



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11362 del 2019, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Carmelo Giurdanella, Daniela Maliardo, Andrea Giurdanella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carmelo Giurdanella in Roma, via dei Barbieri n.6;

***contro***

Inps, 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 Paola Massafra in Roma, via Cesare Beccaria, 29;

***nei confronti***

-OMISSIS-non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

*previa sospensione degli effetti:*

- a) della determinazione presidenziale 11 giugno 2019 n. 51 (nonché della determinazione presidenziale 19 giugno 2019 n. 63 di rettifica), con cui l'INPS ha approvato la graduatoria finale e la graduatoria dei vincitori nel concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, Area C, posizione economica C1, nella parte in cui sottrae i 4 punti precedentemente assegnati alla ricorrente per il possesso del titolo di Diploma di Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali;
- b) del verbale n. 69 del 18 aprile 2019, con il quale la Commissione ha deliberato di la modifica dei criteri di valutazione dei titoli già stabiliti e la sottrazione dei punteggi già attribuiti per titoli in caso di possesso di Diploma di Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali;
- c) per quanto occorra, dell'art. 9, comma 2, del Bando del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, Area C, posizione

economica C1 indetto con determinazione presidenziale 24 aprile 2018, n. 42;

d) di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Inps;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2020 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha partecipato al Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1, indetto con determinazione presidenziale 24 aprile 2018, n. 42.

Ha superato sia la prova preselettiva del concorso, che le prove scritte ed orali.

La Commissione di concorso, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 9 del bando di concorso, ha successivamente proceduto alla valutazione dei titoli dichiarati dai candidati nella domanda di partecipazione, attribuendo alla odierna ricorrente punti 10, di cui 6 per il voto di laurea e 4 per titoli *post lauream*.

Dall'esame della graduatoria finale del concorso, approvata con Determinazione Presidenziale n. 51 dell'11 giugno 2019, la ricorrente ha constatato che il punteggio per i titoli inizialmente ad essa attribuito era stato decurtato di quattro punti, avendo la Commissione 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. 63 del 19 giugno 2019, è stata confermata la decisione di non attribuire alcun punteggio al titolo del "*diploma di specializzazione per le professioni legali*".

Per effetto delle modifiche apportate la ricorrente è stata collocata nella posizione n. -OMISSIS-.

Con comunicazione del 21 giugno 2019, l'I.N.P.S. ha informato tutti i candidati utilmente collocati in graduatoria (come vincitori o come idonei) che, a partire dal giorno 1° luglio 2019, essi sarebbero stati convocati per procedere alla sottoscrizione del contratto di lavoro: 1) i candidati collocati in graduatoria fino alla posizione n. 3.009 avrebbero sottoscritto il contratto a tempo indeterminato di 36 ore (full-time), con accessori e buoni pasto; 2) i restanti 498 candidati avrebbero stipulato il contratto a tempo determinato (part-time) da 30 ore settimanali, senza premi accessori e buoni pasto fino al mese di novembre 2019, allorquando sarebbe intervenuta la conversione del rapporto di lavoro, con stipula di contratto a tempo indeterminato e full time, per effetto del venir meno del blocco alle assunzioni previsto *ex lege*.

Dopo aver fatto rilevare che, ove la Commissione di concorso avesse correttamente valutato il titolo da essa dichiarato, avrebbe ricoperto nella graduatoria finale la posizione -OMISSIS-), la ricorrente ha contestato la legittimità degli atti indicati in epigrafe, sotto diversi profili.

Ha chiesto quindi l'annullamento (in parte qua) degli atti impugnati e il riconoscimento del suo diritto alla determinazione del punteggio spettante, ai fini della corretta collocazione nella graduatoria finale.

A sostegno delle proprie ragioni, ha articolato i seguenti motivi di diritto:

- *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 e dell'art. 11 del D.P.R. n. 487/1994 – Violazione dell'art. 11 dell'avviso pubblico – Difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 legge 241/90 – Violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di imparzialità e trasparenza – Eccesso di potere per contraddittorietà - Violazione del legittimo affidamento”*;

- *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 e dell'art. 11 del D.P.R. n. 487/1994 – Violazione dell'art. 4 e dell'art. 11 dell'avviso pubblico – Violazione della regola dell'anonimato”*;

- *“Violazione dell'art. 21 nonies l. 241/1990 – violazione degli artt. 6, 7 e 10 della l. 241/1990 – violazione del legittimo affidamento”*;

- *“Violazione dell'art. 9 comma 2 del bando – Violazione del decreto interministeriale del 13 febbraio 2013 Ministero del lavoro e MIUR – Violazione dell'art. 3 del T.U.E. e della libertà di circolazione - contraddittorietà - disparità di trattamento”*;

- *“Violazione dell'art. 3 della Costituzione – Irragionevolezza – Eccesso di potere per disparità di trattamento”*;

- *“Violazione dell'art 97 Cost. e del principio di imparzialità – violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del bando – eccesso di potere per sviamento”*.

