

Publicato il 02/05/2025

N. 03705/2025REG.PROV.COLL.
N. 03915/2024 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto numero di registro generale 3915 del 2024,
proposto da

(Omissis), rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio D'Amato e
Domenico Ricci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Mercato San Severino, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe D'Amico, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(Omissis), rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Caggiano,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania,
sezione staccata di Salerno, Sezione terza, 21 febbraio 2024, n. 488, resa tra le
parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Mercato San Severino e di (Omissis);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2025 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati D'Amico e De Ruggiero, in sostituzione dell'avvocato Caggiano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in trattazione, il dott. (Omissis) chiede la riforma della sentenza 21 febbraio 2024, n. 488, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, ha respinto il suo ricorso per l'annullamento degli atti relativi alla selezione interna, riservata ai dipendenti del Comune di Mercato San Severino, con procedura comparativa ai sensi dell'art. 52, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, per la progressione verticale per la copertura di 1 posto a tempo pieno e indeterminato di istruttore direttivo contabile cat. D (posizione economica D1). All'esito del procedimento la commissione esaminatrice, sulla base dei criteri di attribuzione dei punteggi previsti dall'art. 4 del regolamento per le progressioni verticali, ha attribuito i seguenti punteggi: al dott. (Omissis) punti totali ultimi tre anni di servizio; 8 per titolo di studio; 14 per servizio prestato; 0,25 per corsi di formazione; 30 per incarichi rivestiti); al dott. (Omissis) punti totali 73,50 (di cui: 24 per la *performance* negli ultimi tre anni di servizio; 4 per titolo di studio; 0,50 per diploma di specializzazione; 14 per servizio prestato; 0,50 per docenze; 0,50 per superamento concorsi; 30 per incarichi rivestiti). Con determina del 30 dicembre 2022 è stata approvata la graduatoria finale ed è stato dichiarato vincitore il dott. (Omissis).

2. Con il ricorso di primo grado, integrato da motivi aggiunti, il dott. (Omissis) ha impugnato la predetta determinazione conclusiva della procedura

e gli atti presupposti deducendo censure essenzialmente incentrate sulla illegittimità della attribuzione dei punteggi, a sé e al controinteressato, e del presupposto regolamento sulle progressioni verticali. In particolare, la commissione avrebbe attribuito 8 punti al controinteressato per la laurea triennale conseguita dallo stesso presso un'università telematica rispetto ai 4 punti attribuiti al ricorrente per la laurea "vecchio ordinamento" conseguita presso l'università pubblica, senza peraltro che la commissione o regolamento per le progressioni verticali abbiano evidenziato ragioni e parametri tali da giustificare il metro di giudizio adottato. Il regolamento sarebbe illegittimo anche nella parte in cui, in punto di composizione della commissione esaminatrice, ha previsto soltanto una figura di esperto nell'area di interesse, con conseguente violazione della lettera e) del comma 3 dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, disposizione che richiederebbe la presenza di più soggetti tutti esperti di comprovata competenza nelle materie di oggetto di selezione. Illegittima sarebbe altresì la previsione di immediata eseguibilità della deliberazione della Giunta comunale n. 267 del 13 dicembre 2022, di approvazione del predetto regolamento, senza che siano state adeguatamente motivate le relative ragioni di urgenza ai sensi del comma 4 dell'art. 134 del d.lgs. n. 267 del 2000.

3. Il T.a.r. ha respinto il ricorso ritenendo infondate tutte le censure. In particolare ha ritenuto sufficienti, ai fini dell'attribuzione dei punteggi per i titoli, i criteri dettati dal regolamento e dall'avviso della procedura; e, con riferimento al motivo con cui il ricorrente ha contestato l'equiparazione tra la laurea del "vecchio ordinamento" del ricorrente e la laurea triennale del controinteressato, il primo giudice ha sottolineato, per un verso, che il ricorrente non ha indicato alcuna previsione normativa specifica idonea a suffragare la tesi della non equiparazione dei due titoli e, per altro verso, considerato che per l'accesso al concorso erano idonei entrambi i titoli, non è irragionevole la previsione del regolamento comunale per le progressioni verticali che attribuisce il medesimo punteggio per i due titoli di studio e

diversi punteggi a seconda del voto conseguito. Così come non trova fondamento normativo la censura del ricorrente relativa al carattere indebito dell'equiparazione tra il titolo di studio conseguito presso l'università tradizionale (quale quella frequentata dal ricorrente) e il titolo di studio conseguito presso l'università telematica. Infine, il Tribunale ha respinto il motivo relativo alla illegittima composizione della commissione esaminatrice (per avere previsto una sola figura di esperto nell'area di interesse).

