

Pubblicato il 12/10/2021

N. 06866/2021REG.PROV.COLL.
N. 09961/2020 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 9961 del 2020, proposto da Mariarita Cafulli, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Colagrande, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi n. 35b;

contro

AIFA - Agenzia Italiana del Farmaco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Marta Giovanna Toma, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Gattamelata e Francesca Romana Feleppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesca Romana Feleppa in Roma, via di Monte Fiore n. 22;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 03789/2020, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Marta Giovanna Toma e dell'AIFA - Agenzia Italiana del Farmaco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 settembre 2021 il Cons. Ezio Fedullo e dato atto, quanto ai difensori e alla loro presenza, di quanto indicato a verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza (in forma semplificata) appellata, il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso proposto dalla odierna appellante, dott.ssa Mariarita Cafulli, avverso la graduatoria finale del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per il conferimento di n. 2 posti a tempo indeterminato e pieno nel profilo di Funzionario linguistico Area III - posizione economica F 1 - nel ruolo del personale dell'Agenzia Italiana del Farmaco”, approvata con determina del Direttore Generale dell'AIFA n. 818 del 22 maggio 2019, pubblicata in G.U. Serie Speciale Concorsi del 31 maggio 2019.

La dott.ssa Mariarita Cafulli rappresentava che, avendo superato sia le prove scritte che le prove orali del concorso suddetto ed essendosi classificata, nella graduatoria di merito, in seconda posizione, con lo stesso punteggio (60,50/70) ottenuto dalla controinteressata, dott.ssa Marta Giovanna Toma, dalla quale era stata superata per il possesso di un titolo di preferenza precedente, ai sensi dell'art.5, comma 4, del D.P.R. n. 487 del 9 maggio 1994, non aveva vinto il concorso in quanto la candidata dott.ssa Giorgia Viceconte, quarta classificata, aveva usufruito della riserva prevista dall'art. 9-duodecies del decreto-legge n. 78/2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2015.

Essa lamentava in ricorso gli errori valutativi asseritamente commessi dalla Commissione esaminatrice nello scrutinio dei titoli dichiarati in sede di

partecipazione al concorso, la cui emenda le avrebbe consentito di collocarsi in posizione utile all'ottenimento di uno dei (due) posti oggetto di concorso.

In dettaglio, il primo profilo del *thema decidendum* sottoposto dalla ricorrente all'attenzione del giudice di primo grado concerneva l'attribuzione del punteggio relativo all'esperienza lavorativa, la cui attribuzione era disciplinata dall'art. 8, comma 7, del bando, il quale prevedeva quanto segue:

“a) Esperienza lavorativa punteggio massimo 6 punti:

a1) esperienza di lavoro presso l'AIFA: punti 1 ogni sei mesi: massimo punti 6;

a2) esperienza di lavoro in ambiti attinenti al profilo messo a concorso svolta presso istituzioni o enti pubblici o privati: punti 0,5 punti ogni sei mesi: massimo punti 4;

a3) altre esperienze di lavoro svolte presso istituzioni o enti pubblici: punti 0,25 ogni sei mesi: massimo punti 2”.

La ricorrente, che vantava una esperienza lavorativa di 12 anni (svolti dal 2006 fino al momento della domanda di partecipazione) in qualità di collaboratrice amministrativa con specifiche competenze linguistiche presso il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, atta ad integrare sia la categoria sub lett. a2) sia quella sub lett. a3), sosteneva che la Commissione avrebbe dovuto attribuirle 4 punti in relazione ai quattro anni svolti con funzioni attinenti al profilo presso l'ente pubblico predetto (ovvero 0,5 punti a semestre) ed ulteriori 2 punti in relazione agli altri quattro anni svolti presso il medesimo ente pubblico, da valutarsi come “altre esperienze di lavoro” (ovvero 0,25 punti a semestre).

Il T.A.R., al fine di statuire l'infondatezza della pretesa attorea, ha rilevato che “la Commissione esaminatrice nel corso della seduta di insediamento del 22 giugno 2018 aveva precisato che “la durata di attività svolte contemporaneamente non potrà essere cumulata (neanche tra categorie diverse). In presenza di sovrapposizioni temporali, la Commissione valuterà solo l'esperienza lavorativa che comporta l'esito più favorevole al candidato”.