Si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale di previdenza sociale, contestando la fondatezza delle censure dedotte dalla parte ricorrente e chiedendo conseguentemente la reiezione delle domande formulate.

Con ordinanza n. -OMISSIS- è stato ordinato alla parte ricorrente di procedere alla integrazione del contraddittorio ed è stata disposta una sollecita fissazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, del c.p.a

In data 28 novembre 2019, è stata depositata l'attestazione relativa alla esecuzione dell'adempimento dell'integrazione del contraddittorio, per pubblici proclami.

Con memorie difensive e di replica, le parti costituite hanno avuto modo di rappresentare compiutamente le rispettive tesi difensive.

All'udienza pubblica del 27 ottobre 2020, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. La domanda di annullamento (*in parte qua*) degli atti impugnati è reputata dal Collegio meritevole di accoglimento per le ragioni di seguito indicate.

3. Con il primo motivo la ricorrente deduce violazione degli artt. 8 e 12 del d.P.R. n. 487/1994, nonché dei principi di trasparenza, dell'anonimato, dell'imparzialità e del legittimo affidamento, e l'eccesso di potere sotto diversi profili.

In estrema sintesi, la ricorrente si duole del fatto che la Commissione di concorso ha proceduto ad una nuova valutazione dei titoli dopo l'espletamento delle prove orali, in violazione:

- dell'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 487/1994 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), a norma del quale nei concorsi per titoli ed esami la valutazione dei titoli, previa individuazione dei criteri, è effettuata dopo le prove scritte e prima che si proceda alla correzione dei relativi elaborati;
- dell'art. 12, comma 2, del medesimo d.P.R., a norma del quale nei concorsi per titoli ed esami il risultato della valutazione dei titoli deve essere reso noto agli interessati prima della effettuazione delle prove orali.

Nel *modus operandi* della Commissione di gara, che ha proceduto alla rivalutazione dei titoli dopo l'espletamento delle prove orali, decurtando dal punteggio originariamente attribuito alla ricorrente 4 punti, sarebbe ravvisabile la violazione dei principi sopra richiamati.

Con il secondo motivo, viene dedotta la violazione, ad opera della Commissione, dei principi cardine della normativa sui concorsi (ma più in generale di qualsiasi tipo di procedura comparativa) atteso che avrebbe cambiato in corsa non soltanto la valutazione dei titoli, ma anche gli stessi criteri di valutazione.

Con il terzo motivo, viene censurata l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art.21 *nonies* L.241/90. In buona sostanza, sarebbe stato adottato dall'Istituto un vero e proprio provvedimento di annullamento in autotutela, senza le garanzie che la norma prevede per tale tipologia di provvedimenti.

Con il quarto ed il quinto motivo, la ricorrente sostiene che la valutazione della Commissione sarebbe illegittima anche nel merito, nella parte in cui avrebbe deciso, sconfessando la precedente determinazione, di non valutare il Diploma della SSPL come master di secondo di secondo livello sulla base di una interpretazione letterale e formalistica del bando e senza motivare in merito alle articolate argomentazioni formulate dal Presidente della Commissione di concorso in ordine alla opportunità/necessità di confermare le proprie precedenti determinazioni in ordine alla valutazione del diploma di specializzazione per le professioni legali. Deduce, inoltre, l'illegittimità della *lex specialis* ed in particolare dell'art. 9 comma 2 del bando qualora interpretato nel senso di escludere la valutazione del diploma SSPL.

Con il sesto motivo, infine, viene dedotta l'illegittimità dei provvedimenti *de quibus* perché adottati dalla Commissione in composizione illegittimamente allargata.

4. L'Inps si difende rilevando, in estrema sintesi, che il mancato inserimento nel bando del concorso *de quo* del "Diploma di Specializzazione per le Professioni Legali" nell'elenco dei titoli dichiarabili e valutabili, unitamente all'inesistenza di una clausola che facesse riferimento a titoli equipollenti a quelli espressamente indicati nel bando, comporterebbero che tale diploma non poteva essere valutato dalla Commissione esaminatrice. Le norme del bando, le cui prescrizioni sono tassative e non suscettibili di interpretazione analogica proprio al fine di garantire la par

condicio tra i candidati, costituirebbero un limite assoluto al potere discrezionale della Commissione, soprattutto quando, come nel caso di specie, tale esercizio è avvenuto in carenza di potere.

5. Occorre premettere che l'art. 9 del bando di concorso, rubricato "*Valutazione dei titoli*", prevedeva tra le altre cose l'attribuzione di 4 punti per uno o più master di II livello inerenti alle materie di cui all'art. 2 del bando di concorso.

In sede di presentazione della domanda di partecipazione al concorso, la ricorrente ha dichiarato il possesso di un diploma di specializzazione per le professioni legali; nel ricorso evidenzia che quello da essa dichiarato costituisce un titolo formativo *post lauream* conseguito al termine di un corso biennale e comporta l'attribuzione di 120 crediti formativi, mentre il master di II livello è conseguito al termine di un corso annuale e comporta l'attribuzione di 60 crediti formativi.

Gli elementi di fatto allegati dalla parte ricorrente non sono contestati dalla amministrazione resistente, che tuttavia evidenzia il chiaro tenore letterale del bando di concorso e invoca il principio dell'autovincolo costituito dalle previsioni della *lex specialis*, con la conseguenza che la Commissione di concorso non avrebbe potuto attribuire alla ricorrente il punteggio previsto dall'art. 9 del bando di concorso solo per i master di II livello inerenti alle materie di cui all'art. 2 del bando di concorso.

Pur apprezzando le considerazioni svolte dalla amministrazione resistente, il Collegio ritiene di non poter condividere le conclusioni cui essa è pervenuta.

Occorre premettere che, in materia di valutazione dei titoli formativi *post lauream* ai fini dell'accesso al pubblico impiego, si registrano nella giurisprudenza amministrativa due differenti orientamenti interpretativi: uno ancorato a criteri formali o nominalistici e uno fondato su criteri di tipo sostanziale.

Tra questi due orientamenti il Consiglio di Stato ha da tempo prestato adesione a quello basato su criteri di natura sostanziale, 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.

La Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha sancito, in data 20 dicembre 2012, l'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 aprile 2008. Nel predetto Accordo, che è stato recepito con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 13 febbraio 2013, il diploma di specializzazione e il master di II livello figurano entrambi nell'ottavo livello formativo del sistema di referenziazione.

Orbene, nel caso di specie, l'amministrazione non contesta la pertinenza del titolo dichiarato dalla 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; ne consegue, sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, che deve ritenersi viziata da eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di istruttoria e di manifesta illogicità, la decisione dell'amministrazione di limitare la valutazione ai soli master di secondo livello, escludendo la valutazione dei diplomi di specializzazione che pure rientrano nel medesimo livello formativo del sistema di referenziazione.

Né 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 impugnate dalla ricorrente nella parte in cui attraverso una interpretazione letterale vengano considerate preclusive alla valutazione del titolo formativo *post lauream* da essa conseguito.

Infine, non appare pertinente la giurisprudenza invocata dalla amministrazione resistente (anche di questa sezione), secondo la quale la individuazione dei titoli professionali di accesso al pubblico impiego è rimessa ad una valutazione latamente discrezionale della p.a., in relazione al profilo professionale dei posti da ricoprire; a tale riguardo, il Collegio deve rilevare che nel caso di specie la ricorrente non contesta i requisiti di accesso al concorso, quanto piuttosto i titoli valutabili dalla Commissione di concorso ai fini della attribuzione del punteggio e della collocazione nella graduatoria finale di merito.

In conclusione, per le ragioni sopra indicate, assorbita ogni altra censura, va accolta la domanda di annullamento degli atti impugnati nella parte in cui limitano l'attribuzione del punteggio previsto dall'art. 9 del bando di concorso ai soli master di II livello (relativi alle materie di cui all'art. 2 del medesimo bando), con esclusione dei titoli formativi *post – lauream* come quello vantato dalla ricorrente (diploma di specializzazione per le professioni legali), appartenente al medesimo livello formativo, con conseguente declaratoria del diritto della ricorrente alla rideterminazione del punteggio ad essa spettante, ai fini della corretta collocazione nella graduatoria finale.

La novità e la peculiarità delle questioni dedotte in giudizio giustificano l'equa compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie la domanda di annullamento (*in parte qua*) degli atti impugnati in relazione alla mancata valutazione del titolo formativo *post – lauream* dichiarato dalla ricorrente e, per l'effetto, dichiara il diritto di quest'ultima alla rideterminazione del punteggio ad essa spettante, secondo quanto indicato in motivazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento

europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Massimo Santini, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Ferrazzoli**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.