. di adottare ogni provvedimento ritenuto più opportuno per la tutela dei diritti della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Torino e dell'ARAN – Aran Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2023 il dott. Giovanni Francesco Perilongo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso proposto in data 19/6/2023 -Ricorrente- ha impugnato l'avviso di selezione pubblica indetto dal Comune di Torino con determinazione n. 2231 del 11/05/2023 per la copertura, a tempo pieno e indeterminato, di 30 posti nell'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione – Funzionario pedagogico, nonché ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

La ricorrente ha proposto un unico motivo di ricorso, lamentando l'illegittimità della clausola n. 2 del bando relativa ai requisiti di ammissione, nella parte in cui restringe l'accesso alla procedura selettiva indetta per il reclutamento nel profilo «*Educatore Nido Infanzia*», di cui alla Graduatoria n. 2 del bando, a quanti abbiano conseguito un titolo abilitante *ex lege* alla professione purché abbiano successivamente conseguito un diploma di laurea in una qualsiasi disciplina, anche non attinente al ruolo da rivestire. La ricorrente opina che la clausola violi la disciplina nazionale sull'accesso alla professione di educatore dell'infanzia e sia affetta da eccesso di potere, in quanto arbitrariamente restrittiva della possibilità di accedere al **concorso**.

2. – Con decreto presidenziale del 20/06/2023 questo Tribunale ha accolto la domanda cautelare proposta dalla ricorrente. L'Amministrazione ha quindi emesso la determina n. 3541 del 27/06/2023, con la quale la -ricorrente- è stata ammessa con riserva a sostenere le prove scritte del **concorso** in programma per il 29/6/2023.

3. – L'ARAN si è costituita con nota del 21/06/2023. Il Comune di Torino si è costituito con memoria del 27/06/2023, sostenendo l'infondatezza delle argomentazioni avverse e chiedendo l'integrale reiezione del ricorso.

4. – All'udienza camerale del 12 luglio 2023 il Collegio ha dato avviso di eventuale sentenza in forma semplificata.

5. – Sussistono innanzitutto i presupposti fissati dall'art. 60 c.p.a. per la definizione del giudizio in esito alla fase cautelare.

6. – Alcune premesse in fatto sono utili per l'inquadramento del *thema decidendum*.

6.1 - La Città di Torino, in esecuzione della propria Determina Dirigenziale n. 2331 del 11/05/2023, con avviso di selezione pubblica del 12/05/2023, ha indetto la procedura selettiva per la copertura a tempo pieno e indeterminato di trenta posti nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione – Funzionario pedagogico (S.P. 01/23), articolato nelle seguenti due graduatorie:

- «*Graduatoria 1: specializzazione insegnante scuola infanzia – Posti 20*»;

- «*Graduatoria 2: specializzazione educatore nido infanzia – Posti 10*».

Con successiva determinazione dirigenziale n. 2650 del 23/05/2023 l'Amministrazione comunale, a parziale rettifica dei requisiti di accesso alla selezione, ha integrato l'originario avviso di selezione con riferimento al requisito dei titoli di accesso.

All'esito di tale integrazione, i titoli di studio richiesti per l'accesso alla selezione pubblica erano, oltre alle pertinenti lauree in Scienze dell'Educazione e della Formazione, Scienze della Formazione Primaria, Pedagogia e Psicologia, anche «*Uno dei seguenti titoli che consentono l'accesso alla professione ai sensi della L.R. 3/1973 e della Deliberazione della Giunta Regionale 25 novembre 2013, n. 20-6732, conseguito entro il 31/05/2017, unitamente a Laurea Triennale di primo livello (L) o Laurea Specialistica/Magistrale (LS/LM) o Diploma di laurea (DL) diversi dalle suindicate lauree, o della medesima classe di laurea se conseguita successivamente a quanto richiesto: - Diploma di puericultrice (fino ad esaurimento del titolo); - Diploma di maestra di scuola d'infanzia (fino ad esaurimento del titolo); - Diploma di maturità magistrale (fino ad esaurimento del titolo); - Diplomi di liceo socio-psico-pedagogico (fino ad esaurimento del titolo); - Diploma di liceo delle scienze umane; - Diploma di vigilatrice d'infanzia, nel rispetto delle norme di cui all'art. 1 della L.R. 17 marzo 1980, n. 16; - Attestato di specializzazione di educatore per la prima infanzia, rilasciato da Agenzia Formativa accreditata dalla Regione Piemonte, di cui all'art. 11 della L.R. n. 63/1995 (fino ad esaurimento titolo); - Diploma di dirigente di comunità*

