

Publicato il 25/05/2023

N. 00182/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00149/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 149 del 2023, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca De Pauli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Udine, via Vittorio Veneto 39;

contro

Ircs Istituto di Ricovero e Cura A Carattere Scientifico - CRO di Aviano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rino Battocletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Mussato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

previe misure cautelari,

- a) della Deliberazione del Direttore Generale del CRO-OMISSIS-, avente a oggetto *“Preso d'atto del verbale e conferimento un incarico di tipo libero professionale, della durata di ventiquattro mesi, per esperto in comunicazione istituzionale”*;
- b) del verbale di valutazione dei candidati redatto dalla Commissione Esaminatrice in data 9.02.2023 che propone l'assegnazione dell'incarico di tipo libero professionale della durata di 24 mesi per attività di esperto in comunicazione istituzionale alla dott.ssa -OMISSIS-;
- c) di tutti gli altri atti a tali provvedimenti comunque connessi, presupposti e/o conseguenti, anche non conosciuti.
- con richiesta di risarcimento del danno patito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di IRCCS Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico - CRO di Aviano e della controinteressata -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2023 il dott. Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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. La ricorrente domanda l'annullamento della determinazione con cui l'IRCCS - Centro Di Riferimento Oncologico (CRO) di Aviano, all'esito di una procedura comparativa ai sensi dell'art. 7, commi 6 e 6-bis del d.lgs. 165 del 2001, ha conferito ad altro soggetto un incarico libero professionale, di durata biennale, per il ruolo di *“esperto in comunicazione istituzionale”*.

1.1. Sono articolati i seguenti motivi di ricorso:

I. *“Eccesso di potere per ingiustizia manifesta – Violazione di autovincolo – Violazione del principio meritocratico di cui agli artt. 3 e 97 Cost. – Difetto d'istruttoria, illogicità manifesta, disparità di trattamento – Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento”*, perché la controinteressata non possiede il titolo di giornalista e

perché l'amministrazione ha consentito alla medesima di integrare la propria domanda di partecipazione dopo la scadenza del termine di presentazione delle domande;

II. *“Eccesso di potere per ingiustizia manifesta sotto diverso profilo — Violazione del principio meritocratico di cui agli artt. 3 e 97 Cost. — Difetto d'istruttoria, illogicità manifesta, disparità di trattamento — Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento”*, perché il verbale redatto dalla Commissione esaminatrice non dà conto di alcuna dettagliata valutazione dei titoli e delle ragioni per cui il *curriculum* della vincitrice è stato ritenuto superiore a quello della ricorrente;

III. *“Eccesso di potere per ingiustizia manifesta sotto diverso profilo — Violazione del principio meritocratico di cui agli artt. 3 e 97 Cost. — Difetto d'istruttoria, illogicità manifesta, disparità di trattamento — Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento”*, per l'irragionevole valutazione dei titoli, rispetto ai quali la commissione non ha neppure proceduto a predeterminare i criteri di valutazione;

IV. *“Violazione di legge (art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241; art. 97 Cost.) — Violazione di autovincolo — Eccesso di potere per manifesta incoerenza e carenza di motivazione laddove l'Amministrazione procedente ha disposto direttamente il colloquio discostandosi da quanto previsto nel bando”*, perché il bando prevede come prima necessaria attività di selezione la valutazione dei titoli e del bagaglio professionale dei candidati, mentre il colloquio costituisce un momento successivo ed eventuale, mentre la Commissione ha proceduto in prima battuta al colloquio, senza giustificare tale scelta;

V. *“Violazione di legge (artt. 1, co. 1 e 3 l. 7 agosto 1990, n. 241; art. 97 Cost.) — Violazione di autovincolo sotto diverso profilo — Eccesso di potere per manifesta incoerenza e carenza di motivazione laddove l'Amministrazione procedente ha svolto i colloqui a porte chiuse e non ha valutato separatamente i titoli e il colloquio”*, perché i colloqui sono stati svolti a porte chiuse, senza possibilità di verificarne la regolarità.

2. Con memoria del 19.05.2023, si è costituito il CRO di Aviano. L'amministrazione ha eccepito l'inammissibilità delle censure relative

all'ammissione della controinteressata, per non essere stata impugnata la determinazione del 28.12.2022, che individuava i candidati ammessi a partecipare alla selezione.

