

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 2311 del 2007, proposto dal signor R. Z., rappresentato e difeso dall'avv. Marco Giannini, con **domicilio** eletto presso G. M. in Roma, v.le ...*omissis*...;

contro

il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

G. G. e B. S.;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del **Lazio** , Sezione II n. 01642/2006, resa tra le parti, concernente approvazione della graduatoria del **concorso** speciale per titoli di servizio, professionali e di cultura per il conferimento di n. 999 posti di primo Dirigente nel ruolo amministrativo.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in **giudizio** di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2009 il Consigliere Armando Pozzi e udito per la parte appellata l'avvocato dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

L'appellante, funzionario del Ministero delle Finanze (ora Economia e Finanze), con qualifica di Direttore Tributario, ex XI qualifica funzionale, ha partecipato al **concorso** speciale per titoli di servizio, professionali e di cultura bandito dall' amministrazione con D. M. 19.1.1993, per il conferimento di n. 999 posti di primo dirigente nel ruolo amministrativo, collocandosi con punti *...omissis...* al *...omissis...* posto della relativa graduatoria.

Con ricorso proposto al TAR del **Lazio** egli ha impugnato, per quanto di ragione, la suddetta graduatoria, contestando il punteggio assegnatogli e deducendo il vizio di eccesso di potere per errata interpretazione e falsa applicazione dell'art. 2 del bando di **concorso** . Violazione dei principi di imparzialità e buona amministrazione.

Con sentenza n. 1642 del 22.2.2006 il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso.

Avverso detta sentenza propone appello l'interessato, deducendo, con unico articolato motivo, le seguenti censure, in sostanza ripetitive dei motivi dedotti in primo grado.

In particolare, l'appellante lamenta che la sentenza sarebbe errata in quanto basata sulla duplice considerazione che il candidato avrebbe ommesso di indicare il titolo in suo possesso nella domanda di partecipazione e che l'art. 2 del bando avrebbe previsto l'allegazione in copia dei titoli valutabili o, in mancanza, l'indicazione di precisi ed univoci estremi di riferimento.

Secondo il Tribunale, quindi, la prescrizione in termini cogenti della indicazione dei titoli, sarebbe stata tale da non permettere la valutazione anche dei titoli in possesso dell'Amministrazione che ha indetto il **concorso** e, comunque, di integrare i titoli stessi successivamente, pena la violazione del principio di par condicio tra i concorrenti.

Tale assunto sarebbe errato sotto i seguenti profili:

1) il bando non sanciva espressamente alcuna decadenza per la mancata indicazione dei titoli già in possesso dell'Amministrazione, limitandosi a prescriberne la semplice indicazione;

2) esso ricorrente, a pag. 4 della sua domanda di ammissione, aveva precisato e richiamato i titoli in possesso della Amministrazione finanziaria;

3) si trattava, inoltre, di un insieme di titoli tassativamente indicati dal D.M. 11.1.1993 che la stessa Amministrazione aveva emanato;

4) si trattava di un titolo che l'Amministrazione stessa aveva formato, e cioè la partecipazione alla Commissione di Sorveglianza sugli Archivi dell'Ufficio del Registro e Conservatoria di Sarzana;

5) l'art. 2 lett. e del bando avrebbe potuto essere interpretato nel senso che per i titoli in possesso dell'Amministrazione fosse sufficiente anche soltanto un richiamo generico, dovendo invece essere fatta l'indicazione specifica degli altri titoli, per i quali l'inoltro della prescritta documentazione assolveva ad una funzione essenziale per la loro ricognizione.

Osserva ancora l'appellante che la mera interpretazione letterale del bando data dal Tribunale di primo grado, pur richiamandosi il principio di parità di trattamento, non appare condivisibile alla luce della più recente giurisprudenza, la quale ha più volte sottolineato, come regola generale, che sebbene il bando costituisca la *lex specialis* del [concorso](#), ciò non toglie che le norme c.d. autoesecutive, quali l'art. 18 della legge n. 241/90, devono essere applicate quando ne ricorrano i presupposti, ancorché non specificamente richiamate.

Si è costituita in [giudizio](#) l'amministrazione finanziaria per contestare con memoria la fondatezza dell'appello.

Alla pubblica udienza del 13 ottobre 2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 - Con l'atto d'appello l'interessato torna a proporre quanto già lamentato innanzi al TAR, cioè che la Commissione esaminatrice, in contrasto con quanto previsto dall'art. 2 del bando di [concorso](#), non gli avrebbe valutato l'incarico, espletato dal 1° gennaio 1977 al 31 dicembre 1992, di membro della Commissione di Sorveglianza sugli Archivi dell'Ufficio del Registro e della Conservatoria dei Registri Immobiliari di Sarzana, così negandogli il punteggio corrispondente al titolo posseduto ed un utile collocamento nella graduatoria.

2 - In via preliminare e generale, va osservato che il bando prescriveva chiaramente e tassativamente che le domande di partecipazione al [concorso](#) dovevano indicare ed elencare i titoli valutabili " mediante precisi ed univoci estremi di riferimento ". Lo stesso articolo 2 del bando aggiungeva che i titoli " dovranno essere allegati in originale o copia autentica, qualora non siano in possesso dell'amministrazione ". La richiamata disposizione concorsuale prescriveva quindi due precisi e distinti oneri formali (e non " formalistici ", in quanto preordinati ad assicurare i fondamentali principi concorsuali di celerità, economicità ed imparzialità): quello dell'indicazione minuziosa, contenutisticamente completa, chiara ed esaustiva, del titolo, ovvero, in alternativa, quello dell'allegazione informale e quello dell'allegazione dei titoli non posseduti dall'amministrazione.

In base al combinato disposto delle due previsioni occorreva dunque che il candidato indicasse nella domanda tutti i titoli vantati, compresi quelli già in possesso dell'amministrazione interessata al [concorso](#).

Quella prescrizione non appare in contrasto con il principio pur fondamentale di non aggravamento del procedimento amministrativo, enunciato nell'articolo 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990 e specificato in altre disposizioni particolari della stessa legge n. 241, quali l'articolo 2, comma 4, 18, comma 2 e 19, comma 2. Anche il d. lgs. n. 165/2001 ha rafforzato il principio funzionale di non aggravamento con quello organizzativo di collegamento, comunicazione interna ed esterna ed interconnessione tra amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 1, del citato decreto legislativo.

3 - Il principio di non aggravamento - pur costituendo la base di civiltà giuridica dell'agire di una qualsiasi amministrazione moderna e democratica - deve tuttavia essere correlato agli altri principi procedurali anch'essi correlati ai valori costituzionali di cui agli artt. 97 e 98 Cost.: buon

andamento e dedizione non ad astratti e fumosi " interessi generali " ma a quelli specifici della Nazione, cioè ai bisogni ed interessi concreti di tutti i componenti la collettività nazionale.

Fra i principi fondamentali che caratterizzano ulteriormente il procedimento amministrativo in generale ivi compreso quello concorsuale vi sono quelli della efficienza, efficacia, celerità ed economicità: art. 1, comma 1, legge n. 241 del 1990; art. 35, comma 3, lettera a) del d. lgs. n. 165/2001.

Tutti i predetti principi concorrono dunque ad assicurare un procedimento che sia rispettoso, al contempo, della dignità del cittadino a non subire richieste vessatorie, defatigatorie, ed inutili da parte dei pubblici uffici e dell'interesse (privato degli altri candidati e pubblico dell'amministrazione) alla conclusione del procedimento concorsuale in termini ragionevoli e con risultati efficaci.

La pretesa contenuta nel bando di indicare con esaustiva precisione anche i titoli posseduti dall'amministrazione (o, in alternativa, di allegarli seppure senza gravose formalità, come invece richiesto per quelli non già in possesso della p.a.) si manifesta conforme ai predetti principi, consentendo all'amministrazione stessa di procedere agevolmente e rapidamente alla ricerca dei titoli in suo possesso, soprattutto quando si tratti, come nel caso di specie, di amministrazione strutturalmente complessa ed articolata in una molteplicità di uffici distinti territorialmente e funzionalmente e quando la procedura concorsuale comporti l'attribuzione di un elevato numero di posti dirigenziali ed una elevata partecipazione di candidati, con conseguente mole documentale da acquisire e valutare.

4 - Quanto al requisito della esaustività delle indicazioni dei titoli, esso comporta che il candidato proceda ad un'elencazione completa e significativa dei titoli stessi, sempre per soddisfare quel principio di economicità e celerità di cui s'è poc'anzi detto. Quando il bando usa pertanto termini stringenti e limpidi, quali " precisi e univoci " non basta per soddisfare quella richiesta dichiarare la frequenza di un corso, l'assolvimento di un incarico, il conseguimento di un diploma o una laurea, indicandone solo data e titolo, ma occorre precisare altresì l'ente organizzatore, il luogo di svolgimento, le caratteristiche sostanziali del titolo medesimo (ad es., per un corso di formazione, se con voto finale o meno), gli attestati di frequenza, ecc...

5 - Quanto alla presunta violazione del principio di autocertificazione dei titoli invocato attraverso il richiamo all'articolo 18 della legge n. 241 del 1990, esso non giova in alcun modo a sostenere le ragioni dell'appellante.

In primo luogo è da osservare, in via generale, che non è contestabile che possano essere "comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni " anche i seguenti fatti e circostanze: qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica ", ai sensi dell'articolo 46 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, emanato con il D.P.R. 28-12-2000, n. 445.

Analogamente a dirsi per le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, di cui al successivo articolo 47 dello stesso Testo unico.

Tuttavia, occorre ricordare che per giurisprudenza costante, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ha attitudine certificativa e probatoria fondata sull'istituto della presunzione semplice, cioè fino a contraria risultanza, nei confronti della Pubblica Amministrazione e nei procedimenti

amministrativi in cui la stessa viene inserita (cfr. Cass. Civ. Sezioni Unite, 14 ottobre 1998, n. 10153; Sez. Lav., 25 luglio 2002, n. 10981; 14 aprile 2001, n. 5594; sez. III, 16 maggio 2001, n. 6742; 16 gennaio 1996, n. 298). Inoltre, quella efficacia probatoria cessa nell'ambito del processo, dove tutte le parti possono fornire al giudice prova contraria a quanto attestato nella dichiarazione sostitutiva (Cass., sez. lavoro, 11-07-2007, n. 15486; Consiglio Stato, sez. IV, 24 febbraio 2000, n. 1010).

Neppure va dimenticato che le autodichiarazioni del privato concernono soltanto "stati, qualità personali e fatti ", cioè dati oggettivi e non opinabili, e pertanto non hanno effetto alcuno sulle loro qualificazioni variamente configurate e rilevanti nell'ambito dei diversi procedimenti amministrativi.

6 - Ma, al di là e prima di queste considerazioni generali, è da osservare che il predetto principio di autodichiarazione non assiste il motivo d'appello in esame, anzitutto in punto di mero fatto.

Come esattamente rilevato nell'appellata sentenza, l'odierno appellante aveva ommesso del tutto di indicare il titolo controverso nella domanda di partecipazione.

In tale contesto, quindi, la mancata valutazione del titolo de quo risulta conforme all'univoca disposizione nel bando, che nel prescrivere in termini chiari e cogenti (la cogenza sta nell'uso del verbo servile dovere: "dovrà essere indicata") l'indicazione dei titoli in sede di domanda di partecipazione, esclude necessariamente qualsiasi produzione dei titoli stessi successivamente al termine di presentazione della domanda. Infatti una eventuale produzione successiva verrebbe a costituire una sorta di integrazione sostanziale della domanda, che sarebbe in evidente contrasto rispetto al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'istituto dell'integrazione documentale è destinato a supplire solo a carenze della documentazione irregolare o formalmente incompleta, quindi per il semplice aspetto formale o per la rettifica della dichiarazione, la cui irregolarità attenga ad elementi non essenziali, e non anche a supplire a mancanze assolute e sostanziali della documentazione o della dichiarazione, atteso che, altrimenti, l'integrazione si risolverebbe in una violazione del fondamentale principio concorsuale della *par condicio* tra i concorrenti (Cons. Stato, sez. VI, 29 aprile 2009, n. 2710; sez. IV, 15 novembre 2004 n. 7469 e 26 maggio 2003 n. 2808; Sez. V, 30 marzo 1988 n. 179).

7 - In conclusione l'appello va respinto.

Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso in appello indicato in epigrafe:

- respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata;
- condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente **giudizio**, liquidate in complessivi millecinquecento euro (euro 1.500,00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2009 con l'intervento dei Signori:

- Luigi Cossu - Presidente
- Luigi Maruotti - Consigliere
- Goffredo Zaccardi - Consigliere
- Armando Pozzi - Consigliere, Estensore
- Anna Leoni - Consigliere

IL PRESIDENTE

Luigi Cossu

L'ESTENSORE

Armando Pozzi

Depositata in Segreteria il 6 novembre 2009
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)