Dunque con tale assunto, la Commissione ha fatto emergere la prevalenza del criterio dell'unicità dell'esperienza di lavoro: in altri termini, la Commissione, in sede di valutazione dei titoli presentati dalle parti, ha correttamente assegnato all'esperienza lavorativa vantata dalla ricorrente, il massimo del punteggio richiamato relativo all'esperienza di lavoro in ambiti attinenti al profilo messo a concorso svolta presso istituzioni o enti pubblici o privati: punti 0,5 ogni sei mesi massimo punti 4., chè tale era la previsione del bando – pur se la ricorrente deduce l'avviso a essa favorevole asseritamente espresso da funzionario dell'amministrazione, irrilevante in questa sede a fronte del dettato del bando medesimo”.

Mediante i motivi di appello – cui resistono l'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) e la controinteressata Toma Marta Giovanna - l'originaria ricorrente deduce in primo luogo che proprio il criterio valutativo sancito dalla Commissione esaminatrice con il verbale innanzi menzionato avrebbe dovuto giustificare l'accoglimento della tesi da essa fatta valere, incentrata – non sulla valutazione di uno stesso periodo di lavoro sotto profili diversi, ma – sulla separata valutazione di distinti segmenti temporali della medesima esperienza lavorativa, ai fini del riconoscimento del corrispondente punteggio previsto dal bando di concorso.

Essa espone inoltre gli argomenti che dovrebbero condurre all'accoglimento della soluzione interpretativa sostenuta in ricorso e ripropone, in via subordinata, la domanda di annullamento della richiamata prescrizione del bando di concorso, ove interpretabile nel senso sostenuto dall'Amministrazione, non espressamente esaminata dal giudice di primo grado.

Tanto premesso, il sintetizzato motivo di appello non è meritevole di accoglimento.

Deve invero osservarsi che, indipendentemente dalle ragioni addotte dal T.A.R. al fine di pervenire alla reiezione, in parte qua, del gravame, la stessa articolazione dei criteri di valutazione dell'esperienza lavorativa cristallizzata

nella *lex specialis* del concorso si oppone alla interpretazione datane, ai fini della attribuzione del corrispondente punteggio, dalla parte appellante.

Da essa si evince infatti che i tre parametri di valutazione sono ordinati secondo un criterio di carattere “gerarchico”, funzionale a collocare i titoli lavorativi astrattamente valutabili secondo una scala decrescente di elementi “specializzanti”, rilevanti in rapporto alla specificità del posto messo a concorso, ponendosi:

- al primo posto, l’esperienza di lavoro presso la stessa Amministrazione (AIFA) che ha indetto il concorso, cui essa ha ritenuto di attribuire il peso valutativo maggiore, il quale trova riscontro nella massima premialità riconosciuta all’unità temporale di misura (1 punto ogni sei mesi) così come il più ampio limite entro il quale essa può esprimersi (massimo 6 punti);
- al secondo posto, l’esperienza di lavoro in ambiti attinenti al profilo messo a concorso svolta presso istituzioni o enti pubblici o privati, cui corrisponde l’attribuzione di 0,5 punti ogni sei mesi, fino ad un massimo di punti 4;
- al terzo posto, le “altre esperienze di lavoro svolte presso istituzioni o enti pubblici”, cui corrisponde il livello minimo di premialità (punti 0,25 ogni sei mesi) così come la più ridotta misura del massimo punteggio (2 punti) all’uopo conseguibile.

Dalla suddetta “graduazione” qualitativa non può non discendere che ciascuna esperienza lavorativa esibita dal candidato – identificata dalla unicità del datore di lavoro, dalla identità delle mansioni svolte e dalla continuità temporale della stessa – vada rapportata alle singole categorie definite dal bando di concorso, seguendo l’ordine suscettibile di garantire, nell’ipotesi di integrale riscontro dei relativi caratteri “specializzanti”, il maggior punteggio: laddove tale corrispondenza sia verificata, poi, la relativa categoria non può che produrre un effetto di “assorbimento” dell’esperienza lavorativa, con la conseguente preclusione della sua valutazione sotto profili ulteriori compresi nella suddetta graduazione (sebbene per profili temporali eccedenti la misura massima in cui essa è valutabile secondo la categoria “assorbente”).