4. Il dott. (Omissis), rimasto soccombente, ha proposto appello reiterando i motivi del ricorso di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

5. Resiste in giudizio il controinteressato dott. (Omissis), il quale preliminarmente eccepisce l'inammissibilità per difetto di interesse, sull'assunto che con l'appello sarebbero stati impugnati soltanto due capi della sentenza (uno relativo alla presunta equiparazione tra il titolo di studio dell'appellante e quello posseduto dal controinteressato; l'altro volto a censurare l'arbitrarietà dei punti assegnati dal regolamento comunale sulle progressioni verticali). Nessuna censura, invece, sarebbe stata proposta avverso gli ulteriori capi in cui si articolata la sentenza di primo grado. L'appello, inoltre, sarebbe inammissibile sia perché contenente censure generiche sia perché introdurrebbe censure nuove, non ritualmente proposte in primo grado.

Nel merito chiede che l'appello sia respinto.

6. Si è costituito in resistenza anche il Comune di Mercato di San Severino, chiedendo che l'appello sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

7. All'udienza del 6 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Con il primo motivo, l'appellante (deducendo, in specie, la violazione dei decreti interministeriali 9 luglio 2009 e 5 maggio 2004, relativi alla parificazione dei titoli universitari) censura la sentenza per non aver rilevato la illegittimità e la irragionevolezza della previsione del regolamento comunale sulle progressioni verticali (l'art. 4, comma 2, lettera a)) che – ai fini

dell'attribuzione del punteggio per il titolo utile per l'ammissione – non distingue tra i diversi titoli per l'accesso ma considera solo il voto conseguito, determinando una irragionevole equiparazione tra laurea del vecchio ordinamento e laurea triennale e finendo col riconoscere al controinteressato (in possesso di laurea triennale conseguita con un voto di laurea pari a 106/110, per il quale il regolamento assegna 8 punti) un punteggio superiore a quello dell'appellante (in possesso di laurea magistrale conseguita col voto di 97/110, per il quale il regolamento attribuisce 4 punti), pur potendo vantare, quest'ultimo, un titolo di laurea quinquennale. Si dovrebbe considerare irragionevole, inoltre, anche la equiparazione tra il titolo di studio conseguito in un'università tradizionale e il titolo di studio conseguito in un'università telematica.

9. Con il secondo motivo l'appellante sostiene che la sentenza (in violazione degli articoli 35, comma 1, lett. a) e comma 3, lett. b), e 52, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001) non sarebbero stati valorizzati gli elementi legati alle esperienze pregresse maturate dal candidato nell'ufficio tributi in qualità di istruttore amministrativo (dal 2008 al 2021), oltre ai titoli di cultura specialistica (diploma di specializzazione biennale in «*Economia e Diritto delle Pubbliche amministrazioni*», che sarebbe equiparabile al dottorato di ricerca e a un *master* di II livello) e alle due abilitazioni professionali di dottore commercialista e di revisore contabile, per le quali il regolamento comunale sulle progressioni verticali non prevede alcun punteggio aggiuntivo.

10. I motivi, che si prestano a una trattazione congiunta data la stretta connessione tra essi, sono infondati.

Si può prescindere pertanto dalle eccezioni di rito sollevate dagli appellati.

10.1. Iniziando l'esame dalla questione relativa alla equiparazione tra i titoli di laurea (triennale e quinquennale o del "vecchio ordinamento"), non solo ai fini dell'accesso ma anche nell'attribuzione dei punteggi aggiuntivi, vanno condivise le argomentazioni del primo giudice, il quale ha correttamente

rilevato come, posta la premessa della piena equiparazione tra le due tipologie di laurea ai fini dell'ammissione alla procedura selettiva,

10.2. Anzitutto è bene osservare come non sia pertinente il richiamo alle norme che dettano la disciplina dei diversi titoli di laurea anche ai fini della equipollenza o della equiparazione, dal momento che nel caso di specie, come si è già osservato, non è contestata la regola per la quale entrambi i titoli di studio sono idonei per l'ammissione alla procedura; in altri termini, non si pone il problema di stabilire se le due specie di laurea siano equipollenti ai fini dell'accesso al concorso. I decreti interministeriali 9 luglio 2009 e 5 maggio 2004, invocati dall'appellante, non sono pertanto pertinenti.

10.3. Nel merito della questione, se entrambi i titoli sono utili per l'accesso alla procedura, non è ragionevole operare una distinzione tra questi ai fini dell'attribuzione del punteggio che l'avviso, e prima ancora il regolamento comunale sulle progressioni verticali: cfr. l'art. 4, comma 2, lettera a), ricollegano al titolo di ammissione. Il rilievo dell'appellante circa la manifesta irragionevolezza della mancata differenziazione nell'assegnazione del punteggio si presenta quindi in termini rovesciati: è proprio tale differenziazione che introdurrebbe un elemento di illogicità, data la premessa che entrambi i titoli consentono l'accesso.

10.4. Manifestamente infondata è la censura basata sulla distinzione tra università tradizionali e università telematiche, considerato che le lauree ottenute presso l'università telematica legalmente riconosciuta hanno il medesimo valore legale di quelle ottenute presso università tradizionali.

10.5. Anche le plurime doglianze avanzate con il secondo motivo sono infondate.

Va premesso che la disciplina del regolamento comunale sui titoli e le competenze valutabili non può essere qualificata come arbitraria o irragionevole, ove si tenga conto, per un verso, che l'art. 4 contiene una descrizione precisa e puntuale dei titoli, servizi e competenze professionali utili per conseguire la progressione, con articolazione dei punteggi attribuibili;

sia, per altro verso, della discrezionalità dell'amministrazione nel definire gli elementi di valutazione *«in relazione alle caratteristiche proprie delle aree di destinazione e previo confronto di cui all'art. 5 [...]»* (art. 13, comma 7, del C.C.N.L. Funzioni locali 2019-2021, il quale si limita a formulare direttive di carattere generale circa *«i criteri per l'effettuazione delle procedure di cui al comma 6»*, quali *«esperienza maturata nell'area di provenienza»; «titolo di studio»; «competenze professionali»*).

10.6. Sulla base di queste considerazioni le restanti censure sono infondate.

E invero:

- quanto ai corsi di formazione professionale, il regolamento comunale sulle progressioni verticali riconosce un punteggio unicamente ai corsi effettuati nel triennio antecedente la procedura e conclusi con un esame finale *«il cui superamento risulti comprovato da certificazione»*; dalla domanda dell'appellante e dalla documentazione in atti non risultano corsi di formazione con tali requisiti;
- anche con riferimento alla valutazione delle docenze attinenti al profilo professionale l'operato della commissione è stato corretto, assegnando all'appellante 0,50 punti per l'unica docenza risultante dalla domanda di partecipazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 4, n. 2), lettera d), del regolamento;
- quanto alle esperienze maturate dal candidato nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza (incarico presso l'ufficio tributi dal 2008 al 2021, in qualità di istruttore amministrativo), la mancata valutazione si giustifica alla luce del fatto che si tratta di incarico svolto nell'ambito del *«servizio prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»* (art. 4, n. 2, lettera b), del regolamento), e quindi già valutato sotto questo profilo;
- con riferimento alle abilitazioni professionali di dottore commercialista e di revisore contabile, non oggetto di punteggio, non coglie nel segno la dedotta illegittimità del regolamento per non aver previsto una specifica considerazione dei due titoli, considerato che, come si è già osservato in

termini generali, rientra nella discrezionalità dell'amministrazione indicare le competenze e i titoli valutabili nelle procedure di progressione verticale; nella specie, la lettera c) dell'art. 13, comma 7, del C.C.N.L. Funzioni locali 2019-2021, la quale elenca una serie di competenze professionali valutabili ai fini della progressione verticale, affida alle amministrazioni la selezione di quali indicare nei regolamenti o negli avvisi relativi alle procedure verticali;

- infine, quanto alla mancata valutazione del diploma di specializzazione biennale in "Economia e Diritto delle Pubbliche amministrazioni", dalla reiezione delle censure che precedono deriva la improcedibilità di questo mezzo di gravame, per il sopravvenuto difetto di interesse, ove si consideri che il suo eventuale accoglimento non sarebbe sufficiente a colmare la differenza di punteggio rispetto al controinteressato (differenza pari a 2,75, mentre per il titolo vantato l'appellante che potrebbe ottenere solo ulteriori 0,50 punti).

11. In conclusione, l'appello va integralmente respinto.

12. Le spese giudiziali vanno compensate tra le parti in ragione della peculiarità della vicenda esaminata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE
Giorgio Manca

IL PRESIDENTE
Valerio Perotti

IL SEGRETARIO