



«Il bando che prevede una data di maturazione dei titoli anteriore alla presentazione della domanda è illegittimo»

(Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 marzo 2016, n. 965)

concorsi – requisiti – Segretari comunali e provinciali

Con la sentenza in epigrafe, i giudici di Palazzo Spada hanno annullato il bando di corso di specializzazione per Segretari comunali e provinciali 2014 nella parte in cui è previsto che il requisito minimo di anzianità per la partecipazione (2 anni) dovesse essere maturato alla data del 31 agosto 2014 invece che alla data di presentazione della domanda (4 dicembre 2014).

Il Collegio, ribadendo orientamenti ormai consolidati, giunge all'affermazione di un principio interessante: “è illegittimo il bando di concorso che preveda per la presentazione delle domande una data di maturazione dei titoli anteriore a quella di presentazione delle domande”.

In tal modo, infatti, si determina una lesione al principio del *favor participationis* eliminando, dalla partecipazione alla prova, aspiranti candidati in modo illogico e contrario al pubblico interesse, giacché la finalità di ogni procedura concorsuale pubblica è quella di scegliere il candidato migliore nel numero più ampio di partecipanti in possesso dei requisiti che si ritengono necessari per ricoprire il posto messo a concorso. Pertanto, qualsiasi clausola che limiti la partecipazione, chiedendo il possesso dei requisiti in data anteriore al quella prevista dal DPR n. 487/1994 (cioè la data di presentazione delle domande), viola i principi direttamente desumibili dall'art. 97 della Costituzione e va annullata.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.
sul ricorso numero di registro generale 595 del 2016, proposto dalla signora Manuela Rizzo, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Caggiula, con domicilio eletto presso il signor Marco Gardin in Roma, via L. Mantegazza, n. 24;

contro

Il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione I ter, n. 97/2016, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2016 il Cons. Pierfrancesco Ungari e udito per l'appellante l'avvocato Alfredo Caggiula;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante, iscritta all'Albo Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali nella fascia C, ha impugnato dinanzi al TAR del Lazio il bando del corso di specializzazione Spe.S. 2014 e lo schema di domanda allegato, nella parte in cui essi hanno previsto come requisito di ammissione una anzianità di servizio nella fascia di appartenenza di due anni, maturata alla data del 31 agosto 2014, anziché alla data del 4 dicembre 2014, stabilita per la presentazione delle domande.

2. Infatti, ove il bando avesse previsto che il requisito dei due anni di anzianità doveva essere posseduto alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda, ella avrebbe potuto senz'altro partecipare alla selezione per l'ammissione al corso.

3. Il TAR del Lazio ha disposto la partecipazione con riserva al corso di specializzazione, poiché in sede cautelare ha dapprima emesso un decreto monocratico (n. 5939/2014) e poi ha emesso una ordinanza collegiale (n. 6642/2014), che hanno ravvisato i relativi presupposti.

Con la sentenza appellata n. 97/2016, il TAR ha poi respinto il ricorso, affermando, in sintesi, che:

(a) - la contestata previsione del bando non violerebbe l'art. 2, comma 7, del d.P.R. 487/1994, trattandosi non dell'ammissione ad un concorso pubblico, ma dell'accesso ad un corso di specializzazione riservato ai segretari comunali;

(b) - anche a voler ritenere che il principio generale espresso dalla citata disposizione sia applicabile, esso non precluderebbe all'Amministrazione, nell'esercizio di una non arbitraria potestà discrezionale e specialmente nel caso di concorsi riservati a determinate categorie di dipendenti, di stabilire un termine diverso, non successivo, ma anteriore a quello per la presentazione della domanda (cfr. Cons. Stato, IV, n. 6536/2008 e n. 2798/2005);

(c) - la individuazione della data rilevante per il possesso del requisito della anzianità di due anni è maturata nell'ambito di un articolato procedimento, che ha visto l'impulso del Consiglio direttivo dell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, la calendarizzazione dei corsi con assenso delle organizzazioni sindacali, la presa d'atto della ripartizione delle risorse stanziata dalla legge di bilancio per il 2014, il parere favorevole della conferenza Stato-città ed autonomie locali, sicché non sarebbero configurabili vizi logici, né corrispondenti censure sarebbero state prospettate dalla ricorrente;

(d) - anche se per il precedente analogo corso Se.F.A. 2013 CC era stato richiesto il possesso dei requisiti alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda, una tale determinazione non vincolava l'Amministrazione, in quanto, in assenza di dimostrazioni di segno opposto, tale scelta ben potrebbe essere giustificata dalle diverse situazioni contingenti cui i corsi, di anno in anno, fanno fronte (cfr. Cons. Stato, I, n. 818/2015).

4. A seguito del deposito della sentenza di primo grado, il Ministero dell'Interno - con un provvedimento in data 14 gennaio 2016 - in prossimità del loro svolgimento ha escluso l'appellante dagli esami finali del corso di specializzazione.

5. Con l'appello in esame, l'interessata ha chiesto che, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado sia accolto.

Ella ha riproposte le censure proposte col ricorso originario, formulando critiche alle argomentazioni del TAR e deducendo che l'art. 2, comma 7, del d.P.R. 487/1994 trova applicazione alla procedura: anche se il principio che la disposizione esprime non è in sé inderogabile, per il concorso in questione in concreto non si possono ravvisare - come non vi erano per il corso analogo del 2013, e comunque non sono state indicate - esigenze di interesse pubblico che possano giustificare una deroga.

6. Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio, chiedendo che l'appello sia respinto.

7. Ritiene la Sezione che l'appello è fondato e deve pertanto essere accolto.

7.1. Occorre anzitutto precisare, in relazione ad un aspetto adombrato nella sentenza di primo grado, che rispetto all'impugnazione della contestata 'clausola escludente' del bando non possono essere ravvisati controinteressati.

Neppure la necessità di integrare il contraddittorio può ritenersi sopravvenuta nel corso di giudizio, in quanto la selezione non si è conclusa con la graduatoria conclusiva, sicché per i candidati ammessi non è configurabile una situazione giuridica di vantaggio suscettibile di essere lesa dall'ulteriore ammissione che discenderebbe dall'accoglimento del ricorso.

7.2. La Sezione è consapevole del fatto che analoghi ricorsi di altri interessati sono stati ritenuti infondati da questo Consiglio (Sez. I, 16 ottobre 2015, n. 2789; Sez. I, 23 luglio 2015, n. 2154; sez. I, 22 luglio 2015, n. 2133; Sez. I, 9 luglio 2015, n. 2028).

La precedente giurisprudenza - con la quale risulta coerente la sentenza del TAR appellata in questa sede - ha ritenuto che per la selezione in questione non sarebbe applicabile l'art. 2, comma 7, del d.P.R. 487/1994 e che l'individuazione della data 'rilevante' (di maturazione del requisito del biennio di anzianità) sarebbe stata giustificata in ragione dell'articolazione che ha avuto il relativo procedimento.

7.3. Ad un più maturo esame, ritiene la Sezione che le deduzioni dell'appellante siano fondate.

Quanto all'art. 2, comma 7, del d.P.R. 487/1994 (per il quale «*i requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione*»), è ben vero che esso testualmente riguarda l'«accesso» agli impieghi civili delle pubbliche Amministrazioni, e dunque non anche la selezione indetta dal Ministero dell'Interno per la scuola di specializzazione *de*

qua (in quanto il superamento del corso di specializzazione in questione, ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. 465/1997 e del c.c.n.l. del 16 maggio 2001, costituisce un requisito di idoneità per l'inserimento nella fascia professionale superiore).

Tuttavia, si deve ritenere che tale disposizione costituisce espressione di un principio generale, strettamente connesso ai principi di imparzialità dell'amministrazione e di parità di trattamento dei candidati.

Infatti, in coerenza col *favor participationis* nelle procedure di selezione pubbliche, la regola della necessità del possesso dei requisiti alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande comporta di per sé la trasparenza della determinazione amministrativa e la parità di trattamento di chi faccia parte della categoria di persone che possa partecipare alla selezione.

La determinazione di una data diversa - non coincidente con quella di scadenza del termine per la presentazione delle domande - implica di per sé il concreto rischio che possano esservi vantaggi solo per alcuni degli appartenenti della categoria, con esclusione degli altri e, dunque, ingiustificate disparità di trattamento.

Questa Sezione ritiene che il principio della maturazione dei requisiti alla data di scadenza della presentazione della domanda - a parte i casi espressamente previsti da una disposizione normativa - può essere derogato solo ove vi siano specifiche e comprovate ragioni di interesse pubblico, ad esempio quando si tratti di dare una ragionata esecuzione a statuizioni dei giudici ovvero qualora vi sia l'esigenza di rispettare una successione cronologica tra procedimenti collegati, o di salvaguardare posizioni legittimamente acquisite dai soggetti interessati a concorsi interni.

Così è stato nei casi oggetto delle due sentenze di questo Consiglio richiamate dal TAR (concernenti vicende nelle quali si è ritenuto che la fissazione di una data antecedente alla scadenza del bando trovasse una non illogica giustificazione, rispettivamente, nel rispetto della cadenza delle procedure di riqualificazione stabilita mediante accordi sindacali, e nel collegamento tra l'individuazione delle dotazioni organiche in sede di riorganizzazione e le situazioni di servizio del personale aspirante all'immissione nelle superiori posizioni attraverso una procedura riservata per titoli).

7.4. La sentenza appellata, in sostanza, al di là dei dubbi sull'applicabilità del principio, mostra di condividerlo, ma poi finisce col postulare nel caso in esame l'esistenza di esigenze tali da giustificare la fissazione, per il possesso dei requisiti di partecipazione, di una data anticipata rispetto a quella di scadenza del bando.

La Sezione ritiene viceversa che nel caso in esame esigenze di questo tipo non siano riscontrabili, e, comunque, non siano state esternate dall'Amministrazione.

Neppure rilevano le peculiarità delle fasi del procedimento che ha preceduto l'indizione del bando di selezione.

In primo luogo, si deve ritenere che - per rendere trasparente la determinazione concernente l'individuazione della data 'rilevante' - non può essere considerato sufficiente il fatto che sia stato acquisito un parere: il richiamo ad esso *per relationem* non può essere considerato sufficiente, poiché questo, a sua volta, nell'indicare la data 'rilevante' non ha evidenziato le relative ragioni giustificative di interesse pubblico.

Anzi, può evidenziarsi che l'unica esplicita considerazione, evidenziata nel corso del procedimento riguardo al termine di maturazione dei requisiti, risulta di segno contrario alla tesi accolta dal TAR, avendo il Consiglio Direttivo dell'Albo, nella seduta del 10 giugno 2014, proposto lo spostamento al 31 agosto 2014 della data in questione (originariamente stabilita al 30 maggio 2014, e quindi all'epoca già decorsa), proprio «al fine di venire incontro alle aspettative degli istanti» dopo aver sottolineato che «comunque, il requisito deve essere posseduto prima dell'inizio del corso».

D'altra parte, neppure sono state esternate le ragioni per le quali si è inteso seguire un decisivo criterio, ben diverso da quello applicato per l'ammissione all'analogo corso di specializzazione per l'anno precedente: pur se la prassi non fa nascere una regola, l'Amministrazione quanto meno deve indicare le ragioni che la inducono a non seguirla, specie quando, come è avvenuto nella specie, si tratta di incidere su posizioni di candidati il cui trattamento deve essere ispirato alla parità di trattamento.

8. Dall'accoglimento dell'appello discende, in riforma della sentenza appellata, l'accoglimento del ricorso di primo grado, con annullamento della previsione del bando impugnata e le conseguenti ammissione dell'appellante al corso in questione (non essendo contestato che ella ha maturato il requisito del biennio alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande) e la caducazione del provvedimento di esclusione sopravvenuto.

9. Considerata la novità di alcuni aspetti della questione, le spese dei due gradi di giudizio possono essere compensate tra le parti.

L'Amministrazione appellata dovrà rimborsare all'appellante il contributo unificato che ha anticipato per la proposizione dei gravami, ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis. 1., del d.P.R. 115/2002.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), accoglie l'appello in epigrafe n. 595 del 2015 e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla la previsione del bando , nei sensi indicati in motivazione, con conseguente caducazione del provvedimento di esclusione sopravvenuto.

Spese compensate dei due gradi del giudizio.

Dispone che il Ministero dell'Interno rimborsi all'appellata quanto effettivamente versato a titolo di contributo unificato.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente
Carlo Deodato, Consigliere
Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere
Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere
Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/03/2016

IL SEGRETARIO

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