Ritenere diversamente, come ipotizzato dalla parte appellante, significherebbe alterare il meccanismo attributivo del punteggio de quo, nei termini delineati dalla *lex specialis*, in quanto la valutazione sotto profili diversi della medesima esperienza lavorativa, una volta esaurito il potenziale di punteggio connesso alla categoria “superiore”, si tradurrebbe nella surrettizia elusione dei limiti (temporali e di punteggio) entro i quali è consentito il relativo apprezzamento: con il risultato finale di sovvertire la distribuzione dei “pesi” tra le diverse categorie di titoli lavorativi contemplate dalla *lex specialis*, intesa a “premiare” quella/e che presenta/no la maggiore specificità in relazione al posto messo a concorso.

Né, a sostegno della tesi attorea, potrebbe farsi leva sull’esigenza di consentire, a chi non possa vantare nel suo curriculum alcuna esperienza di lavoro presso l’AIFA (contemplata dal sub-criterio a.1), di maturare lo stesso punteggio (6 punti) spettante a chi vi abbia invece prestato servizio, sottendendo tale ordine di idee, da un lato, la sostituzione della valutazione compiuta dall’Amministrazione allorché ha elaborato la disciplina concorsuale, attribuendo il maggior peso alla suddetta tipologia di esperienza di lavoro, dall’altro lato, l’assunto indimostrato che essa sia equiparabile, agli effetti della valutazione dei titoli, alla sommatoria di esperienze lavorative diverse previste dalle categorie “inferiori”, cui si oppone, invece, la necessaria considerazione dei titoli *de quibus* in termini non solo quantitativi o di punteggio, ma qualitativi, non apparendo irragionevole che sia valutata in modo più gratificante, ai fini della formazione della graduatoria di concorso, una esperienza lavorativa dotata del massimo grado di “specificità” rispetto al posto messo a concorso, a fronte di esperienze lavorative “frazionate” e dotate di (o valutate per) profili di attinenza (al posto messo a concorso) meno specifici (fino a quelli corrispondenti al sub-criterio a.3, caratterizzato da un grado di specificità “minimo”, siccome relativo alla sola natura pubblica del datore di lavoro).

Deve solo aggiungersi che il qui raggiunto approdo interpretativo trova definitivo suggello nell'incipit della richiamata lett. b.3, la quale, nel far riferimento ad "altre esperienze di lavoro", sottende la chiara volontà del redattore della *lex specialis* del concorso di limitare la valutabilità delle esperienze di lavoro secondo il suindicato criterio "residuale" a quelle non contemplate dalle lettere precedenti (*recte*, che non trovino in essere il fondamento della loro pregressa valutazione).

Da altro punto di vista – e tale considerazione rende conto della inaccogliabilità della censura subordinata, intesa a dedurre l'illegittimità della richiamata clausola del bando di concorso, ove interpretabile in senso incompatibile con la domanda attorea – non è irragionevole né contrastante con i parametri costituzionali invocati dalla parte appellante limitare l'autonoma valutabilità di periodi di lavoro ricadenti entro categorie diverse, tra quelle contemplate dalla *lex specialis*, alla sola ipotesi in cui siano riconducibili a distinti rapporti di lavoro, solo in tal caso potendo sostenersi che essi siano espressivi di esperienze lavorative diverse e, agli effetti attributivi del punteggio, non sovrapponibili: ciò in quanto, laddove invece i periodi di lavoro di cui si pretenda l'autonoma valutazione afferiscano allo stesso rapporto di lavoro, giuridicamente e fenomenicamente inteso, è del tutto ragionevole ritenere che il segmento del rapporto di lavoro avente "valore" minore, ai fini concorsuali, sia compreso ed assorbito in quello maggiore avente maggiore specificità ed attinenza con il posto messo a concorso, secondo il ragionamento dianzi illustrato.

Per finire, non può assumere rilievo la dedotta "interpretazione autentica" fornita da un funzionario dell'Amministrazione appellata a fronte del quesito rivoltole dalla appellante, attesa la sua palese inidoneità derogatrice rispetto alle vincolanti regole concorsuali.

Deve adesso procedersi all'esame del motivo di appello col quale si contesta la statuizione reiettiva resa dalla sentenza appellata con riferimento al motivo del ricorso introduttivo inteso a sostenere che del tutto illegittimamente la

Commissione di concorso non aveva valutato, mediante il riconoscimento del pertinente punteggio, né la seconda laurea in Economia e Commercio posseduta dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 8, comma 7, lett. b3) del bando ("laurea/diploma di laurea/laurea specialistica/laurea magistrale superiore rispetto a quelli prescritti per la partecipazione al concorso"), titolo per il quale era prevista l'attribuzione fino ad un massimo di 1 punto, né il Master universitario di II livello in Management culturale internazionale (organizzato dalla Università di Genova e dal Ministero degli Affari Esteri, di durata semestrale per un totale di 600 ore di lezione per 60 CFU e di 400 ore di stage conclusivo, per il quale la lett. b.2 prevedeva l'attribuzione fino ad un massimo di 1,50 punti.