2.1. Nel merito, l'amministrazione ha argomentato per l'infondatezza di tutti i motivi, rilevando in particolare che la procedura comparativa svolta (ex art. 7, comma 6-bis, d.lgs. 165 del 2001) non costituiva un "**concorso** pubblico" e non era quindi soggetta all'applicazione del d.P.R. 9.5.1994, n. 487.

3. Con memoria dello stesso 19.05.2023, si è costituita anche la vincitrice della procedura di selezione. La controinteressata ha eccepito il difetto di giurisdizione del Tar, alla luce della mancanza di una vera e propria procedura concorsuale e della natura temporanea dell'incarico. Nel merito, la stessa ha argomentato per l'infondatezza del ricorso.

4. All'udienza in camera di consiglio del 24.05.2023, il ricorso è stato trattenuto in decisione dopo breve discussione, con richiesta di alcuni chiarimenti. Il Tribunale ha informato le parti dell'intenzione di definire il merito del giudizio con sentenza breve, ai sensi dell'art. 60 del c.p.a.

5. Deve essere respinta, preliminarmente, l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalla controinteressata.

5.1. La procedura oggetto del presente giudizio, a prescindere dalla questione – essenzialmente terminologica – relativa alla sua piena riconducibilità ad un vero e proprio "**concorso** pubblico", si è infatti connotata per:

- la pubblicazione di un bando/avviso, che prevedeva requisiti "*generali*" e "*specifici*" di ammissione dei candidati, oltre a termini perentori per la presentazione delle domande di partecipazione;
- lo scopo di operare una "*valutazione comparativa*" dei candidati, ai fini dell'individuazione del soggetto più idonei all'incarico;
- la nomina, a tal fine, di una Commissione esaminatrice;
- la procedimentalizzazione dell'*iter* di selezione, attraverso una previa deliberazione di ammissione/non ammissione dei candidati e successive attività di colloquio ed esame dei *curricula*, oggetto di puntuale verbalizzazione;

- l'esercizio, da parte della Commissione, di discrezionalità tecnica funzionale alla *“valutazione quantitativa e qualitativa dei titoli e del bagaglio professionale del/ della candidato/a con particolare interesse all'esperienza maturata, nel pubblico e nel privato, nello specifico settore”*, nonché delle relative *“competenze tecnico- professionali”*;
- la formazione di una vera e propria graduatoria finale, con attribuzione di giudizi (*“ottimo”, “distinto”, “sufficiente”*) in ordine decrescente;
- il conferimento dell'incarico, sulla base delle risultanze della graduatoria, con Deliberazione del direttore generale.

5.2. Alla luce di tali caratteristiche, il procedimento non differisce in maniera sostanziale dalle ordinarie procedure di selezione del personale da parte delle pubbliche amministrazioni, a nulla rilevando che esso sia stato finalizzato non già alla costituzione di un rapporto di impiego pubblico a tempo indeterminato, ma al conferimento di un incarico di collaborazione, riconducibile allo schema delineato dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (*Cons. St., sez. IV, 15 marzo 2017, n. 1176; Tar Friuli Venezia Giulia, 13 settembre 2018, n. 287*).

5.3. Ragioni di ordine sistematico inducono quindi a prediligere, ai fini dell'individuazione della giurisdizione (ai sensi dell'art. 63, comma 4 del d.lgs. 165 del 2001), un concetto estensivo di *“procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni?”* che abbracci anche i procedimenti finalizzati all'attribuzione di incarichi di natura libero-professionale o para-subordinata, quando connotati da una natura comparativa, da uno svolgimento procedimentalizzato, dall'esercizio di discrezionalità tecnico-valutativa, elementi che portano a configurare le posizioni dei candidati in termini di mero interesse legittimo (in questi termini, *Cass. civ., sez. un., 31 maggio 2016, n. 11387; id., 1° luglio 2016, n. 13531; id., 15 marzo 2023, n. 7577*).

6. Deve essere respinta anche l'eccezione di inammissibilità per mancanza di – previa o contestuale – impugnazione del provvedimento di ammissione/non ammissione dei candidati (determinazione dirigenziale n. 452 del 28.12.2022, prodotto dal ricorrente *sub* all. 5).

6.1. La determinazione costituisce infatti un atto meramente endoprocedimentale, privo di rilevanza esterna e di per sé inidoneo a scalfire la posizione giuridica della ricorrente, concretamente lesa solo dal provvedimento di individuazione di altro candidato come vincitore della selezione.

