

Publicato il 09/02/2022

N. 00915/2022REG.PROV.COLL.
N. 05636/2021 REG.RIC.



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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5636 del 2021, proposto da
Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo
Guadagnino, Paola Massafra, Cherubina Ciriello, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo
Guadagnino in Roma, via Cesare Beccaria n. 29;

contro

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Diego Vaiano, Alvisè
Vergerio Di Cesana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Diego Vaiano in Roma,
Lungotevere Marzio n.3;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione
Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente Rideterminazione

punteggio graduatoria concorso Inps consulente protezione sociale

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 febbraio 2022 il Cons. Antonella De Miro;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellato ha partecipato al concorso pubblico, per titoli ed esami, indetto dall'Istituto Nazionale di Previdenza sociale per la copertura di n. 967 posti di consulente protezione sociale, da inquadrare nei ruoli del personale dell'Istituto, area C, posizione economica CI (il bando è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4^a Serie speciale "Concorsi ed esami", n. 34 del 27 aprile 2018).

La graduatoria finale del concorso, approvata con Determinazione Presidenziale n. -OMISSIS-, gli attribuisce un punteggio per i titoli decurtato di quattro punti, inizialmente attribuitigli, avendo la Commissione di concorso ritenuto, successivamente all'espletamento delle prove orali, che il titolo dichiarato ("diploma di specializzazione per le professioni legali") non fosse equiparabile al master di II livello inerente alle materie indicate all'art. 2 del bando di concorso. Con successiva determinazione del Presidente dell'INPS n. -OMISSIS-, la graduatoria finale veniva ulteriormente rettificata, confermando la decisione di non attribuire alcun punteggio al titolo del "diploma di specializzazione per le professioni legali".

2. Il candidato odierno appellato in primo grado chiedeva l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dei seguenti atti:

- della rettifica alla graduatoria finale e della graduatoria dei vincitori del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione

sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica Cl, approvate con determinazione presidenziale del -OMISSIS-

- della graduatoria finale e della graduatoria dei vincitori del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica Cl, approvate con determinazione presidenziale datata 11 giugno 2019;

-del verbale n. 69 del 18 aprile 2019, comprensivo di tutti gli allegati, redatto dalla Commissione esaminatrice del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica Cl;

3. Il ricorrente ha chiesto il riconoscimento del suo diritto alla determinazione del punteggio spettante, ai fini della corretta collocazione nella graduatoria finale.

4. Lamentava in particolare:

-violazione degli artt. 8, comma 1, e 12, comma 2, del d.P.R. n. 487/1994; violazione principi dell'anonimato e dell'imparzialità ed eccesso di potere sotto diversi profili (violazione di principi generali di imparzialità, razionalità e buon andamento);

-violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990; violazione dei principi generali dell'ordinamento; violazione dell'Accordo stipulato in sede di Conferenza Permanente Stato -Regioni n. 252. del 20/12/2012) ed eccesso di potere per irrazionalità, manifesta ingiustizia, incoerenza/contraddittorietà interna dell'attività amministrativa;

-violazione del principio del *contrarius actus*; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 ed eccesso di potere per difetto di motivazione e incoerenza;

- avuto riguardo alle previsioni del bando di concorso, violazione degli artt. 3 e 97 della Cost.; violazione dei principi generali dell'ordinamento e per eccesso di potere per irrazionalità: e contesta le legittimità della *lex specialis* nella parte in cui limita la valutazione della Commissione di concorso ai soli master di II livello posseduti dai candidati senza prevedere l'attribuzione di

alcun punteggio per i titoli come quello posseduto dalla ricorrente (diploma di specializzazione per le professioni legali).

5. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale amministrativo accoglieva la domanda di annullamento (in parte qua) degli atti impugnati in relazione alla mancata valutazione del titolo formativo post - lauream dichiarato dal ricorrente nella domanda di partecipazione al concorso de quo e, per l'effetto, dichiarava il diritto di quest'ultimo alla rideterminazione del punteggio ad esso spettante, secondo quanto indicato in motivazione, precisando che:

-l'Amministrazione non contesta la pertinenza del titolo dichiarato dal ricorrente alle materie indicate nell'art. 2 del bando di concorso, né contesta il numero dei crediti formativi o delle ore teorico - pratiche previste per il conseguimento del predetto titolo;

-l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato in materia di valutazione dei titoli formativi post lauream è fondato su criteri di tipo sostanziale, anziché formali o nominalistici, ritenendo (a prescindere dal nomen iuris) equiparabili ai master i corsi di perfezionamento post lauream che presentino le medesime caratteristiche, con riguardo alla durata, al numero delle ore di insegnamento, alla previsione di un esame finale (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 23 aprile 2009 n. 2515). Il richiamato orientamento giurisprudenziale è stato recentemente confermato dal Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza 26 luglio 2017 n. 3695;

- non è pertinente la giurisprudenza invocata dall'Inps – anche della sezione giudicante – in quanto in essa la contestazione riguarda i requisiti di accesso al concorso e non i titoli valutabili dalla Commissione ai fini dell'attribuzione del punteggio e della conseguente collocazione nella graduatoria;

-il titolo controverso e il Master di II livello sono ricompresi nell'ottavo livello formativo del sistema di referenziazione previsto dall'Accordo sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF), di cui alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.4.2008,

sancito dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 20 dicembre 2012 e recepito con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 13.2.2013;

-non “può considerarsi ostativa all’accoglimento della domanda di annullamento (in parte qua) degli atti impugnati l’invocata applicazione del principio dell’autovincolo costituito dalle previsioni del bando di concorso, in quanto dette previsioni sono state impuginate dalla ricorrente nella parte in cui attraverso una interpretazione letterale vengano considerate preclusive alla valutazione del titolo formativo post lauream da essa conseguito”.

6.L’Inps propone il presente ricorso e contesta:

-la violazione delle norme del bando di concorso e la omessa motivazione sulla natura tassativa dei titoli valutabili e sulla natura delle clausole del bando;

-la rilevanza, ai fini della decisione della controversia, dell’Accordo sulla referenziazione (EQF), in quanto si tratta di una struttura che consente un confronto tra diplomi e qualifiche rilasciati dagli stati membri senza, tuttavia, modificare l’assetto istituzionale di ogni Paese membro che, su base volontaria, può utilizzare collegando i propri sistemi di istruzione e formazione agli 8 livelli in esso contenuti. In nessuna disposizione dell’Accordo è dato rinvenire una previsione di equiparazione o equipollenza tra i diversi titoli appartenenti allo stesso livello EQF;

-l’omessa motivazione sulla disparità di trattamento tra titoli per la partecipazione al concorso e titoli valutabili, è lacunosa e laconica la motivazione sul punto che non spiega le ragioni in base al quale va valutato un titolo;

-la richiamata giurisprudenza del Consiglio di Stato che riguarda diverse fattispecie non sovrapponibili al caso in esame in quanto presentano differenze di notevole rilevanza, riferendosi ai requisiti di ammissione.

L’INPS chiede la riforma della sentenza TAR Lazio avversata, con la conseguente reiezione del ricorso proposto in primo grado e la condanna di

controparte alle spese di lite, oltre accessori di legge.

Si è costituito l'appellato per chiedere la reiezione del gravame.

Le parti hanno depositato le rispettive memorie nei termini previsti dall'art. 73 c.p.a.

All'udienza pubblica del 3 febbraio 2022, sulle conclusioni delle parti come a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Come esposto in narrativa, oggetto della controversia è il riconoscimento del titolo relativo al Diploma di specializzazione in professioni legali che il ricorrente assume essere equivalente al Master di II livello.

Il ricorso è infondato.

1. Con determinazione presidenziale n. -OMISSIS-l'Inps ha indetto il concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti in Area C, posizione economica C1 profilo "consulente protezione sociale", per il reclutamento dall'esterno di nuovo personale, il cui bando è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 4^a Serie Speciale – Concorsi ed Esami n. 34 del 27 aprile 2018.

In particolare l'art. 9, concernente la Valutazione dei titoli, prevede diverse tipologie di titoli che il candidato può dichiarare in domanda ai fini dell'attribuzione da parte della Commissione di un punteggio aggiuntivo.