Il giudice di primo grado, al fine di respingere il motivo de quo, premesso che "l'attività della commissione esaminatrice di determinazione dei criteri di valutazione rientra nell'ampia discrezionalità della stessa ed è sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, rientrando nel merito dell'azione amministrativa", ha osservato quanto segue: "Pertanto, la laurea triennale in Economia e Commercio non è stata valutata dalla Commissione poiché tra le materie del concorso in oggetto non rientravano anche materie di carattere economico, mentre, con riguardo alla censura relativa alla mancata valutazione del master universitario, la Commissione ha specificato di non aver attribuito alcun punteggio al certificato portato dalla ricorrente in relazione al fatto che tale certificato non può essere equiparato ad un diploma di Master poiché oltre a non contenere l'indicazione se si tratti di master di I o II livello, rappresenta semplicemente un certificato di frequenza e come tale è inidoneo all'attribuzione di un punteggio".

La odierna appellante, evidenziato che le lauree previste dall'art. 2, comma 2, del bando come requisito di ammissione sono individuate in quelle acquisite in Lingue e Culture moderne, Mediazione linguistica, Scienze politiche e delle Relazioni internazionali, Lingue e letterature straniere, Traduzione ed interpretazione, Lingue culture ed istituzioni dei paesi del Mediterraneo,

Lingue e civiltà orientali, Lingue e culture dell'Europa Orientale, Lingue e culture europee, Relazioni internazionali ed equipollenti, lamenta essenzialmente che la Commissione esaminatrice, nell'assumere che, per poter essere valutata, la laurea ulteriore dovesse essere "attinente alle materie messe a concorso" e il master di II livello dovesse essere di durata almeno annuale, ha operato una vera e propria aggiunta di un elemento qualificante non indicato dal bando.

Il così sintetizzato motivo di appello è meritevole di accoglimento.

Deve premettersi che la pertinente clausola del bando di concorso prevede l'attribuzione fino ad un massimo di 1 punto per "laurea/diploma di laurea/laurea specialistica/laurea magistrale superiore rispetto a quelli prescritti per la partecipazione al concorso".

La medesima disposizione, tuttavia, non subordina la rilevanza della laurea superiore, rispetto a quella necessaria quale requisito di ammissione, ad alcuna condizione limitatrice, come quella – invero introdotta ex post dalla Commissione di concorso – relativa alla "attinenza" della stessa "alle materie messe a concorso".

Deve invero ritenersi che la suddetta condizione non assume carattere meramente specificativo e/o illustrativo del bando, ma ne integri il contenuto prescrittivo, escludendo dall'ambito dei titoli rilevanti ai fini della attribuzione del punteggio un ambito (quello dei titoli di laurea privi di "attinenza con le materie messe a concorso") che, in sua mancanza, vi sarebbe stato incluso.

Ne consegue che la prescrizione limitatrice introdotta dalla Commissione non è riconducibile, come invece ritenuto dal giudice di primo grado, all'ambito espressivo della discrezionalità dell'organo preposto alla valutazione dei titoli, dovendo questa restare contenuta entro limiti compatibili con la sua funzione meramente applicativa delle regole del concorso, così come vincolativamente fissate dal relativo bando.

Precisato, infatti, che l'art. 8, comma 1, d.P.R. n. 487/1994 affida alla Commissione l'"individuazione dei criteri" per la valutazione dei titoli (cfr.

anche, in tal senso, l'art. 5, comma 5, del bando), è evidente che la sua attività deve pur sempre assumere quale riferimento le regole vincolanti all'uopo contenute nel bando di concorso, definendo i criteri atti a orientarne l'applicazione in relazione alla multiforme casistica suscettibile di venire in rilievo in sede applicativa, in un'ottica di rafforzamento delle garanzie di trasparenza ed imparzialità dell'attività valutativa, senza porsi in rapporto di antinomia con le stesse, come invece avvenuto nella specie.