6.2. Si osserva, del resto, che quando il legislatore ha inteso imporre un onere di impugnazione dei provvedimenti di ammissione di soggetti concorrenti – così derogando ai normali criteri di individuazione dell’interesse ad agire, condizione che presuppone un pregiudizio concreto ed attuale – lo ha fatto attraverso previsioni esplicite, come quella dell’abrogato art. 120, comma 2-*bis* del c.p.a. (rito c.d. “super-accelerato” in materia di contratti pubblici).

7. Giungendo all’esame del merito, i cinque motivi di ricorso sono resi oggetto di una espressa graduazione da parte della ricorrente, che ha subordinato l’esame di ciascuno dei motivi al rigetto del precedente. Si seguirà quindi rigorosamente l’ordine di formulazione delle censure.

8. Con il primo motivo, la ricorrente lamenta il mancato possesso, da parte della candidata vincitrice, del titolo di giornalista, richiesto ai fini della partecipazione alla procedura, risultando essa iscritta all’ordine come “*praticante pubblicista*”. Censura, inoltre, la violazione del principio di *par condicio* tra concorrenti, per effetto della concessione di un potere di integrazione postuma della domanda relativamente a requisiti previsti dall’avviso a pena di inammissibilità.

8.1. Il motivo è infondato.

8.2. Quanto al primo profilo di censura, la *lex specialis* prevedeva, tra i “*requisiti specifici*” di accesso alla selezione, l’iscrizione “*all’ordine dei giornalisti (elenco professionisti/ pubblicisti)*”. Le due qualifiche, considerate parimenti idonee ai fini della partecipazione, si differenziano (cfr. art. 1 della l. 69 del 1963 - Ordinamento della professione di giornalista), in quanto il giornalista professionista esercita “*in modo esclusivo e continuativo la professionale di giornalista*”,

mentre il pubblicista svolge *“attività giornalistica non occasionale e retribuita, anche se esercit[a] altre professioni e impieghi”*.

8.3. La controinteressata è stata iscritta nell’elenco dei giornalisti pubblicisti a partire dal 28.03.2006 e fino al 22.05.2021, mentre, a partire da quella data, risulta iscritta nell’elenco praticanti (cfr. doc. 13 della ricorrente e doc. 1 della controinteressata). Questo nuovo e temporaneo *status* professionale, necessario ai fini del conseguimento della qualifica di giornalista professionista (che richiede 18 mesi di pratica, vedi l’art. 29, l. 69 del 1963) non sostituisce quello di giornalista pubblicista, ma concorre con esso e consente il “ricongiungimento” dei due percorsi, come espressamente chiarito dall’Ordine (cfr. la nota di riscontro dell’Ordine dei giornalisti, *sub* doc. 4 dell’amministrazione) e come peraltro desumibile dalla stessa dicitura (*“praticante pubblicista”*) risultante dall’elenco. È evidente, infatti, che la qualifica di *praticante* non può essere riferita allo *status* di pubblicista, che non richiede il previo svolgimento di un periodo di pratica (cfr. art. 31, l. 69 del 1963).

8.4. Quanto al secondo profilo censurato, si ritiene che i chiarimenti richiesti alla controinteressata circa due *“requisiti specifici”* della procedura selettiva – *“dimostrata esperienza in ambito giornalistico, televisivo e istituzionale (uffici stampa), di almeno 3 anni, presso Pubbliche Amministrazioni ovvero nel settore privato (ad es. servizio prestato in favore di quotidiani, periodici, agenzie di stampa, emittenti televisive), con approfondimenti di temi relativi all’ambito sanitario e socio-assistenziale”* e *“documentata competenza avanzata nella comunicazione digitale e nella produzione di contenuti multimediali per il web e i social network, compresa la produzione di immagini, le riprese video e video editing professionali”* – non fuoriescano dal perimetro di operatività del c.d. “soccorso istruttorio” (art. 6, comma 1, lett. b) l. 241 del 1990), istituito applicabile anche nel contesto delle procedure selettive o concorsuali (*Cons. St., sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5413*), perché pienamente funzionale allo scopo di tali procedimenti, che è quello individuare il candidato comparativamente migliore, oltre le mere incompletezze dichiarative o irregolarità formali (*Cons. St., sez. V, 21 novembre 2022, n. 10241*).