I titoli elencati nella predetta disposizione sono:

- laurea magistrale/specialistica/ vecchio ordinamento;
- master di II livello inerente alle materie di cui all' art. 2 del bando di concorso;
- dottorato di ricerca (DR) inerente alle materie di cui all' art. 2 del bando di concorso;
- altra (o altre) laurea magistrale/specialistica/vecchio ordinamento;
- certificazione di conoscenza informatica almeno a livello base;
- certificazione – in corso di validità – di conoscenza della lingua inglese.

2. Lo stesso art.9 indica espressamente il punteggio da attribuirsi relativo a ciascun titolo e in particolare:

-3 punti per laurea magistrale/specialistica/vecchio ordinamento con votazione

finale da 101 a 105;

- 6 punti per laurea magistrale/specialistica/vecchio ordinamento con votazione

finale da 106 a 110;

- 9 punti per laurea magistrale/specialistica/vecchio ordinamento con votazione

finale pari a 110 e lode;

Al predetto punteggio saranno sommati i seguenti punteggi relativi ai seguenti titoli

posseduti, dichiarati in domanda:

4 punti per uno o più master di II livello inerenti alle materie di cui all'art.2 del

presente bando di concorso;

8 punti per uno o più dottorati di ricerca (DR) inerenti alle materie di cui all'art.2

del presente bando di concorso;

il punteggio massimo attribuibile per la valutazione dei suddetti titoli è pari a 8

punti.

Al predetto punteggio saranno sommati i seguenti punteggi in relazione ai seguenti

titoli posseduti, dichiarati in domanda:

4 punti per ulteriore/i laurea/e magistrale/specialistica/vecchio ordinamento (o

ulteriori lauree magistrali/specialistiche/vecchio ordinamento) di quelle indicate

all'art. 2, a prescindere dal punteggio riportato;

1 punto per possesso di certificazione di conoscenza informatica almeno a livello

base;

5 punti per certificazione – in corso di validità – di conoscenza della lingua inglese, pari almeno al livello B2 del Quadro Comune Europeo di riferimento, rilasciata da uno degli enti certificatori riconosciuti dal decreto n. 118 del 28 febbraio 2017 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca -

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione - Direzione

Generale per il personale scolastico;

8 punti per certificazione - in corso di validità - di conoscenza della lingua inglese, pari almeno al livello C1 del Quadro Comune Europeo di riferimento, rilasciata da uno degli enti certificatori riconosciuti dal decreto n. 118 del 28 febbraio 2017 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca -

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione - Direzione

Generale per il personale scolastico; il punteggio per tale titolo assorbe il punteggio del titolo di cui al punto precedente;

il punteggio massimo attribuibile per la valutazione dei suddetti titoli è pari a 13

punti.

Conseguentemente, la valutazione complessiva dei titoli di cui ai commi 1, 2 e 3 del

presente articolo, non supererà il punteggio massimo di 30 punti.

3.E' un dato oggettivo ed incontrovertibile che nessun punteggio è attribuito dal bando di concorso al diploma rilasciato dalle Scuole di specializzazione per le professioni legali che non risulta ricompreso nell'elenco dei titoli valutabili.

4.Parte ricorrente invoca il principio secondo cui il bando costituisce la lex specialis del pubblico concorso, da interpretare in termini strettamente

letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità.

5. Il Collegio condivide l'arresto giurisprudenziale secondo cui il bando è da considerare *lex specialis* del concorso in forza dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti che sarebbe pregiudicata ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis* medesima, sia del più generale principio dell'autovincolo che vieta la disapplicazione del bando quale atto con cui l'amministrazione si è originariamente auto vincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2013 n. 1969).

Il Collegio ribadisce, altresì, che le clausole del bando di concorso per l'accesso al pubblico impiego non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, dovendo, invece, essere interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione. (cfr. art. 12, primo comma, disp. prel. cod. civ.). Soltanto qualora il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole all'ammissione del candidato alle prove, essendo conforme al pubblico interesse - e sempreché non si oppongano a ciò interessi pubblici diversi e di maggior rilievo - che alla procedura selettiva partecipi il più elevato numero di candidati (così, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2003 n.7134). “E ciò sulla scorta di quanto già affermato dall'Adunanza Plenaria nella ormai risalente ordinanza n. 1 del 1998, secondo cui “l'ipotesi per l'Amministrazione, in sede di esame delle domande di partecipazione al concorso, di non dare applicazione a clausole del bando illegittime, o di dare alle clausole del bando un'interpretazione conforme a legge, o estensiva della partecipazione al concorso, è possibile solo nel caso di clausole del bando

ambigue e suscettibili di più possibili e ugualmente plausibili letture da parte dell'interprete" (C. Stato, V, 19 settembre 1995, n. 1319)."

In generale, quindi, deve essere confermato il principio più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa che riconosce "in capo all'amministrazione indicente la procedura selettiva un potere discrezionale nell'individuazione della tipologia dei titoli richiesti per la partecipazione, da esercitare tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire." (cfr., Cons. St., Sez. V, 18 ottobre 2012, n. 5351; Cons. St., Sez. VI, 3 maggio 2010, n. 2494).

Va soggiunto, tuttavia, che il TAR Lazio con la sentenza impugnata ha prestato adesione all'altrettanto consolidato giurisprudenziale del Consiglio di Stato applicabile in subiecta materia, e cioè al criterio della prevalenza della natura sostanziale in presenza di titoli riconosciuti assimilabili e/o equivalenti a titoli espressamente previsti dal bando di concorso, e avuto particolare riguardo proprio al diploma di perfezionamento in professioni legali rispetto al Master di II livello, ha ritenuto (a prescindere dal nomen iuris) equiparabili ai master i corsi di perfezionamento post lauream che presentino le medesime caratteristiche, con riguardo alla durata, al numero delle ore di insegnamento, alla previsione di un esame finale (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 23 aprile 2009 n. 2515, Sezione VI, sentenza 26 luglio 2017 n. 3695).

La stessa normativa di settore prescinde dalla denominazione formale dei vari corsi e distingue gli stessi sulla base dei loro contenuti formativi. Infatti il D.M. n. 509/1999 (Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei) ed il successivo D.M. n. 270/2004, consentono alle Università di attivare corsi di perfezionamento, successivi al conseguimento della laurea, alla conclusione dei quali sono rilasciati master universitari di primo e secondo livello (art. 3, co. 8, d.m. n. 509/1999 ed art. 3, co. 9, d.m. n. 270/2004).

Il Collegio, pur considerando che siffatto arresto giurisprudenziale ha riguardato l'efficacia dei titoli posseduti e dichiarati dal candidato per

l'ammissione al concorso, riconosce che il principio sostanziale debba prevalere sul principio formale anche nella ipotesi in cui, come nel caso di specie, la questione verta sui titoli valutabili per la determinazione del punteggio finale, perché diversamente si perverrebbe ad una illogica e immotivata disparità di trattamento.

Tale assunto trova conferma nelle previsioni dell'European Qualification Framework (EQF), costruito come una griglia di referenziazione funzionale volta a mettere in relazione e posizionare le diverse qualificazioni professionali dei cittadini dei paesi europei, e quindi le certificazioni formali rilasciate nei Paesi membri dell'Unione Europea da un'autorità competente a conclusione di un percorso di formazione come attestazione di aver acquisito delle competenze compatibili agli standard stabiliti dal sistema educativo nazionale.

In pratica l'EQF permette un confronto che “si basa su livelli comuni di riferimento, correlati a learning outcomes (risultati dell'apprendimento) e collocati in una struttura ad otto livelli” e nel nostro Paese trova applicazione a seguito della sottoscrizione dell'Accordo, sancito il 20 dicembre 2012 in sede di Conferenza Stato-Regioni, con il quale è adottato il “Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo EQF” nel quale sono “posizionati” i titoli di studio italiani nell'ambito degli otto livelli previsti dall'EQF. Tale Accordo è stato recepito con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 13 febbraio 2013.

In particolare, l'ottavo livello di referenziazione prevede i seguenti titoli: Dottorato di ricerca, diploma accademico di formazione alla ricerca, diploma di specializzazione, master universitario di II livello, diploma accademico di specializzazione, diploma di perfezionamento o master. Si tratta di titoli professionalizzanti cui corrisponde lo stesso livello di formazione professionale, come specificato alle voci “conoscenza”, “abilità” e “competenza”, rispettivamente in: “Livello conoscitivo più avanzato in un

ambito lavorativo o di studio e all'interfaccia tra campi"; "Tecniche più avanzate e specializzate, tra cui la sintesi e la valutazione, necessarie per risolvere problemi complessi della ricerca e/o dell'innovazione e per estendere e ridefinire le conoscenze esistenti o la pratica professionale"; Dimostrare effettiva autorità, innovazione, autonomia e integrità tipica dello studioso e del professionista e un impegno continuo nello sviluppo di nuove idee o processi all'avanguardia in contesti di lavoro o di studio, tra cui la ricerca".

6.E' da ritenere vincolante per l'Amministrazione, ai fini dell'esplicitazione del proprio potere discrezionale volto a definire i criteri concorsuali di ammissione e selezione, la previsione dell'Accordo, con il conseguente pari riconoscimento dei titoli in esso indicati al livello ottavo di referenziazione, pur non potendosi disconoscere le differenze in termini di durata del percorso professionalizzante (triennale per il Dottorato, minimo biennale per il Diploma di specializzazione, minimo annuale per il Master di II livello) e di crediti CFU (120 per il Diploma e 60 per il Master di II livello).

Siffatte considerazioni trovano conferma nel DPCM 16 aprile 2018, n. 78, concernente il "Regolamento che stabilisce i titoli valutabili nell'ambito del concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente e il valore massimo assegnabile, ad ognuno di essi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 -bis, del DPR 24/9/2004, n. 272". Il suddetto DPCM, infatti, riconosce il DSPL tra i titoli da prendere in considerazione per l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, operando comunque una differenziazione di "peso" tra i titoli inseriti al livello 8 di referenziazione, attribuendo al possesso del citato diploma di specializzazione (se rilasciato da istituzioni universitarie pubbliche, università non statali legalmente riconosciute, nonché istituzioni formative pubbliche o private, autorizzate e o accreditate dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, costituite anche in consorzio, fermo restando quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 165 del 2001) un punteggio superiore a quello di un Master, prevedendo in particolare l'attribuzione fino a

5 per il Master di II livello, fino a 8 per il DS e fino a 12 per il dottorato di ricerca.

7. Da quanto precede, correttamente, la sentenza del Tar Lazio avversata dichiara illogica e viziata da eccesso di potere, e per questo illegittima, la decisione dell'INPS di escludere dal bando di concorso il DSPL, quale categoria di titolo valutabile ai fini dell'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, da cui discende la illegittimità del verbale della Commissione di concorso e la graduatoria finale approvata dall'INPS.

8. Si soggiunge, altresì, che non significando la equiparazione del livello formativo mera sovrapposizione tra Dottorato di ricerca, DSP e Master di II livello, stante la differente durata del periodo formativo per il conseguimento dei rispettivi titoli (triennale per il Dottorato, minimo biennale per il Diploma di specializzazione, minimo annuale per il Master di II livello) e acquisizione di crediti CFU (120 per il Diploma e 60 per il Master di II livello), l'Amministrazione, nella sua ampia discrezionalità, potrà nell'avvenire valutare il diverso punteggio da attribuire a ciascun titolo in questione con espressa previsione nel bando di concorso.

9. Le spese del presente grado del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza dell'Istituto appellante.

Rimane definitivamente a carico di questo anche il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l'I.N.P.S. a rifondere in favore di -OMISSIS- le spese del presente grado del giudizio, che liquida nell'importo di € 3.000,00, oltre accessori come per legge.

Pone definitivamente a carico dell'I.N.P.S. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Noccelli, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

Antonella De Miro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonella De Miro

IL PRESIDENTE
Massimiliano Noccelli

IL SEGRETARIO