*(fino ad esaurimento del titolo); - Diploma di tecnico dei servizi sociali (fino ad esaurimento del titolo); - Diploma di tecnico per i servizi socio-sanitari; - Altri diplomi di scuola media superiore, dai cui provvedimenti istitutivi, si riconosca un profilo professionale rivolto all'organizzazione e gestione degli asili nido. - Titolo di studio conseguito all'estero previo espletamento di una procedura di riconoscimento ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.lgs. 165/2001» (Art. n. 2 rubricato «Requisiti di ammissione»).*

6.2 - La -ricorrente- ha documentato di aver conseguito nell'anno scolastico 2003/2004 il diploma di scuola superiore pedagogico sociale presso l'Istituto Magistrale Regina Margherita di Torino e di aver superato, l'anno successivo, l'esame finale del corso di qualificazione professionale n. C4-74-0-2004 per «*Educatore di prima Infanzia – Servizi Territoriali*», riconosciuto dalla Regione Piemonte ai sensi dell'art. 14 della l. 845/1978, dell'art. 24 L.R. 63/1995 e dell'art. 77 L.R. n. 44/2000 e artt. 22 l. 56/1987. Tale diploma le avrebbe consentito di lavorare da diversi anni quale educatrice nelle scuole per l'infanzia del territorio piemontese.

6.3 - In questo contesto, la ricorrente opina che il bando impugnato sia illegittimo nella misura in cui, per coloro che siano in possesso di un titolo abilitante alla professione, subordina l'accesso alla selezione per la Graduatoria n. 2 («*Specializzazione educatore nido infanzia*») al conseguimento di un diploma di laurea in una qualsiasi disciplina, anche non attinente al ruolo da rivestire.

Ad avviso della ricorrente, la clausola si pone in contrasto con il disposto dell'art. 14 del d.lgs. 13 aprile 2017 n. 65, il quale, ai soli fini dell'accesso alla professione di educatore, avrebbe stabilito una piena equipollenza tra i titoli conseguiti sulla base della normativa regionale e i diplomi di laurea disciplinati a livello statale. Il bando inoltre, nel richiedere – e ritenere sufficiente – il possesso di un titolo di laurea in un qualsiasi settore anche non attinente alla mansione da svolgere, avrebbe introdotto un criterio selettivo non pertinente alla procedura e sproporzionato rispetto alla finalità pubblica perseguita,

risultando così in una arbitraria limitazione della possibilità di partecipare alla selezione da parte di chi sia in possesso di un titolo abilitante alla professione.

7. – Così inquadrata la fattispecie controversa e riassunti i motivi di doglianza, il ricorso non è fondato per le ragioni appresso evidenziate.

7.1 - Priva di pregio è la censura relativa alla violazione dell'art. 14 d.lgs. n. 65/2017.

In primo luogo, occorre evidenziare che l'art. 70, co. 13 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prevede che *«in materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano la disciplina del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 e successive modifiche e integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli art. 35 e 36, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti [...]»*. A propria volta l'art. 2, co. 6 del d.p.r. n. 487/1994 dispone che *«per l'accesso a profili professionali di ottava qualifica funzionale è richiesto il solo diploma di laurea»*.

Il citato comma 6 esprime un principio di ordine generale che regola la materia dell'inquadramento funzionale nel pubblico impiego, a tenore del quale il possesso del titolo della laurea è requisito necessario e sufficiente ai fini dell'accesso a profili professionali di ottava qualifica funzionale, successivamente denominata "Categoria D" e attualmente denominata "Area Funzionari ed EQ" (cfr. sul punto T.A.R. Trento, Sez. I, 12/06/2017, n. 196). In senso conforme, il C.C.N.L. Funzioni Locali vigente indica espressamente quale requisito base per l'accesso a tale profilo professionale la *«Laurea (triennale o magistrale), eventualmente accompagnata da iscrizione ad albi professionali»* (cfr. Allegato A - Declaratorie - Area dei Funzionari e della Elevata Qualificazione) ed inserisce la figura dell'educatore nell'esemplificazione dei profili (cfr. pagine 130 e 131).

