



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2544 del 2023, proposto da Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michela Delneri, Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Associazione Pedagogisti Educatori Italiani, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Giuseppe Feola, Barbara Maurino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfredo Studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n.30;

per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 00565/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Associazione Pedagogisti Educatori

Italiani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2023 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Croppo in delega dell'Avv. Delneri, Feola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione Pedagogisti Educatori Italiani contro la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 1213 del 26 agosto 2022 e del suo allegato A, con cui la Regione ha previsto che, in via eccezionale e per un periodo transitorio (fino al 31 dicembre 2023), anche operatori non laureati (o laureati con titoli diversi dalla laurea L19) potessero accedere al profilo professionale e alle mansioni proprie dell'educatore professionale socio-pedagogico.

1.1. Il tribunale – respinte le eccezioni di difetto di legittimazione e di interesse ad agire dell'Associazione ricorrente sollevate dalla Regione - ha accolto l'impugnativa, ritenendo che la disciplina regionale fosse in deroga rispetto alla normativa statale vigente e perciò *“al di fuori del perimetro di competenza regionale in materia”*, dovendo questa operare *“nel rispetto dei principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dallo Stato”*.

Ha poi escluso che tale conclusione potesse essere contraddetta dalla circostanza che la disciplina regionale avesse carattere eccezionale e meramente temporaneo e che fosse prevista per fronteggiare una situazione solo contingente a carattere regionale.

1.3. Accolto perciò il primo motivo di ricorso, il tribunale ha dichiarato assorbito il secondo, senza pronunciarsi sul terzo, ed ha annullato il provvedimento impugnato.

1.4. Le spese processuali sono state poste a carico della Regione soccombente.

2. Avverso la sentenza la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha proposto appello con tre motivi, ribadendo inoltre le contestazioni mosse ai due motivi del ricorso non esaminati in primo grado.

2.1. L'Associazione Pedagogisti Educatori Italiani (APEI) si è costituita per resistere all'appello, senza riproporre i detti motivi ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a..

2.2. Con ordinanza cautelare del 31 marzo 2023, n. 1254 è stata sospesa l'esecutività della sentenza, dando prevalenza, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, a quello, rappresentato dalla Regione appellante, di soddisfare le esigenze di pubblico servizio.

2.3. All'udienza del 28 settembre 2023 la causa è stata discussa e assegnata a sentenza, previo deposito di memorie difensive delle parti e di memoria di replica dell'Associazione appellata.

3. Col primo motivo la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia censura il rigetto dell'eccezione di carenza di legittimazione ad agire per difetto di rappresentatività dell'Associazione ricorrente.

3.1. Il tribunale – premesso che l'associazione costituita nel 2007, si compone di circa 2600 soci e ha tra i suoi scopi proprio quello di *promuovere la regolamentazione delle professioni educative e pedagogica*”, nonché il riconoscimento della “professionalità” degli iscritti (cfr. art. 4, lett. a) e b) dello Statuto) – ne ha affermato la rappresentatività “*potendo contare su un non trascurabile numero di iscritti, distribuiti con sufficiente diffusione e omogeneità su tutto il territorio nazionale [...]*”, per come ha reputato potersi desumere dalla consultazione dell'elenco soci APEI, disponibile sul sito *internet* dell'Associazione, e dal protocollo d'intesa col M.I.U.R. del 27 agosto 2020 per l' “*attivazione progetti finalizzati a promuovere l'educazione alla convivenza civile, sociale e solidale, quale parte integrante dell'offerta formativa*” (cfr. doc. 7 della produzione documentale allegata al ricorso), nell'ambito del quale si dà anche atto che l'APEI

è iscritta negli elenchi del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 4/2013. La sentenza evidenzia inoltre la circostanza che, in corso di causa, in data 11 dicembre 2022, l'Associazione ha effettuato il deposito agli atti "*dell'elenco degli iscritti*", pur puntualizzando "*che, dall'esame del documento, l'elenco, in effetti, non risulta del tutto completo*".

3.2. La Regione osserva che già in primo grado aveva rilevato che il documento indicato come n. 9 del *foliaro* di parte ricorrente, attestante il numero degli iscritti, non era stato depositato unitamente al ricorso, sicché non sarebbe stato possibile accertare la sussistenza del requisito né la legittimazione dell'ente ad agire per la tutela di un interesse collettivo (a maggior ragione in un contesto nel quale, per come risulta dal protocollo d'intesa suddetto, vi sono diverse associazioni aventi come scopo quello di realizzare e garantire la tutela degli educatori professionali e dei pedagogisti).

3.2.1. L'appellante contesta quindi i tre elementi valorizzati in sentenza; e segnatamente:

1) *riguardo all'elenco soci APEI disponibile su internet*, la Regione deduce che il tribunale avrebbe supplito con la relativa acquisizione d'ufficio ad una carenza istruttoria della ricorrente, in violazione dell'art. 64, commi 1 e 2, c.p.a. e dell'art. 2697 c.c.; aggiunge che i fatti non si sarebbero potuti ritenere non contestati e che non si tratta di fatti notori ex art. 115, comma 2, c.p.c.; ancora, ad avviso dell'appellante, sarebbe apodittica e priva di riscontro l'affermazione della distribuzione dei soci "*con sufficiente diffusione e omogeneità su tutto il territorio nazionale*": il documento depositato nel corso del giudizio, oltre ad essere tardivo, riguarderebbe soltanto gli iscritti della Regione Lombardia, contrariamente al riferimento all'intero territorio nazionale fatto in sentenza; comunque si tratterebbe di documento non utile a supportare l'affermazione della rappresentatività in ambito nazionale o anche soltanto in Friuli Venezia Giulia (nella quale consterebbero soltanto 15 iscritti);

2) *riguardo alla sottoscrizione dell'intesa col MIUR ed all'iscrizione negli elenchi delle professioni non regolamentate*, la Regione osserva che non sarebbero idonee a provare la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi degli associati, dato che il protocollo è stato sottoscritto da altre cinque analoghe associazioni e che l'iscrizione negli elenchi tenuti presso il MISE, ai sensi della legge n. 4 del 2013, è effettuata su impulso e con esclusiva assunzione di responsabilità dei rappresentanti legali delle associazioni, senza alcun significativo controllo ministeriale su quanto dichiarato, come peraltro affermato anche in giurisprudenza (Cons. Stato, VI, 22 gennaio 2019, n. 546);

3) *riguardo alla produzione*, in data 11 dicembre 2022 (domenica, quindi tardivamente per l'udienza del 14 dicembre 2022 fissata per la trattazione dell'istanza cautelare), *dell'elenco di circa 250 nomi di iscritti tutti appartenenti alla Regione Lombardia*, la Regione obietta che sarebbe tardiva ed inadeguata allo scopo.

3.2.2. L'appellante ripropone in appello anche l'eccezione di **carezza di omogeneità degli interessi rappresentati dall'Associazione**, che è stata superata dal tribunale con l'affermazione che *“gli iscritti all'associazione, ancorché non tutti laureati, sono però tutti provvisti dei titoli previsti dalla l. n. 205/2017”*.

Secondo la Regione, si tratterebbe di motivazione viziata per travisamento dei fatti e insufficienza/contraddittorietà, in considerazione delle deduzioni sopra svolte in punto di mancanza di prova da parte della ricorrente.

Ancora, la motivazione sarebbe errata, laddove non ha considerato che, ai sensi dell'art. 5 dello statuto, l'APEI potrebbe rappresentare tutti gli educatori professionali, siano essi in possesso del titolo di laurea, diplomati o privi di titoli, ma **comunque abilitati ex lege allo svolgimento della professione** e che, ai sensi del medesimo art. 5, comma 2, dello statuto il Consiglio nazionale può deliberare in merito all'adesione in via transitoria di coloro che siano in possesso dei requisiti previsti dai commi da 597 a 600 della legge n. 205 del 2017, in attesa che completino l'iter formativo previsto. Di qui il conflitto di interessi tra iscritti,

potendo far parte dell'associazione anche coloro che non hanno acquisito ancora la qualifica di educatore professionale socio-pedagogico, i quali non avrebbero alcun interesse a veder annullata la delibera regionale impugnata.

3.3. Il motivo è infondato, sotto entrambi i profili.

Viene in rilievo la dibattuta questione della legittimazione ad agire dei c.d. enti collettivi, vale a dire di quegli enti che hanno come fine statutario la tutela di interessi collettivi, ovvero interessi comuni a più soggetti che si associano come gruppo o come categoria per garantire la realizzazione dei fini del gruppo stesso.

3.3.1. L'interesse oggetto di tutela deve essere un interesse riferibile al gruppo in sé, che, da parte sua, non può avere una dimensione occasionale e, quando non si tratti di ente preposto alla rappresentanza istituzionale degli appartenenti ad una determinata categoria (come è per gli ordini professionali, istituiti per legge), deve essere fornito - per quel che rileva ai fini della decisione sulla prima parte del presente motivo - di una base associativa effettivamente rappresentativa, nonché stabile e continuativa (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, che, dopo avere ribadito la non necessità, ai fini dell'impugnazione dell'atto amministrativo, di una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore, ben potendo il giudice, all'esito di una verifica concreta della rappresentatività, ammettere l'esercizio dell'azione anche al di fuori di casi tassativamente indicati *ex lege*, ha riaffermato l'orientamento giurisprudenziale del c.d. criterio del doppio binario di accertamento, secondo il quale sono legittimati all'impugnazione a tutela di interessi collettivi gli enti collettivi, e in primo luogo le associazioni, che presentino determinati requisiti da accertare caso per caso, segnatamente: effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità e, in talune circostanze, anche collegamento con il territorio).

La legittimazione ad agire dell'associazione professionale è quindi la risultante della combinazione di diversi fattori, che concorrono a qualificare la stessa come rappresentativa degli interessi degli appartenenti ad una determinata categoria

professionale, laddove - contrariamente a quanto sembra ritenere la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - il numero degli iscritti non importa in termini assoluti e la loro diffusione, più o meno omogenea, sul territorio nazionale non è sempre rilevante, dovendosi tenere conto della natura e della portata della questione controversa in giudizio.

Primo parametro di riferimento per l'accertamento della legittimazione ad agire è la finalità statutaria.

Dal momento che tra gli scopi dell'APEI vi è quello di “*promuovere la regolamentazione delle professioni educative e pedagogica*” ed il riconoscimento della professionalità degli iscritti (art. 4, lett. a e b dello statuto), è evidente, e non contestato da parte appellante, che l'associazione sia stata costituita per la tutela, stabile e non occasionale, dell'interesse superindividuale degli appartenenti alla categoria professionale di pedagogisti ed educatori socio-pedagogici.

Quanto all'ambito rappresentativo territoriale, risulta dallo stesso statuto che trattasi di associazione operante in ambito nazionale. Non è invece decisivo il numero di iscritti della sola Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia poiché, come si dirà, la questione oggetto di giudizio - pur determinata da una delibera della Giunta Regionale - trascende l'ambito regionale, finendo per interessare l'esercizio della professione di educatore socio-pedagogico in ambito nazionale.

Oggettivo riscontro dell'effettiva rappresentatività di detti interessi di categoria da parte di APEI è fornito peraltro dalla circostanza che, come dimostrato in giudizio e non contestato, l'associazione opera ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4 (*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*), che ha lo scopo di disciplinare le professioni non organizzate in ordini o collegi (art.1) e prevede la possibilità di formare associazioni professionali di natura privatistica al fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, regolamentandone caratteristiche e requisiti per la costituzione (art. 2).

Sebbene queste associazioni non abbiano vincolo di rappresentanza esclusiva della

professione (art. 2, comma 1), potendo perciò esservene diverse a tutela dei medesimi interessi, tutte quante e i loro associati devono rispettare le prescrizioni di cui al citato art. 2, commi da 2 a 6, finalizzate, tra l'altro, a garantire la trasparenza delle attività e degli assetti associativi.

Il comma 7 dello stesso art. 2 istituisce l'elenco delle associazioni alle quali sono iscritti i professionisti non organizzati in ordini o collegi, facendo riferimento anche alle "forme aggregative di associazioni", alle quali è dedicato il successivo articolo 3 della legge, prescrivendo che *"L'elenco delle associazioni professionali di cui al presente articolo e delle forme aggregative di cui all'art. 3 che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti e di rispettare, per quanto applicabili, le prescrizioni di cui agli articoli 5, 6 e 7 è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito internet, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero ai sensi dell'art. 4, comma 1, della presente legge"*.

Al fine dell'iscrizione nell'elenco vanno quindi forniti al competente Ministero i dati che, ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge, devono restare pubblicati sul sito *internet* dell'associazione. In particolare la disciplina è volta ad imporre la comunicazione ai fini dell'iscrizione nell'elenco e la conoscibilità da parte del pubblico degli elementi informativi specificati del detto articolo 5 (secondo cui *<<1. Le associazioni professionali assicurano, per le finalità e con le modalità di cui all'art. 4, comma 1, la piena conoscibilità dei seguenti elementi: a) atto costitutivo e statuto; b) precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce; c) composizione degli organismi deliberativi e titolari delle cariche sociali; d) struttura organizzativa dell'associazione; e) requisiti per la partecipazione all'associazione, con particolare riferimento ai titoli di studio relativi alle attività professionali oggetto dell'associazione, all'obbligo degli appartenenti di procedere all'aggiornamento professionale costante e alla*

predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo e all'indicazione della quota da versare per il conseguimento degli scopi statutari; f) assenza di scopo di lucro. 2. Nei casi di cui all'art. 4, comma 1, secondo periodo, l'obbligo di garantire la conoscibilità è esteso ai seguenti elementi: a) il codice di condotta con la previsione di sanzioni graduate in relazione alle violazioni poste in essere e l'organo preposto all'adozione dei provvedimenti disciplinari dotato della necessaria autonomia; b) l'elenco degli iscritti, aggiornato annualmente; c) le sedi dell'associazione sul territorio nazionale, in almeno tre regioni; d) la presenza di una struttura tecnico-scientifica dedicata alla formazione permanente degli associati, in forma diretta o indiretta; e) l'eventuale possesso di un sistema certificato di qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza; f) le garanzie attivate a tutela degli utenti, tra cui la presenza, i recapiti e le modalità di accesso allo sportello di cui all'art. 2, comma 4.>>).

La disciplina della legge n. 4 del 2013 comporta, quindi, per quanto rileva ai fini della decisione, che:

- **le informazioni anzidette vanno rese pubbliche** e, essendo acquisibili dal pubblico mediante fonti di conoscenza previste per legge, quali i siti *internet*, le relative allegazioni processuali **possono essere verificate dal giudice anche d'ufficio** ai sensi dell'art. 115 c.p.c. (cfr. Cass. 2 dicembre 2011, n. 25813; id. 26 maggio 2021 n. 14682, in riferimento alle notizie di pubblico dominio); siffatta finalità di trasparenza verso il pubblico degli utenti trova riscontro nell'ulteriore previsione secondo cui, ai sensi dell'art. 4, comma 2, *“Il rappresentante legale dell'associazione professionale o della forma aggregativa garantisce la correttezza delle informazioni fornite nel sito web”*, di modo che uno degli scopi perseguiti dalla legge è quello di curare una trasparenza telematica diffusa (così testualmente Cons. Stato, VI, 22 gennaio 2019, n. 546);

- pur non essendo previsto un controllo nel merito delle dichiarazioni rese dal legale rappresentante ai fini dell'inserimento nell'elenco da parte del Ministero

dello Sviluppo Economico, l'iscrizione deve essere comunque necessariamente preceduta da un esame della domanda quanto meno per verificare che siano presenti gli elementi documentali richiesti dalla legge (cfr. Cons. Stato, n. 546/2019 cit., che precisa in motivazione come spetti al Ministero *“la verifica circa la presenza di tutti i contenuti richiesti dalla l. 4/2013 nella domanda stessa, non potendo dunque indagare sulla reale applicazione di quanto dichiarato dall'associazione e dai suoi iscritti circa il tipo di attività svolta e gli adempimenti necessari per essere inserita nell'elenco”*); spettano poi al Ministero i compiti di vigilanza di cui all'art. 10, che prevede anche le sanzioni per la pubblicazione di informazioni non veritiere sul sito *web* dell'associazione.

Sono quindi infondate le censure mosse dall'appellante sia all'utilizzazione delle informazioni sul numero degli iscritti all'associazione ricavabili dal sito internet dell'APEI e dal sito ministeriale (tramite il quale si accede all'elenco delle associazioni ed alle relative schede informative), sia alla valorizzazione da parte del primo giudice del dato dell'iscrizione dell'APEI all'elenco ministeriale risultante dal protocollo di intesa col Ministero dell'Istruzione prodotto in giudizio.

Riguardo a quest'ultimo non è condivisibile l'argomentazione di parte appellante secondo cui esso non fornirebbe riscontro della rappresentatività dell'Associazione ricorrente solo perché accomunata negli scopi ad altre associazioni analoghe: la presenza di queste si spiega con l'assenza di vincolo di rappresentanza esclusiva di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 4 del 2013, tuttavia non consente di escludere che ciascuna sia dotata del grado di rappresentatività assicurato dagli elementi attestati dall'iscrizione nell'elenco.

In definitiva, dimostrati in forza della detta iscrizione la data di costituzione dell'APEI, il numero degli iscritti e l'operatività in ambito nazionale, sarebbe stato onere della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, che intendesse contestare i dati, darne prova contraria.

In mancanza di questa, risulta ridimensionata la decisività dell'elenco degli iscritti

della Regione Lombardia prodotto dall'Associazione in primo grado, pur dovendosi riconoscere che la produzione era consentita ai sensi dell'art. 55, comma 8, c.p.a. e che la presenza di circa 250 iscritti in una sola regione conferma la rappresentatività degli interessi della categoria in capo all'associazione ricorrente.

3.3.2. **Infondate sono inoltre le censure dello stesso primo motivo volte a sostenere il conflitto di interessi interno all'associazione.**

Invero *in subiecta materia* è *ius receptum* in giurisprudenza il principio secondo cui nel processo amministrativo per la legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi è necessario che l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), dal momento che ciò implicherebbe il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio (già Cons. Stato, Ad. Plen., 2 novembre 2015, n. 9; id. 27 febbraio 2019, n. 2, nonché, tra le altre, Cons. Stato, III, 2 novembre 2020, n. 6697).

Nel caso di associazioni di categoria diverse dagli ordini professionali **il requisito dell'omogeneità dell'interesse fatto valere in giudizio deve essere accertato nell'ambito della base associativa, in relazione alla natura della questione controversa in giudizio e alla sua riconducibilità agli scopi statutari dell'ente.**

Non contestata tale riconducibilità nel caso di specie, risulta altresì dallo statuto di APEI che questa rappresenta **tutti gli educatori professionali sociopedagogici, laureati, diplomati ovvero, pur privi di questi titoli di studio, comunque abilitati ex lege allo svolgimento della professione.**

Dal momento che la delibera regionale impugnata riguarda soggetti privi di siffatta abilitazione, in relazione a quanto previsto dalla legge n. 205 del 2017 (su cui infra), **non è riscontrabile alcun conflitto di interessi interno all'associazione ricorrente, nemmeno a carattere potenziale.**

Il riferimento fatto dalla Regione all'art. 5, comma 2, dello statuto non è attuale

poiché - in disparte la circostanza che la disposizione statutaria è in linea con i commi da 597 a 600 della legge n. 205 del 2017 (che espressamente richiama, laddove la disciplina regionale vi apporta le deroghe di cui si dirà) – la clausola statutaria è riferita ad una disciplina transitoria sostanzialmente cessata con l’attivazione dei corsi di laurea L19 avvenuta nel 2019.

3.4. Il primo motivo di appello va complessivamente respinto.

4. Col secondo motivo la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia censura il rigetto dell’eccezione di carenza di interesse ad agire in capo all’Associazione ricorrente.

4.1. Il tribunale ha ritenuto che *“il contenuto del provvedimento impugnato è immediatamente lesivo dell’interesse legittimo dell’Associazione (riflettente i suoi scopi statuari e), consistente nella promozione della regolamentazione delle professioni educative e pedagogica, nell’ambito della disciplina di cui alla l. n. 205/2017.”*.

Ha quindi argomentato in merito all’attualità dell’interesse, perché *“le disposizioni censurate, con l’effetto immediato di estendere la platea degli operatori assumibili oltre i confini della l. n. 205/2017, sono ab origine lesive della posizione soggettiva della ricorrente e dei suoi scopi statuari”* ed ha escluso che l’assunzione da parte degli enti gestori dei servizi sociali di operatori rientranti nelle previsioni della delibera impugnata potesse reputarsi solo eventuale, nonché che l’Associazione, per tutelare l’interesse della categoria che rappresenta, potesse essere onerata *“dell’impugnazione degli esiti di ogni singola procedura assunzionale (anche di stampo privatistico) che dia esecuzione o realizzi de facto la previsione generale e astratta qui impugnata.”*.

