

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso r.g.a. n. 9379/2005, integrato da *motivi aggiunti*, proposto da:
Di Pietro Elena, rappresentata e difesa dall'avv. Romeo Brunetti, con domicilio
eletto presso il suo studio, in Roma, via G. Armellini, 30;

contro

la Regione Lazio – Agenzia regionale protezione ambiente Lazio (A.r.p.a. Lazio), in
persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv.ti Emma
Caroleo e Giuseppe Vernì, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma,
via Francesco Denza, 27;
Alati Guglielmo, n.c.;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Lazio, Latina, n. 00652/2004, resa tra le parti e
concernente *un concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di posti di assistente tecnico.*

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti ed i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'A.r.p.a. Lazio.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2011, il Consigliere di Stato
Aldo SCOLA ed uditi, per le parti, gli avvocati Brunetti e Caroleo.

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

FATTO

A) Elena Di Pietro *impugnava* i seguenti atti relativi al concorso, per titoli ed esami, indetto dalla intimata A.r.p.a. Lazio per la copertura di n. 5 posti di assistente tecnico, categoria C, a tempo pieno ed indeterminato:

- bando di concorso, pubblicato sul B.u.r. Lazio n. 22, parte terza, del 9 agosto 2003;
- provvedimento n. 861/33 del 22 gennaio 2004, recante la sua esclusione dal concorso.

La ricorrente, in possesso del diploma universitario di tecnico sanitario di laboratorio biomedico, con tirocinio effettuato presso il servizio di patologia clinica del presidio ospedaliero S. M. Goretti di Latina, in servizio quale lavoratrice interinale presso l'A.r.p.a. Lazio di Latina, quale tecnico sanitario di laboratorio biomedico, prima quale assistente tecnico di categoria C, poi quale tecnico di categoria D, aveva presentato domanda di partecipazione al concorso in questione, ma ne era stata esclusa per carenza dei requisiti di cui all'art.1, lett. c), bando; in particolare, per carenza del diploma di perito industriale capotecnico, indirizzo chimico o fisico, ovvero di diploma di istruzione secondaria di secondo grado equipollente.

Essa deduceva:

- difetto di motivazione del provvedimento di esclusione;
- errore nei presupposti, ella essendo in possesso di un titolo di studio universitario assorbente e complementare rispetto al diploma di perito industriale capotecnico con indirizzo chimico scientifico;
- violazione di legge, essendo il titolo di studio in suo possesso da ritenere equipollente al titolo di studio prescritto dal bando.

La Di Pietro concludeva chiedendo l'accoglimento del ricorso, previa *sospensione* dell'efficacia degli atti gravati, anche mediante provvedimento presidenziale emesso *inaudita altera parte*, tenuto conto del fatto che le prove di concorso avrebbero avuto inizio il 20 febbraio 2004.

Con monocratico decreto presidenziale n. 108 del 17 febbraio 2004 veniva *accolta* la domanda di sospensione, con effetto fino alla collegiale pronuncia cautelare, fissata per la camera di consiglio del 5 marzo 2004, con contestuale ammissione con riserva della ricorrente alle prove concorsuali.

B) Si costituiva la intimata A.r.p.a. Lazio, contrastando il ricorso ed eccependo *l'inammissibilità, per tardività, dell'impugnazione del bando di concorso e l'infondatezza dello stesso*, nella considerazione che la declaratoria di equipollenza dei titoli di studio sarebbe stata di spettanza normativa (con l'imposto obbligo d'indicare, "per le equipollenze, gli estremi del provvedimento di legge che le riconosce": *clausola non specificamente censurata*), non potendo derivare da interpretazioni amministrative o giudiziarie.

La trattazione dell'istanza cautelare veniva rinviata al merito e poi abbandonata.