La disciplina del CCNL da ultimo richiamata si conforma all'art. 52, co. 1-bis d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 3, co. 1 d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2021, n. 113), il quale prevede che *«I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente*

*della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti. In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno [...]]».*

Tale disposizione, confermando la regola del necessario possesso in capo ai candidati a selezione pubblica del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno all'Area funzionale per cui il **concorso** è stato indetto, ha conferito uno specifico mandato alla contrattazione collettiva di disciplinare, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, sistemi di valorizzazione del personale già in servizio, anche in deroga al titolo di studio richiesto dall'esterno attraverso forme di progressione verticale attuate sulla base di criteri volti alla valorizzazione dell'esperienza e della professionalità maturata ed effettivamente utilizzata dall'amministrazione.

La norma tuttavia espressamente esclude che la deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno operi per «l'area di cui al

*secondo periodo» ossia «l'area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione», quella cui afferisce la procedura selettiva impugnata in questo giudizio. In questa prospettiva, l'art. 52, co. 1-bis d.lgs. n. 165/2001, nel demandare alla contrattazione collettiva sistemi di valorizzazione del personale già in servizio, ulteriormente conferma il già enunciato principio a tenore del quale l'accesso all'Area Funzionari è subordinato al possesso di un titolo di laurea.*

*È dunque persino superfluo osservare come tale previsione operi unicamente per i rapporti giuridici già in essere e al solo fine di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti per valorizzare l'esperienza e la professionalità effettivamente maturate all'interno dell'amministrazione. Essa dunque non rileva ai fini di cui alla presente controversia.*

*Ribadita la sussistenza di un principio che subordina l'accesso all'Area Funzionari al possesso di un titolo di laurea, è bene ricordare che – per consolidata e condivisibile giurisprudenza – «l'equipollenza di un titolo di studio ad un altro deve risultare da una norma di legge apposita, o deve essere comunque normativamente stabilita» (Consiglio di Stato, Sez. VII, 6 marzo 2023, n. 2286; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 10 marzo 2023, n. 4079; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 31 maggio 2023, n. 714).*

*Ad avviso del Collegio, nell'ambito del settore educativo l'equipollenza tra titoli di studio di livelli diversi non può dirsi stabilita dall'art. 14 co. 3 d.lgs. n. 65/2017, a mente del quale «A decorrere dall'anno scolastico 2019/2020, l'accesso ai posti di educatore di servizi educativi per l'infanzia è consentito esclusivamente a coloro che sono in possesso della laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari. Continuano ad avere validità per l'accesso ai posti di educatore dei servizi per l'infanzia i titoli conseguiti nell'ambito delle specifiche normative regionali ove non corrispondenti a quelli di cui al periodo precedente, conseguiti entro la data di entrata in vigore del presente decreto».*



Tale disposizione si limita per il periodo transitorio a riconoscere la validità dei titoli regionali per l'accesso ai posti di educatore, senza tuttavia interferire sulla normativa che disciplina l'accesso all'area dei funzionari e senza prevedere, a questo fine, alcuna equiparazione tra i titoli previsti dal primo periodo (*«laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari»*) e i diversi titoli previsti dal secondo periodo (*«titoli conseguiti nell'ambito delle specifiche normative regionali ove non corrispondenti a quelli di cui al periodo precedente, conseguiti entro la data di entrata in vigore del presente decreto»*).

Né in senso contrario soccorre il già richiamato art. 70, co. 13 d.lgs. n. 165/2001. Se è pur vero che, come notato dalla ricorrente, la norma fa salve le discipline di settore, essa impone che tali discipline si conformino ai *«principi»* stabiliti dal Testo Unico, tra i quali, per effetto del rimando al d.p.r. n. 487/1994, vi è quello che subordina l'accesso all'Area Funzionari al possesso di un titolo di laurea.

In definitiva, escluso che l'art. 14 co. 3 d.lgs. n. 65/2017 introduca, ai fini dell'accesso all'area dei Funzionari, una piena equiparazione tra i titoli conseguiti sulla base della normativa regionale e i diplomi di laurea disciplinati a livello statale, deve conseguentemente escludersi che l'impugnata clausola n. 2 del bando relativa ai requisiti di ammissione, così come integrata dalla determina dirigenziale del 23/05/2023 n. 2650, sia viziata per violazione di legge.

Stante l'infondatezza della tesi patrocinata dalla ricorrente, appare superflua ogni valutazione in ordine all'ammissibilità della domanda di accertamento – invero *incidenter tantum* (cfr. pag. 13 del ricorso introduttivo) – della nullità dell'Allegato A del vigente il C.C.N.L. Funzioni Locali.

7.2 - Alla luce delle considerazioni che precedono, perde di consistenza il secondo profilo di censura sollevato dalla ricorrente.

Chiarita infatti la legittimità – di più, il carattere normativamente imposto – della clausola, contenuta nel bando di gara, che subordina l'accesso alla procedura selettiva al possesso di un diploma di laurea, l'integrazione del bando operata dall'Amministrazione resistente con determina del 23/05/2023 è andata nel senso di ampliare anziché restringere le possibilità di partecipazione al bando. Nel consentire l'accesso alla selezione pubblica anche a coloro che avessero conseguito un diploma di laurea in una qualsiasi disciplina, anche non attinente al ruolo da rivestire (purché in possesso di un titolo abilitante alla professione), l'Amministrazione ha ampliato la platea di potenziali candidati, includendovi persone con profili accademici non in linea con il settore professionale oggetto del bando. L'integrazione del bando attua dunque il principio del *favor participationis*, favorendo il maggiore possibile accesso alla procedura competitiva (come d'altronde indicato nelle motivazioni della determina dirigenziale del 23/05/2023 n. 2650, ove si legge: «Tale integrazione, che non determina una proroga dei termini di scadenza del bando, è volta altresì a garantire il favor participationis. L'obiettivo fondamentale di un **concorso pubblico** infatti è quello di selezionare i candidati più qualificati per ricoprire una determinata posizione e pertanto risulta necessario garantire che il bando sia aperto ad un numero significativo di candidati competenti a ricoprire il profilo ricercato. Una revisione del bando, volta ad includere un maggior numero di titoli di accesso alla selezione, oltre a garantire una più ampia partecipazione da parte dei candidati, mira altresì a deflazionare il contenzioso derivante da eventuali contestazioni riguardanti l'ammissibilità dei candidati stessi. A tal fine si rende necessario procedere, in autotutela, all'approvazione della modifica e alla conseguente sostituzione del bando di selezione pubblicato, come da bando allegato alla presente determinazione»).

Ferma l'infondatezza della censura nel merito, il Collegio osserva che la ricorrente non ha comunque interesse a far valere tale (asserito) profilo di illegittimità. La doglianza è infatti tesa a censurare non già la previsione del diploma di laurea quale requisito per l'accesso alla procedura, bensì – più specificamente – la previsione che tale requisito possa dirsi integrato da un

diploma di laurea *qualsiasi* anziché da un diploma universitario pertinente alla selezione svolta. Ne consegue che, anche laddove questo Tribunale ritenesse illegittima tale previsione, il segmento di *lex specialis* investito dalla declaratoria di annullamento non consentirebbe alla ricorrente di prendere parte alla selezione, giacché ella non possiede alcun diploma di laurea. Né potrebbe la ricorrente far valere il vizio al fine di invalidare l'ammissione di un candidato diverso, giacché – come detto – ella non possiede i requisiti per l'accesso alla fascia funzionale oggetto della procedura e pertanto non ha nemmeno un interesse strumentale alla riedizione della gara, alla quale non potrebbe comunque partecipare.

7.3 - In definitiva, le censure sollevate dalla ricorrente non sono fondate ed il ricorso deve pertanto essere definitivamente respinto.

8. – La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione integrale delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

- respinge il ricorso;
- compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente

Giovanni Francesco Perilongo, Referendario, Estensore

Lorenzo Maria Lico, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Francesco Perilongo**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosa Perna**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.