8.5. Nella propria domanda di partecipazione, infatti, la candidata ha espressamente dichiarato di possedere i requisiti suddetti, che sono stati dettagliati – benché solo parzialmente – nel prosieguo del documento. La successiva richiesta di chiarimenti formulata dall'Ufficio con la mail del 29.11.2022 ha avuto ad oggetto elementi curriculari che, per quanto indubbiamente rilevanti e necessari ai fini della valutazione del profilo professionale della candidata, costituivano specificazioni di esperienze e competenze già indicate in sede di domanda. L'integrazione, pur rimediando *ex post* ad una oggettiva incompletezza nella dichiarazione, non ha dunque costituito un inammissibile favoritismo nei confronti della controinteressata e risulta essere stata concessa, in termini del tutto analoghi, anche ad un altro concorrente (cfr. doc. 11).

9. Con il secondo motivo, la ricorrente censura la valutazione dei titoli dei candidati operata dalla Commissione esaminatrice che, oltre a non fondarsi su criteri predeterminati, sarebbe irragionevole, superficiale e viziata da macroscopici errori di giudizio.

9.1. Il motivo è fondato, nei termini che seguono.

9.2. La Commissione esaminatrice, nel valutare il *curriculum vitae* della controinteressata, ha valorizzato le sue “*collaborazioni con società scientifiche, nazionali ed internazionali*” (pag. 4 del verbale). Simili collaborazioni non risultano però dalla domanda e dalla successiva integrazione, né il riferimento è stato giustificato dai difensori dell'amministrazione e della controinteressata, che non sono stati in grado di rispondere ai precisi chiarimenti domandati dal Tribunale in udienza (cfr. il relativo verbale).

9.3. Oltre ad alcune esperienze lavorative presso emittenti televisive o testate giornalistiche locali, la ricorrente ha dichiarato di aver fatto parte dell'Ufficio stampa di “*Associazione Alzheimer Udine*” e “*Staffetta Telethon Udine*”. Tali attività, svolte – rispettivamente – nell'ambito di una organizzazione di volontariato locale e di una manifestazione sportiva locale a carattere benefico, sebbene di ambito coerente con la professionalità ricercata dal CRO di Aviano, certo non

sono qualificabili come “*collaborazioni con società scientifiche, nazionali ed internazionali*”. Nella domanda, come nei successivi chiarimenti forniti su richiesta dell’Ufficio, non risultano ulteriori attività scientifiche o professionali oltre quelle già menzionate, cosicché il significato del riferimento rimane del tutto oscuro.

9.4. Per quanto la comparazione tra i profili professionali dei candidati costituisca esercizio di discrezionalità tecnica, e siano quindi ridotti i margini di sindacato giurisdizionale sull’attività valutativa, le doglianze della ricorrente trovano, nel caso di specie, una conferma documentale immediata ed oggettiva, di consistenza tale da non poter essere neutralizzata in nome della naturale e ineliminabile relatività dei giudizi o del doveroso rispetto del merito tecnico-amministrativo. Neppure l’ambito riservato alle scelte dell’amministrazione può infatti giustificare una puntuale affermazione della Commissione esaminatrice che si riveli non già semplicemente opinabile, quanto priva di ogni riscontro in punto di fatto. La circostanza, alimentando il sospetto di valutazioni superficiali e sbrigative, se non addirittura arbitrarie, appare idonea a minare la regolarità dell’intera attività di esame e comparazione dei *curricula* e giustifica l’annullamento degli atti della procedura.

10. La procedura selettiva dovrà quindi retroagire alla fase di valutazione dei profili professionali dei candidati. Non può invece essere accolta la domanda risarcitoria in forma specifica, attraverso l’assegnazione dell’incarico, articolata dalla ricorrente, non risultando esaurita la discrezionalità dell’amministrazione.

11. Rimangono assorbiti gli ulteriori motivi, formulati dalla ricorrente in via gradata.

11.1. Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico della sola amministrazione resistente, nella misura indicata in dispositivo. Sono invece compensate nei confronti del controinteressato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'amministrazione resistente a rifondere alla ricorrente le spese del presente giudizio, che si liquidano nella somma di € 1.500,00, oltre spese generali e accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti della controinteressata.

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 Trieste nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO

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