I primi giudici *respingevano il gravame*, poiché nel provvedimento in discussione era precisato che l'esclusione della Di Pietro era avvenuta per carenza del requisito prescritto dall'art.1, lett. c), bando di concorso e, dunque, inequivocamente, per carenza del titolo di studio, dato che tale lett. c) trattava proprio dei titoli di studio occorrenti per parteciparvi.

Stante, poi, la precisa indicazione del titolo di studio necessario (questo consistente nel diploma di perito industriale capotecnico, indirizzo chimico o fisico, ovvero diploma di istruzione secondaria di secondo grado equipollente), nessuna precisazione sarebbe stato necessario fornire da parte della p.a. circa l'insufficienza del titolo di studio dell'interessata, il richiamo alla predetta lett. c) costituendo, evidentemente, un riferimento del tutto adeguato per la prova dell'incoerenza fra la prescrizione del bando ed il titolo dell'attuale appellante.

C) Donde il *rigetto* del ricorso introduttivo, con sentenza poi *impugnata* dalla Di Pietro per *errore di giudizio* nel non aver ritenuto sussistente la prospettata

equipollenza, alla luce anche del parere del C.u.n., M.i.u.r., 22 marzo 2005 e del principio di conservazione degli atti amministrativi.

L'A.r.p.a. Lazio appellata si costituiva in giudizio e resisteva al gravame, richiamandosi sostanzialmente alle argomentazioni dell'impugnata sentenza ed eccependo particolarmente, in apposita memoria, l'inammissibilità (*rectius*: improcedibilità) del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, essendosi definitivamente chiusa la graduatoria in questione, utilizzata fino all'ultima posizione utile, mentre Elena Di Pietro, con sua memoria difensiva, ricordava un successivo analogo concorso bandito dall'A.r.p.a. Lazio, che ivi considerava espressamente equipollente il suo titolo di studio, e richiamava giurisprudenza asseritamente orientata a riconoscere l'operatività della c.d. equipollenza sostanziale (e non solo formale) dei titoli di studio (cfr. C.S., sezione V, dec. n. 5245/2005).

D) La p.a. non avrebbe tenuto presente - secondo la Di Pietro - che il titolo di studio universitario da lei posseduto era da considerare sostanzialmente assorbente e complementare rispetto al titolo previsto dal bando, in quanto il diploma prescritto nel bando avrebbe dato accesso al corso universitario per il conseguimento del diploma di tecnico sanitario di laboratorio biomedico, implicante, nel suo *cursus studiorum*, un approfondimento ed una specializzazione di talune materie caratterizzanti il primo; inoltre, prevedendo il bando di concorso la possibilità, per il candidato, di essere in possesso di un titolo di studio equipollente al diploma espressamente indicato, la Di Pietro non avrebbe potuto essere esclusa, essendo ella in possesso di un titolo di studio da ritenere equipollente, anche se indirettamente, nel senso suddetto, mentre il titolo di perito industriale capotecnico, indirizzo chimico o fisico, richiesto dal bando, sarebbe stato equipollente al titolo di tecnico chimico biologico, ai sensi dell'art. 3, legge 27 ottobre 1969 n. 754, titolo a sua volta equipollente al diploma universitario di tecnico sanitario di laboratorio biomedico, in possesso dell'interessata: onde, facendosi applicazione analogica della proprietà

transitiva, il primo titolo sarebbe stato equipollente al terzo, con conseguente sua possibilità di essere ammessa alla partecipazione al concorso. Successivamente, Elena Di Pietro proponeva *motivi aggiunti* avverso il conosciuto *scorrimento* dell'intera graduatoria in questione, prospettando le stesse censure già esposte nel ricorso introduttivo, cui replicava l'A.r.p.a. Lazio con le medesime argomentazioni precedentemente utilizzate nella varie fasi del giudizio, precisando come, in presenza di una sentenza del T.a.r. di *rigetto* del ricorso e di un'ordinanza cautelare (sezione V, n. 947/2010) del Consiglio di Stato recante conferma della stessa, l'A.r.p.a. non avrebbe potuto agire diversamente da come aveva fatto, mentre l'appellante, in apposite note conclusive, ribadiva le proprie doglianze.

All'esito della pubblica udienza di discussione la vertenza passava in decisione, dopo due ordinanze cautelari di *rigetto* (n. 556/2006 e n. 947/2010).

DIRITTO

I) L'appello è *infondato* e va *respinto* nel merito, il che permette al collegio di tralasciare l'esame delle varie questioni preliminari di rito poste alla sua attenzione (fermo restando che i primi giudici avevano tralasciato l'esame dell'eccezione d'*inammissibilità* dell'impugnativa del bando, sollevata dalla resistente A.r.p.a. Lazio, nella considerazione che tale questione, attenendo ai requisiti di ammissione al concorso, avrebbe dovuto essere proposta nel termine di giorni sessanta dalla sua pubblicazione).

Infatti, sia per ritenere un titolo di studio assorbente rispetto ad un altro (o perché quest'altro sia propedeutico rispetto al primo o perché il primo tratti delle stesse - fondamentali - materie dell'altro, ma in maniera più approfondita), sia per ritenere l'equipollenza fra più titoli di studio, occorre un formale atto normativo.

L'equipollenza fra titoli di studio (*equipollenza* di cui l'assorbenza costituisce un particolare e più limitato aspetto) può essere stabilita dalle norme, primarie o secondarie, non, invece, ad opera dell'amministrazione o del giudice, in base a

valutazioni sull'ampiezza degli esami sostenuti o sull'eventuale assorbenza di un titolo rispetto ad un altro (cfr. C.S., sezione VI, dec. 3 marzo 1953 n. 99, in base alla quale la dichiarazione di equipollenza dei titoli di studio può essere fatta soltanto dal legislatore, per cui, in mancanza di norme che la consentano, la p.a. non può procedere a valutazioni discrezionali dei titoli di studio né pronunciarne l'equipollenza; inoltre, quanto all'eccezionalità dell'equipollenza dei titoli di studio, ai fini della partecipazione ai concorsi, cfr. C.S., sezione VI, dec. 26 aprile 2000 n. 2492); il che induceva il Tribunale amministrativo territoriale a disattendere il contrario orientamento (cfr. C.S., sezione V, dec. 22 febbraio 2000 n. 931, circa la riconoscibilità, ad opera dello stesso giudice, dell'assorbenza di un titolo di studio in un altro), spettando solo al legislatore fissare il valore legale di ciascun titolo di studio e potendo soltanto ritenersi l'assorbenza di un titolo in un altro, senza necessità di apposita norma, qualora uno costituisca presupposto necessario dell'altro, onde il possesso di questo denoterebbe inequivocamente quello dell'altro.

Ma ciò non costituirebbe, evidentemente, eccezione al principio sopra enunciato, trattandosi invece di un caso in cui la prova del possesso, in effetti esistente, del titolo prescritto, verrebbe data mediante l'esibizione dell'altro titolo: situazione estranea alla Di Pietro, che non aveva offerto elementi per dimostrare le asserite equipollenze.

II) Ed invero, quanto alla equiparabilità fra il titolo di perito industriale capotecnico, indirizzo chimico o fisico, ed il titolo di tecnico chimico biologico, non era stato indicato alcun provvedimento che stabilisse tale corrispondenza (l'art. 3, legge n. 754/1969, citato dall'interessata, aveva previsto una tabella, da allegarsi ad un d.P.R. d'istituzione di taluni corsi, indicati nel precedente art. 1, presso istituti professionali, contenente - tale tabella - la precisazione circa la validità dei titoli conseguiti presso istituti professionali ma privi del corrispondente indirizzo nel settore dell'istruzione tecnica).