Del resto, la coerenza di tale conclusione con il significato riconoscibile alla citata clausola del bando si evince anche dalla prevista attribuzione, per il possesso di una laurea ulteriore rispetto a quelle richieste ai fini della partecipazione al concorso, di "massimo punti 1": previsione utile ad individuare lo spazio entro il quale può legittimamente esprimersi la discrezionalità valutativa della commissione di concorso, al fine di somministrare il punteggio coerente con la tipologia della laurea ulteriore posseduta dal candidato.

Deve aggiungersi che il carattere "eccedente" della suindicata prescrizione limitatrice, rispetto al contenuto della *lex specialis*, si evince a contrario dal fatto che, laddove questa ha ritenuto di circoscrivere la rilevanza del titolo alla sua "attinenza" al concorso, lo ha fatto espressamente (cfr. lett. a.2), b.2) e b. 4), mentre proprio il letterale riferimento operato dalla lett. b.3 alla "laurea/diploma di laurea/laurea specialistica/laurea magistrale superiore rispetto a quelli prescritti per la partecipazione al concorso" denota la volontà dell'Amministrazione di escludere ogni necessaria attinenza (quantomeno ai fini dell'*an* della valutazione) delle lauree "ulteriori" rispetto a quelle previste quali requisiti di ammissione (e necessariamente attinenti "alle materie messe a concorso").

Del resto, nemmeno la prescrizione contestata potrebbe ritenersi espressiva della volontà, implicita nel bando, di limitare la rilevanza dei titoli "ulteriori" a quelli attinenti alle materie oggetto di concorso, non apparendo irragionevole che la *lex specialis* del concorso abbia invece attribuito rilievo, entro i limiti (di

punteggio) suindicati, a titoli privi di collegamento con le suddette materie, in quanto comunque indicativi del possesso da parte del candidato di un bagaglio culturale e formativo “aggiuntivo” rispetto a quello di “base”(ergo, richiesto ai fini della partecipazione al concorso): ciò ferma restando la discrezionalità della Commissione nella concreta valutazione di tale tipologia di titoli, entro il “range” previsto dal bando di concorso.

Peraltro, una volta acclarato che le lauree attinenti alle materie oggetto del concorso sono contemplate, in forma pressoché esaustiva, ai fini della ammissione, ove si ritenesse che analoga limitazione concerna i titoli di laurea rilevanti ai fini del punteggio, si finirebbe sostanzialmente per rendere inapplicabile la relativa previsione della *lex specialis*.

Né giustifica una diversa conclusione il richiamo, fatto principalmente dalla controparte, alle “Linee guida sulle procedure concorsuali” (di cui alla direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018), laddove precisa che “i titoli devono essere individuati e valutati secondo un criterio di rilevanza e di attinenza con le materie oggetto delle prove d’esame e con le funzioni che si andranno ad esercitare, cercando il giusto equilibrio tra la valorizzazione delle competenze e del merito e la necessità di non gravare eccessivamente la commissione con una attività di valutazione di titoli troppo numerosi e di scarsa significatività, foriera peraltro di appesantimenti procedurali e di eccessive e non proficue parcellizzazioni dei punteggi”: deve infatti osservarsi che la suddetta “direttiva”, al fine di acquisire effettiva rilevanza regolatrice ai fini concorsuali, deve essere recepita dal relativo bando, essendo inidonea, in quanto priva della forza di legge, ad integrarne *ab externo* il disposto.

Infine, non può invece essere accolta la censura volta a lamentare la mancata valutazione del Master in Management culturale internazionale, non avendo la appellante dimostrato la aderenza del titolo alla relativa fattispecie, così come declinata dal bando di concorso, con particolare riguardo alla necessità dell’

esame finale positivo”, non potendo ritenersi all’uopo sufficiente il certificato di frequenza da essa prodotto.

La domanda di annullamento deve quindi essere accolta, ai fini della rinnovazione dell’attività valutativa della Commissione con riferimento alla laurea in Economia e Commercio posseduta dalla appellante.

Tala attività valutativa, omessa in prima battuta (avendo la Commissione stabilito, *a priori*, la non valutabilità *ab imis* delle lauree “non attinenti alle materie messe a concorso”), potrà esprimersi entro il “range” all’uopo fissato dalla disciplina di gara (che all’uopo prevede l’attribuzione di “massimo punti 1”).

L’originalità dell’oggetto della controversia e l’esito della stessa solo in parte favorevole alla parte appellante giustificano la compensazione delle spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi precisati in motivazione e salve le ulteriori determinazioni dell’Amministrazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2021 con l’intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE
Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO