

Valutazione dei titoli in caso di omessa indicazione degli stessi nella domanda di partecipazione al concorso pubblico

T.A.R. - T.A.R. Lombardia - Brescia - Sentenza 7 maggio 2014 , n. 487

N. 487/2014 Reg. Prov. Coll.
N. 261 Reg. Ric.
ANNO 2002

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 261 del 2002, proposto da: I. R., Z. A., rappresentati e difesi dall'avv.to Eugenio Manenti, con domicilio ex lege presso la Segreteria della Sezione in Brescia, Via Carlo Zima n. 3;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate, Comm. Esaminatrice del concorso, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio ex lege presso la sua sede in Brescia, Via S. Caterina n. 6;

nei confronti di

M. S., P. D., SU. F., non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

- DEL DECRETO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE IN DATA 10/1/2002, DI APPROVAZIONE DELLA GRADUATORIA DI MERITO DEL CONCORSO A 163 POSTI DI DIRIGENTE NEL RUOLO DEL MINISTERO DELLE FINANZE, NELLA PARTE IN CUI I RICORRENTI SI SONO CLASSIFICATI IN POSIZIONE NON UTILE AL PASSAGGIO DI CARRIERA;

- DEGLI ATTI E DEI PROVVEDIMENTI NON NOTI, DI APPROVAZIONE DELL'ELENCO FINALE DELLA GRADUATORIA;

- DI OGNI ALTRO ATTO ANTECEDENTE, COEVO, SUCCESSIVO E/O CONSEGUENTE;

e per l'esercizio del diritto di accesso

- AGLI ATTI DELLA SELEZIONE.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'amministrazione;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2014 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Riferiscono i ricorrenti di avere partecipato al concorso - per titoli di servizio, professionali e di cultura (integrato da colloquio) - per il conferimento di 163 posti di dirigente presso il Ministero delle Finanze, secondo il bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8/7/1997.

Dopo la fase di valutazione dei titoli, il dott. I. riportava 12,1 punti, mentre il dott. Z. ne conseguiva 4,2, e al successivo colloquio entrambi ottenevano 8/10. Di seguito, dopo aver scoperto che alcuni titoli in loro possesso non erano stati presi in considerazione dall'amministrazione (a differenza di altri concorrenti) presentavano un'istanza di integrazione con i relativi allegati (cfr. doc. 6 e 7).

Con decreto del Ministero delle Finanze del 10/1/2002 veniva pubblicata la graduatoria di merito, e il dottor I. si piazzava al 202° posto, mentre il dott. Z. si classificava 527°. L'istanza di accesso presentata per conoscere atti e documenti del concorso (in particolare i criteri predeterminati di valutazione dei titoli, le modalità di attribuzione dei punteggi, il contenuto dei verbali, l'esito dell'istanza di integrazione) veniva disattesa, ovvero riscontrata in maniera lacunosa e insufficiente.

Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione i ricorrenti impugnano il provvedimento in epigrafe, deducendo i seguenti motivi di gravame:

SULLA LESIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO

a) Violazione dell'art. 25 della L. 241/90, che tutela la situazione giuridica attiva, propria di tutti i soggetti interessati, a conoscere l'inizio e il successivo svolgimento dei procedimenti e il contenuto degli atti che ne fanno parte, suscettibili di incidere nella loro sfera giuridica;

SUI VIZI DEL PROCEDIMENTO

b) Violazione della L. 241/90, eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento, errore sui presupposti, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, in quanto la Commissione non ha valutato tutti i titoli che i ricorrenti possedevano al momento della scadenza del termine fissato dal bando (compresi quelli depositati con le successive istanze di integrazione) e non ha preso neppure in considerazione quelli già detenuti presso l'amministrazione;

c) Violazione dei criteri di attribuzione del punteggio per titoli, eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento, genericità, violazione del principio di equità e imparzialità, disparità di trattamento, dato che l'art. 2 del bando prescriveva l'allegazione dei titoli valutabili nel solo caso in cui non fossero già in possesso dell'amministrazione;

d) eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento dei fatti, errore sui presupposti, difetto di istruttoria, poiché:

I) la genericità dell'art. 3 del bando avrebbe richiesto un tempestivo chiarimento da parte dell'amministrazione procedente, con la previa individuazione dei criteri di giudizio dei titoli esibiti dai singoli candidati;

II) la determinazione dei criteri è stata effettuata dopo che erano già noti l'elenco completo dei partecipanti e i titoli dagli stessi posseduti (cfr. al riguardo il verbale n. 7 dell'8/2/1999, dal quale risulterebbe che in numerose sedute precedenti i titoli erano stati presi in esame e inseriti in un elenco contenente i punteggi, con conseguente inquinamento della procedura);

III) molti titoli presi in considerazione sono descritti in modo equivoco e generico, con un coefficiente illogicamente e macroscopicamente differenziato.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione, eccependo il difetto di giurisdizione e chiedendo nel merito la reiezione del gravame.

Con motivi aggiunti depositati il 10/5/2002 i ricorrenti si dolgono della disparità di trattamento dei ricorrenti rispetto ad altri 4 candidati (M. S. + 3), ai quali sarebbero stati riconosciuti punteggi non spettanti ovvero valutate positivamente funzioni non

dichiarate nella rispettiva domanda. I ricorrenti osservano che, applicando gli stessi criteri nei loro confronti, raggiungerebbero 20,15 punti (I.) e 25,75 punti (Z.).

Con ordinanza in data 24/10/2013 n. 892 questo Tribunale ha dato atto della completezza del fascicolo di causa, a seguito della sua formale ricostruzione.

Alla pubblica udienza del 23/4/2014 il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono stati chiamati per la discussione e trattenuti in decisione.

DIRITTO

I ricorrenti censurano gli atti del concorso a 163 posti di dirigente presso il Ministero delle Finanze, e lamentano in particolare i vizi e le scorrettezze dell'attività valutativa che avrebbero indebitamente inciso sulla loro collocazione in una posizione utile della graduatoria finale.

1. Deve essere affermata la giurisdizione amministrativa in virtù della sentenza del Consiglio di Stato 4/12/2007 n. 6168, di annullamento della pronuncia di primo grado n. 607/2004 che aveva dichiarato il difetto di giurisdizione, con rinvio a questo Tribunale per la prosecuzione del giudizio.

2. Può darsi atto della sopravvenuta carenza di interesse all'esame della censura afferente alla mancata esibizione dei documenti della selezione, poiché in esito all'ordine impartito da questo Tribunale (ordinanza 7/5/2002 n. 336), in data 27/6/2002 l'amministrazione ha depositato il plico contenente i verbali di gara.

Le ulteriori eccezioni in rito (talune delle quali irrisolte nella relazione dell'amministrazione 8/4/2002) possono essere disattese, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

3. Con il primo gruppo di motivi i ricorrenti lamentano la violazione della L. 241/90, l'eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento, errore sui presupposti, difetto di istruttoria, violazione del principio di equità e imparzialità, disparità di trattamento, in quanto la Commissione non ha valutato tutti i titoli che i ricorrenti possedevano al momento della scadenza del termine fissato dal bando (compresi quelli depositati con le successive istanze di integrazione) e non ha preso neppure in considerazione quelli già detenuti presso l'amministrazione; non ha inoltre esplicitato le ragioni che hanno indotto a non apprezzare la documentazione integrativa inviata successivamente. In particolare i ricorrenti deducono la violazione dei criteri di attribuzione del punteggio per titoli, dato che l'art. 2 del bando prescriveva l'allegazione dei titoli valutabili nel solo caso in cui non fossero già in possesso dell'amministrazione.

La doglianza è infondata.

3.1 L'art. 2 del bando di concorso statuiva espressamente al quarto paragrafo che "Nella domanda di partecipazione al concorso ... l'aspirante dovrà dichiarare sotto la propria responsabilità: ... e) i titoli valutabili di cui all'art. 3 del presente decreto, che dovranno essere indicati dal candidato mediante precisi e univoci estremi di riferimento e dovranno essere allegati, in originale o copia autenticata, qualora non siano in possesso dell'amministrazione". Al successivo art. 3 viene ulteriormente precisato che la valutazione dei titoli di servizio, professionali e di cultura, che dovranno essere posseduti alla data di scadenza del bando, "sarà effettuata sulla base dei titoli dei candidati con le modalità del precedente art. 2, per ciascuna delle sottoelencate categorie con il punteggio a fianco indicato". Pertanto la mancata indicazione dei titoli nella domanda di partecipazione viola la tassativa prescrizione di bando che esige una scrupolosa elencazione dei titoli suscettibili di valutazione, poiché non ne permette l'immediato rinvenimento negli archivi: non si può pretendere - alla luce di tale omissione - che la Commissione valuti titoli dei quali non conosceva neppure l'esistenza per non essere stati citati nella relativa domanda (Consiglio di Stato, sez. IV - 1/6/2010 n. 3477).

3.2 Osserva il Collegio che, in difetto dell'osservanza di un onere espressamente previsto dal bando - ossia della puntuale descrizione dei titoli utili per ottenere un punteggio - alla Commissione non era consentito in alcun modo di valutarli. E' evidente come un indistinto riferimento, senza alcuna reale e precisa informazione sui singoli titoli utili, non ne consentiva l'esatta delimitazione, che era invece richiesta dal bando in modo puntuale. Come ha evidenziato la giurisprudenza occupandosi proprio del concorso in esame (Consiglio di Stato, sez. IV - 23/2/2012 n. 1042) <<La possibilità di fare riferimento ai titoli già in possesso dell'Amministrazione presupponeva comunque l'esatta indicazione degli estremi dei titoli ed il riferimento alle certificazioni versate nel relativo fascicolo personale, ma in difetto di una puntuale indicazione a tale proposito dell'interessata non poteva assolutamente scattare il potere-dovere del responsabile di integrare la relativa documentazione. In assenza di tale indicazione nella sua domanda, nessun giuridico rilievo poteva avere l'eventuale integrazione graziosamente operata in via di fatto dall'Amministrazione: l'indicazione dei titoli in un concorso pubblico è infatti un elemento della domanda di partecipazione, la cui carenza non può in alcun modo essere sanata da un'indicazione successiva alla scadenza del termine di presentazione. In quest'ultimo caso si consentirebbe non già una regolarizzazione, bensì un'integrazione della domanda di partecipazione, non consentita in materia di procedure concorsuali in ragione della perentorietà dei termini e del necessario rispetto del principio della «par condicio» dei candidati. Come la giurisprudenza ha più volte sottolineato, in materia di concorsi pubblici per l'accesso al pubblico impiego le opportunità di regolarizzazione, chiarimento o integrazione documentale non possono tradursi in occasione di aggiustamento postumo, cioè in un espediente per eludere le conseguenze associate dalla legge o dal bando, o per ovviare alle irregolarità non sanabili conseguenti alla negligente inosservanza di prescrizioni tassative imposte a tutti i concorrenti (cfr. Consiglio Stato, sez. III, 01 febbraio 2010, n. 2610; Consiglio Stato, sez. IV, 26 novembre 2009, n. 7443; Consiglio Stato, sez. V, 03 giugno 2010, n. 3486; Consiglio Stato, sez. VI, 19 novembre 1984, n. 644) >>.

E' stato altresì precisato che costituisce *jus receptum* in giurisprudenza il canone per cui "l'Amministrazione, in sede di concorso interno, non ha l'obbligo di valutare titoli che non siano inseriti nel fascicolo personale (né altrimenti allegati dal dipendente), né ha l'obbligo di attivarsi per acquisire informazioni su titoli eventualmente posseduti dai propri dipendenti, in quanto, ai sensi degli artt. 24 e 26 d.P.R. 3 maggio 1957 n. 686, è tenuta solo a curare la regolare tenuta dei fascicoli personali degli impiegati: è a carico di questi l'onere di far inserire nel fascicolo personale i titoli che abbiano interesse a far valutare". (Consiglio Stato, sez. IV - 27/1/2012 n. 411 che richiama sez. VI - 24/2/2011 n. 1166).

3.3 Non potevano in definitiva costituire oggetto di apprezzamento titoli non specificamente indicati nelle rispettive domande di partecipazione, carenti di quel connotato - ancorché minimo - di specificazione che avrebbe consentito all'amministrazione di computare i servizi eseguiti dai ricorrenti.

3.4 Nello specifico, l'istanza di Roberto I. (suo doc. 1) non indicava l'espletamento dell'incarico di Presidente Commissione Scarti, di Funzioni ispettive, vigilanza concorsi e operazioni premi, Funzioni di vigilanza a custode giudiziario, Ispezione Società D. Srl. Inoltre, sempre con riferimento alla sua domanda:

- non spetta un punteggio per gli ulteriori 2 anni di svolgimento di funzioni non dirigenziali poiché, in base ai criteri fissati dalla Commissione nella seduta del 23/6/1998 (verbale n. 2), tali funzioni erano valutabili "per anno e comunque per un periodo continuativo non inferiore a sei mesi": pertanto non erano valorizzabili le sostituzioni temporanee dei titolari di breve durata (per assenza del Capo ufficio ovvero del direttore);

- l'incarico di docente presso le scuole medie statali (3 anni e mezzo) non è stato valutato in quanto svolto in epoca antecedente all'immissione in servizio: sul punto va osservato che l'estesa discrezionalità dell'amministrazione in materia consente di ritenere legittima una simile opzione limitativa dell'attribuzione di punteggio (Consiglio di Stato, sez. IV - 27/1/2012 n. 410 che richiama Consiglio di Stato, sez. VI - 20/2/2002 n. 1061 laddove si è affermato che "non appaiono viziate da irragionevolezza le limitazioni temporali stabilite dall'amministrazione nel bando di gara in relazione alla natura dei titoli oggetto di valutazione, stante l'evidente differenza tra un titolo acquisito in anni antecedenti all'ingresso nella carriera direttiva ed uno invece acquisito negli ultimi anni mentre si era in servizio in detta carriera ...");

- circa il concorso per direttivi, non sono chiarite le circostanze del suo superamento, mentre l'abilitazione a Segretario comunale non risulta seguita dall'assunzione e dall'effettivo svolgimento del servizio;

- la pratica notarile svolta e l'idoneità a dirigente non costituivano titoli valutabili ai sensi della *lex specialis* del concorso.

3.5 Per quanto riguarda Z. A., egli non aveva indicato tra i titoli valutabili (cfr. sua domanda doc. 2) quelli relativi all'espletamento di funzioni dirigenziali per circa 20 anni (attività di accertamento e contenzioso), di 15 incarichi ispettivi, di 15 lavori originali nell'interesse del servizio, nonché alla frequenza di 2 corsi di assistenza fiscale per formatori e di 1 corso per funzionari, alla partecipazione al Concorso a Consigliere del Ministero dell'Agricoltura, alle 2 verifiche globali in reiterazione, all'idoneità a dirigente. Quest'ultimo in ogni caso non costituiva titolo valutabile.

4. I ricorrenti lamentano a più riprese che la descrizione dei titoli valutabili di cui all'art. 3 del bando è equivoca e generica: detta vaghezza avrebbe richiesto un tempestivo chiarimento da parte dell'amministrazione procedente, con la previa individuazione dei criteri di giudizio dei titoli esibiti dai singoli candidati.

4.1 In via preliminare va qui richiamato l'orientamento giurisprudenziale, dal quale non v'è ragione di discostarsi, per cui la Commissione esaminatrice è titolare di un'ampia discrezionalità in ordine alla individuazione dei criteri per l'attribuzione ai candidati dei punteggi spettanti per i titoli da essi vantati nell'ambito del punteggio massimo stabilito nel bando, all'evidente fine di rendere concreti gli stessi criteri della *lex specialis*. Come ha statuito il Consiglio di Stato occupandosi della fattispecie (sez. IV - 22/3/2011 n. 1740) "del pari ampia discrezionalità deve riconoscersi in ordine alla possibilità di procedere, come nella specie avvenuto, ad una specifica catalogazione dei singoli tipi di titoli, quali sub categorie, nell'ambito della categoria generale predeterminata dal bando (cfr. Cons. Stato Sez. IV 27/6/2007 n. 3745); e tanto allo scopo di conseguire, in presenza di situazioni concrete e variegata, un giudizio quanto più possibile omogeneo (cfr. Cons. Stato Sez. IV 26/5/2000 n. 5555). Sempre in via preliminare il Collegio deve pur far presente che le questioni qui dibattute sono state, in linea di massima e per la maggior parte, già affrontate e risolte dalla Sezione in occasione di analoghe controversie instaurate in riferimento proprio alla procedura selettiva per cui per cui è causa (concorso a n. 163 posti di dirigente Min. Finanze) da candidati che, come l'attuale appellante, lamentavano l'ingiustificata, mancata e/o non corretta valutazione di alcuni titoli e che, anche in quelle occasioni, mettevano, altresì, in discussione il potere discrezionale della Commissione di individuare le subcategorie di che trattasi nell'ambito della categoria generale di cui all'art. 3 lettera a) del bando. Ebbene, in proposito, per completezza di trattazione, appare utile osservare come la Sezione nelle precedenti decisioni (n. 264 del 30/1/2006, n. 3036 del 20 febbraio 2007 e n. 3745 del 27 giugno 2007), ha respinto motivi di doglianza incentrati su asserite illegittimità dell'operato della Commissione esaminatrice nell'attribuzione dei punteggi alle singole tipologie, nella corretta individuazione dei titoli valutabili, nell'attribuzione in favore di alcuni candidati di titoli non valutati favorevolmente per gli interessati, sicché anche in questa circostanza vale quanto in precedenza statuito da questo Consesso, secondo cui le scelte operate dalla Commissione esaminatrice con il verbale n. 2 del 23 giugno 1998 non si traducono in un'inammissibile fissazione di ulteriori criteri restrittivi in aggiunta a quelli stabiliti dal bando, corrispondendo invece ad una esatta e coerente applicazione delle disposizioni recate dalla *lex specialis* (cfr. decisione n. 3036/07 già citata)".

5. Lamentano i ricorrenti che, rispetto ad altri concorrenti, la Commissione esaminatrice avrebbe provveduto a richiedere integrazioni documentali in relazione a titoli non indicati nella domanda, ovvero che sarebbero state valutate funzioni non dichiarate o attribuiti punteggi non spettanti: tale circostanza sembra dedotta principalmente al fine di sostenere un vizio di disparità di trattamento. In proposito è principio consolidato quello per cui eventuali illegittimità poste in essere dalla Commissione nei confronti di altri candidati (come l'aver consentito presunte inammissibili integrazioni della domanda di partecipazione al concorso) non possono assurgere a giustificazione di ulteriori illegittimità in favore del ricorrente, quando le stesse possono (unicamente) sollecitare il potere/dovere dell'Amministrazione di rettificare ed emendare la graduatoria da eventuali vizi (Consiglio di Stato, sez. IV - 27/1/2012 n. 410). In ogni caso le presunte anomalie riguardano 4 soli candidati e non permettono di superare la prova di resistenza per l'ampio distacco dei 2 ricorrenti rispetto alla prima posizione utile.

6. Infondata infine è la doglianza secondo la quale la determinazione dei criteri sarebbe stata effettuata dopo che erano già conosciuti l'elenco completo dei partecipanti e i titoli dagli stessi posseduti (cfr. verbale n. 7 dell'8/2/1999). Dal verbale n. 2 si evince viceversa che nella seduta del 23/6/1998 sono stati elaborati i sub-criteri di valutazione, e soltanto dopo (cfr. verbali successivi) sono iniziate le operazioni di valutazione dei singoli candidati. Non risulta dunque violato il principio di imparzialità.

In conclusione il gravame introduttivo e i motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti.

Le spese di giudizio possono essere tuttavia compensate, per la complessità della procedura di concorso.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando, respinge il ricorso introduttivo in epigrafe e i motivi aggiunti.

Spese compensate.

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Giorgio Calderoni

L'ESTENSORE

Stefano Tenca

IL CONSIGLIERE

Mara Bertagnoli

Depositata in Segreteria il 7 maggio 2014

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