La resistente A.r.p.a. Lazio, inoltre, ed a contrasto della tesi della ricorrente, aveva precisato che, in base alla tabella di cui al citato art. 3, era stata prevista (soltanto, per quanto occorre) l'equipollenza del titolo di tecnico di laboratorio chimico biologico, conseguito presso l'istituto tecnico, con il titolo di tecnico chimico biologico, conseguito presso l'istituto professionale: equipollenza, questa, non utile per l'attuale appellante.

Quanto, poi, alla dedotta equipollenza fra il titolo di tecnico chimico biologico ed il diploma universitario di tecnico sanitario di laboratorio biomedico, nessuna prova era stata offerta.

Inutilmente la Di Pietro citava anche il d.m. Sanità 27 luglio 2000, contemplante l'equipollenza fra il diploma universitario di tecnico sanitario di laboratorio biomedico ed altri titoli di scuola secondaria, fra i quali mancava quello, eventualmente utile, di tecnico chimico biologico, d.m. emanato per la specifica individuazione della predetta equipollenza, al fine di chiarire la portata proprio dell'art. 4, legge n. 42/1999, citato dall'interessata a dimostrazione dell'esistenza della da lei invocata equipollenza.

Secondo detto art. 4, infatti, 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 art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502/1992, e s.m.i., ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione *post-base*: ma la portata del citato art. 4 era definita, dal d.m. 27 luglio 2000, in senso non utile per la Di Pietro, escludendovisi ogni equipollenza *indiretta*.

III) Solo in taluni casi eccezionali, che qui non interessano, il legislatore ha affermato direttamente equipollenze tra specifici titoli di laurea: il che può significare soltanto che il medesimo *ubi non voluit non dixit*.

A parte tali eccezionali ipotesi, di regola l'equipollenza non può essere stabilita in via amministrativa, sia pure nel rispetto di principi desumibili dalla speciale disciplina propria dei singoli settori di cui si tratti; e ciò tanto più, poi, nell'assetto normativo in vigore al momento della pubblicazione del bando.

È da ritenere, quindi, che la disciplina di quest'ultimo non abbia inteso far riferimento a specifici meccanismi valutativi, idonei a far decretare l'equipollenza tra titoli di laurea, sulla base della vigente disciplina normativa.

IV) Escluso, quindi, che possa farsi logicamente riferimento a criteri estranei al bando linearmente interpretato, occorre, allora, pervenire ad una corretta sua lettura, al quale scopo appare utile ricordare come questo Consiglio di Stato abbia ritenuto che, in una fattispecie concorsuale (assunzione di un esperto presso un Comune), in cui era richiesto specificamente il titolo di laurea in ingegneria, fosse da ritenere equipollente e valido il diploma di laurea in architettura, pur non previsto dal bando; e ciò in considerazione delle affinità dei relativi corsi di studio e delle relative competenze (cfr. Sezione V, 22 novembre 1991, n. 1329); con ciò significando doversi fare riferimento agli specifici contenuti ed aspetti sostanziali dei titoli di studio in questione e non alle mere enunciazioni formali.

Ebbene, nella specie, l'apprezzamento operato dal Comune era apparso corretto, ma si trattava di una vicenda palesemente diversa per presupposti, circostanze e titoli di studio coinvolti.

V) Conclusivamente (ed indipendentemente dal dubbio permanere dell'interesse in capo alla Di Pietro, essendosi esaurito lo scorrimento della graduatoria), l'appello va *respinto*, con *salvezza* dell'impugnata sentenza, mentre le spese e gli onorari del secondo grado di giudizio possono integralmente *compensarsi* tra le parti costituitevi,

tenuto anche conto del loro reciproco comportamento processuale e della natura della vertenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V, *respinge l'appello e compensa spese ed onorari* del giudizio di secondo grado.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2011, con l'intervento dei giudici:

Stefano Baccharini, Presidente

Aldo Scola, Consigliere, Estensore

Roberto Chieppa, Consigliere

Eugenio Mele, Consigliere

Antonio Amicuzzi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/12/2011

IL SEGRETARIO

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