4.2. La Regione ripropone la deduzione del primo grado **secondo cui il provvedimento non presenterebbe profili di immediata lesività degli interessi dell’associazione, anche in considerazione dell’applicazione transitoria ed eventuale delle misure organizzative introdotte.**

Richiama, quindi, con riferimento all'art. 100 c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, il principio giurisprudenziale della necessaria verifica in concreto dell'interesse ad agire (cfr. Cons. Stato, VI, 6 marzo 2002, n. 1371, nonché id., VI, n. 416/2007) alla luce dell'idoneità del provvedimento a ledere effettivamente l'interesse collettivo del quale l'associazione si afferma portatrice.

In definitiva, ad avviso dell'appellante, il provvedimento regionale in contestazione, in quanto atto generale col quale si sarebbe provveduto all'organizzazione del servizio assistenziale socio-educativo, potrebbe incidere sugli interessi dell'Associazione, e dunque degli associati di cui l'APEI si fa portatrice, solo nel momento in cui si producano effetti pregiudizievoli concreti per gli associati stessi: nel caso di specie, l'APEI non avrebbe fornito alcuna dimostrazione che il provvedimento abbia inciso in tal senso sugli interessi della categoria rappresentata. Secondo la Regione, sarebbe vero esattamente il contrario, poiché non sarebbero stati pretermessi gli operatori laureati rispetto ai quelli non laureati, posto che la delibera prevede che si possa ricorrere alle figure professionali di cui alle lettere a) e b) della stessa DGR solo in via transitoria e solo nel caso di infruttuoso esito delle procedure di selezione di personale titolato e qualora la perdurante carenza di operatori comprometta il regolare svolgimento del servizio.

4.3. Il motivo non merita favorevole apprezzamento.

Non vi è dubbio che sia inammissibile ogni iniziativa giurisdizionale dell'ente collettivo finalizzata al mero ripristino della legalità ovvero all'affermazione della necessaria correttezza dell'azione amministrativa (cfr. già Cons. Stato, Ad.plen., n. 9/2015 cit.), occorrendo infatti un interesse concreto ed attuale alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dal provvedimento impugnato.

Tale interesse va tuttavia imputato all'associazione, non ai singoli associati, sicché, in casi quale quello di specie, esso è da ritenersi leso, come ritenuto dal giudice di primo grado, a prescindere dall'esito delle diverse procedure di assunzione, che riguardano gli interessi specifici dei singoli associati. E' infatti sufficiente ad

escludere la mera finalità ripristinatoria della legalità la lesione attuale, immediata e diretta dello scopo perseguito dall'APEI di promuovere la regolamentazione dell'esercizio delle professioni educativa e pedagogica e tutelare la professionalità dei propri associati; l'una e l'altra, concretamente lese dalla disciplina regionale che, superando la regolamentazione attuata con legge dello Stato, attualmente consente (sia pure fino al 31 dicembre 2023) l'assunzione di personale privo della professionalità la cui tutela è obiettivo primario di APEI.

4.3.1. La portata residuale della disciplina regionale – destinata ad operare solo nel caso di infruttuoso esito delle procedure di selezione di personale titolato e solo in caso di compromissione del regolare svolgimento dei servizi – pur attenuando l'impatto derogatorio della normativa nazionale, non lo esclude, dal momento che procura, sin dalla sua previsione della possibilità di assunzione di personale non titolato, lo svilimento della professionalità degli educatori professionali socio-pedagogici abilitati ai sensi della legge n. 205 del 2017.

4.4. Il secondo motivo di appello va quindi respinto.

5. Col terzo motivo la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia censura l'accoglimento, nel merito, del primo motivo di ricorso, col quale l'Associazione aveva dedotto la violazione della legge n. 205 del 2017 e l'incompetenza della Giunta regionale in materia.

5.1. La Regione appellante sostiene che, contrariamente a quanto ritenuto dal tribunale, con la delibera impugnata non avrebbe operato alcuna equiparazione di titoli, né avrebbe agito in deroga alle disposizioni della legge statale n. 205/2017.

Lungi dall'aver introdotto nuove figure professionali o dall'aver fatto acquisire qualifiche specialistiche, la Regione si sarebbe limitata ad esercitare una funzione amministrativa propria, relativa all'organizzazione del servizio, in una situazione contingente di documentata grave emergenza che vedeva a rischio di soppressione determinati servizi sociali, la continuità e l'effettività delle prestazioni sociali essenziali, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 1, lett. k) e dall'art. 36,

comma 1, della legge regionale n. 6 del 2006.

5.1.1. Viene inoltre censurata l'affermazione della sentenza secondo cui, avendo la legislazione statale già previsto un preciso periodo transitorio, l'ulteriore ampliamento di tale regime transitorio a carattere derogatorio su base regionale si sarebbe posto in patente contrasto con la l. n.205/2017.

L'appellante osserva che:

- sarebbe acclarato che non si tratta di illegittima equiparazione di titoli professionali ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, ma di mero ampliamento del regime transitorio;
- inteso in tale ultimo senso, il regime introdotto dalla delibera regionale non sarebbe derogatorio e in contrasto con la legge statale, ma vi darebbe applicazione nell'ambito di un'attività organizzatoria al fine di assicurare la continuità del servizio.

5.2. Il motivo è infondato.

Va premesso che, fatta eccezione per la fase transitoria, l'unico titolo idoneo per il conseguimento della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico, ai sensi della legge n. 205 del 2017, è il diploma di laurea triennale L19 (comma 595), avendo inoltre la legge richiamato (allo stesso comma 595) le disposizioni del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (*Istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni*), col quale è regolata la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia (cui dal 2019/2020 è possibile accedere solo con laurea L19 o laurea LM85, integrata da un corso di specializzazione).

Quanto al periodo transitorio si sono favoriti i soggetti titolari in atto di un contratto di lavoro a tempo indeterminato negli ambiti professionali di competenza ovvero che avessero svolto, a determinate condizioni, l'attività di educatore per un certo periodo di tempo (commi 597 – 598- 599, il cui testo è integralmente riportato nella sentenza gravata).

Col provvedimento regionale impugnato è stato previsto che *“a decorrere dalla*

data di approvazione delle presenti indicazioni, qualora le procedure di acquisizione del personale dedicato non abbiano condotto all'individuazione di figure professionali in possesso delle caratteristiche sopra specificate e tale circostanza comprometta il regolare svolgimento dei servizi, il soggetto gestore dei servizi o il soggetto al quale è stata affidata l'erogazione dei servizi medesimi, motivando adeguatamente la propria scelta, potrà completare, fino al 31/12/2023, il fabbisogno di personale educativo avvalendosi di figure professionali con funzioni socioeducative che siano in possesso di:

a) laurea a ciclo unico in scienze della formazione primaria o lauree triennali o magistrali in: servizio sociale, psicologia, sociologia, mediazione linguistica e culturale, scienze politiche; Al personale di cui al punto a) deve essere assicurato, quale garanzia di qualità dei servizi erogati, un monte ore di formazione complessivo pari ad almeno 10 ore in area psico-pedagogica sui temi della relazione di cura, il progetto educativo individualizzato e il lavoro d'èquipe.

In subordine, qualora risulti che le procedure di acquisizione non abbiano consentito di individuare nemmeno il personale socioeducativo in possesso delle caratteristiche con i titoli di studio sopra specificati al punto a), e tale circostanza comprometta gravemente il regolare svolgimento dei servizi, il soggetto gestore dei servizi o il soggetto al quale è stata affidata l'erogazione dei servizi, motivando adeguatamente la propria scelta, potrà completare, fino al 31/12/2023, il fabbisogno di personale educativo avvalendosi di figure professionali con funzioni socioeducative che siano in possesso di:

b) diploma rilasciato da istituti superiori, preferibilmente ad indirizzo socio-psico-pedagogico, con comprovata esperienza di almeno 3 anni in ambito socio-educativo.

Al personale di cui al punto b) deve essere assicurata, quale garanzia di qualità dei servizi erogati, un monte ore di formazione pari ad almeno 20 ore in area psico-pedagogica sui temi della relazione di cura, il progetto educativo

individualizzato e il lavoro d'èquipe.”.

5.2.1. Il dato oggettivo ricavabile dalla disciplina dettata dalla Giunta regionale è quello evidenziato in sentenza secondo cui *“Le nuove disposizioni in esame nella sostanza consentiranno al soggetto gestore dei servizi o al soggetto al quale è stata affidata l'erogazione dei servizi medesimi di assumere personale privo dei requisiti previsti dalla l. n.205/2017.”.*

All'evidenza non si tratta di una misura di mera organizzazione del servizio, bensì della possibilità di assunzione di figure professionali prive dei titoli previsti dalla disciplina statale. Pertanto, se è vero che non sono state introdotte nuove qualifiche specialistiche in ambito socio pedagogico, si è tuttavia consentito di assumere in tale ambito figure professionali diverse da quelle previste per legge.

Tale effetto comporta, per un verso la violazione della legge n. 205 del 2017, laddove impone per l'assunzione negli ambiti professionali socio-pedagogici (previsti al comma 594), determinati titoli, per altro verso, un'indebita ingerenza nella Regione - peraltro per via amministrativa – in una materia di legislazione concorrente quale è quella delle “professioni” (ex art. 117, comma 3, Cost.), che attiene all'individuazione delle figure professionali, ai relativi profili ed ai titoli abilitanti.

Né si possono ritenere rispettati i principi fondamentali della legge statale solo perché nella delibera regionale si è prevista la valorizzazione di titoli di studio qualificati, come la laurea a ciclo unico in scienze della formazione primaria o le lauree triennali o magistrali nelle materie ivi specificate, nonché il diploma rilasciato da istituti superiori, poiché risulta mortificato lo scopo promozionale della laurea triennale L19, perseguito dal legislatore statale, in vista dell'attivazione del corso di laurea, effettuata nel 2019.

Inoltre, risulta consentita l'assunzione di operatori in possesso soltanto del diploma professionale di grado superiore. Le condizioni alle quali è possibile l'assunzione di personale solo diplomato sono diverse da quelle previste dal comma 597, lett. b), della legge per l'assunzione della qualifica di educatore socio-pedagogico nel

periodo transitorio, dal momento che quest'ultima disposizione, pur rivolta ai soggetti in possesso di diploma di scuola superiore, prevede delle condizioni molto più stringenti di quelle fissate dalla delibera regionale per i diplomati di istituti superiori.

Quanto previsto dalle norme richiamate dalla difesa regionale, dell'art. 6, comma 1, lett. k) - in merito alla "*risposta omogenea*" su tutto il territorio regionale da fornire attraverso "*il sostegno socio-educativo nelle situazioni di disagio sociale*" - e dell'art. 36, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2006 - in merito alla disciplina delle attività socioassistenziali, socioeducative e sociosanitarie erogate nell'ambito del sistema integrato e degli operatori preposti, da darsi con deliberazione della Giunta regionale -, va comunque interpretato "*nel rispetto dei principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dallo Stato*", come prescritto dallo stesso art. 36, comma 1.

5.2.2. Infine, il deliberato della Giunta regionale non può considerarsi legittimo nemmeno considerando la portata eccezionale espressamente riconosciuta alla disciplina regionale. In proposito, va considerato che la legge statale ha affrontato e risolto come sopra la questione del passaggio dal vecchio al nuovo regime e del rischio di carenze temporanee di personale abilitato, sicché, come ben argomentato nella sentenza gravata, <<*L'ulteriore ampliamento di tale regime transitorio a carattere derogatorio su base regionale - comportando nei fatti il "rinvio" dell'applicazione del nuovo regime normativo - si porrebbe comunque in patente contrasto con la l. n.205/2017, senza peraltro incidere sulle ragioni di fondo delle difficoltà di reperimento del personale "adeguatamente titolato"*>>. Giova precisare che "l'ampliamento" di cui è detto in sentenza non va inteso come pretende l'appellante, nel senso di una mera estensione temporale del regime transitorio previsto per legge, ma di una vera e propria deroga determinata dall'<<ampliamento>> dei titoli spendibili.

Infine, la rilevanza nazionale, non solo regionale, della situazione emergenziale

contingente a cui la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia assume di aver voluto porre rimedio con la deliberazione impugnata è rappresentata nella stessa deliberazione, ma con affermazioni non adeguatamente supportate sul piano istruttorio e motivatamente contestate da controparte.

6. L'appello va quindi respinto.

6.1. Sussistono giusti motivi di compensazione delle spese del grado di appello, considerata la natura temporanea della disciplina derogatoria oggetto del provvedimento annullato, oramai prossimo alla scadenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppina Luciana Barreca

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO

