

Pubblicato il 15/12/2025

N. 09880/2025 REG. PROV. COLL.
N. 01797/2025 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1797 del 2025, proposto da Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12, presso la sede della stessa;

contro

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Mirra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Roma, via della Scrofa 39, presso lo studio del difensore;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. I, -OMISSIS-, che ha accolto il ricorso n. -OMISSIS- R.G. proposto per l'annullamento:

a) del decreto 3 luglio 2023 n.85, conosciuto in data imprecisata, con il quale il Segretario generale del Consiglio di Stato ha indetto procedura valutativa per la progressione tra le aree riservata al personale a tempo indeterminato della

giustizia amministrativa per la copertura di complessivi 16 posti nell'area funzionari, per il profilo di funzionario amministrativo giuridico economico;

b) della graduatoria relativa, pubblicata il giorno 20 settembre 2023;

c) della graduatoria di modifica della precedente, pubblicata il giorno 15 novembre 2023; e di ogni altro atto o provvedimento ugualmente lesivo, connesso ovvero collegato alla procedura in esame;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visti gli atti tutti di causa;

udito il relatore dott. Luigi Furno alla pubblica udienza del giorno 23 ottobre 2025;

uditi, altresì, i difensori delle parti;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il dott. -OMISSIS-, dipendente di ruolo della giustizia amministrativa, in servizio presso il Consiglio di Stato, ha partecipato alla procedura indetta con decreto del Segretario Generale del Consiglio di Stato n.85, del 3 luglio 2023, per la progressione tra le aree riservata al personale a tempo indeterminato della giustizia amministrativa per la copertura di complessivi 16 posti nell'area funzionari (profilo di funzionario amministrativo giuridico-economico).

1.2. Al fine di partecipare alla procedura in esame, il dott. -OMISSIS- ha dichiarato di essere in possesso dei requisiti di ammissione e ha indicato i seguenti titoli valutabili:

i)esperienza nell'area di provenienza per anni 38 e mesi quattro; - possesso della laurea cd. "vecchio ordinamento" in giurisprudenza;

ii)conseguimento di tre ulteriori competenze e segnatamente la competenza certificata con attestato ALAVIE del 29 dicembre 2020 in tema di formazione dei lavoratori sulla sicurezza, la partecipazione in qualità di segretario ai gruppi di lavoro sul bilancio in seno alla III commissione del CPGA e l'incarico di Segretario Generale dell'ANACT.

1.3. All'esito della presentazione dei sopracitati titoli, sono stati riconosciuti all'istante complessivamente 80 punti, per effetto dei quali è stato collocato al venticinquesimo posto della graduatoria generale di merito, rettificata in data 15 novembre 2023, in posizione non utile al conseguimento della posizione messa a concorso.

1.4. Con istanze inviate alla commissione giudicatrice, l'interessato ha richiesto l'accesso agli atti e la revisione in autotutela del proprio punteggio, deducendo l'erronea valutazione dei titoli posseduti.

1.5. A seguito del rilascio delle schede di valutazione dei 16 candidati dichiarati vincitori e dei verbali della commissione, il dott. -OMISSIS-, avendo rilevato asseriti errori nella valutazione dei titoli degli altri candidati, ha inviato una ulteriore istanza di autotutela della graduatoria, deducendo altresì di essere in possesso di esperienze curriculari non considerate dall'amministrazione.

2. Essendo rimasta inevasa anche tale ulteriore istanza, il dott. -OMISSIS- ha proposto ricorso dinanzi al T.a.r Lazio, con il quale ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la graduatoria pubblicata in data 20 settembre 2023 e quella successiva (modificativa della precedente) pubblicata il 15 novembre successivo, nonché gli atti presupposti connessi, tra cui il bando concorsuale di cui al decreto del Segretario Generale n. 85 del 3 luglio 2023.

2.1. In particolare, ha lamentato l'illegittimità dei predetti atti, denunciando i vizi di violazione di legge e eccesso di potere, che inficerebbero sia il bando, sia la valutazione operata dalla commissione.

2.2. In sintesi, il ricorrente in primo grado ha contestato, in primo luogo, la ragionevolezza dei punteggi da attribuirsi alle singole categorie di titoli.

In particolare, l'istante ha rilevato che i punteggi che il bando riconosce ai titoli di studio non sarebbero idonei a valorizzare i candidati in possesso della laurea quadriennale (cd. vecchio ordinamento) rispetto, innanzi tutto, ai candidati in possesso del solo diploma di scuola secondaria di secondo grado e poi anche rispetto a quelli in possesso della laurea triennale.

Sarebbe infatti irragionevole l'attribuzione di 11 punti (più un punto in caso votazione massima) per il diploma di scuola media superiore e di 12 punti (con aumento di un punto in caso di votazione di 105/110 e di due punti in caso di 110 e lode) alla laurea triennale, a fronte di eguale punteggio di punti 12 per la laurea quinquennale.

Secondo il dott. -OMISSIS-, infatti, l' "appiattimento" dei punteggi sarebbe incoerente con la differente pregnanza dei titoli, condurrebbe ad esiti aberranti, come specificati in ricorso.

2.3. Sotto un secondo profilo, l'istante ha contestato la mancata valutazione dei corsi di formazione indicati in atti.

In particolare l'amministrazione:

- non avrebbe considerato la partecipazione del ricorrente al corso di formazione "anticorruzione e legge 241", non dichiarato dal ricorrente al momento della presentazione della domanda perché corso obbligatorio;
- non avrebbe valutato il titolo relativo alla partecipazione dell'istante ai gruppi di lavoro sul bilancio in seno alla III commissione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- non avrebbe valutato il corso del 29 dicembre 2020 in materia di sicurezza (attestato ALAVIE).

3. Il T.a.r., con la decisione -OMISSIS-, ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati.

4. Il Segretariato generale ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

5. Si è costituito nel giudizio di secondo grado -OMISSIS- chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

6. Alla pubblica udienza del 23 ottobre 2025 la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non avrebbe rilevato l'improcedibilità

del ricorso di primo grado per sopravvenuto difetto di interesse.

1.1. Ad avviso della parte appellante, a seguito dello scorrimento della graduatoria, il dott. -OMISSIS-, con pec del 2 febbraio 2024, avrebbe rifiutato di assumere la posizione offerta che, quindi, sarebbe stata occupata da altro candidato utilmente collocatosi in graduatoria ma non risultato vincitore. Tale rifiuto implicherebbe, nella prospettiva in esame, la decadenza del dott. -OMISSIS- dalla gara concorsuale ai sensi dell'art. 17, comma 3, d.P.R. n. 487/1994, secondo cui "il vincitore o l'idoneo che non assume servizio senza giustificato motivo entro il termine stabilito, decade dalla assunzione e dalla graduatoria".

1.2. Il motivo non è fondato.

La prospettazione della parte appellante contrasta con il disposto di cui all'art. 10, commi 2 e 5, del bando concorsuale, secondo cui: "2. Saranno dichiarati vincitori (...) i candidati utilmente collocati nella graduatoria in relazione al numero di posti disponibili di cui all'art. 1 (16 posti ndr)" e "5. La graduatoria non dà luogo a posizioni di idoneità per successivi scorrimenti."

Diversamente da quanto ritenuto nell'atto di appello, dalla piana lettura di tali previsioni discende, per un verso, l'impossibilità di qualificare il dott. -OMISSIS- come "vincitore", non essendosi collocato tra i primi 16 concorrenti e, dall'altro, l'impossibilità di qualificarlo "idoneo", non prevedendo il bando, in radice, tale posizione, non essendo la in una graduatoria, come detto, ai sensi dell'art. 10, comma 5, del bando, suscettibile di scorrimenti.

1.3. Inoltre, ad ulteriore sostegno di tale conclusione è possibile ricordare come, in conformità ai principi generali, la rinuncia ad un diritto oltre che espressa può anche essere tacita; in tale ultimo caso, nondimeno, essa può desumersi soltanto da un comportamento concludente del titolare che riveli in modo univoco la sua effettiva e definitiva volontà abdicativa; al di fuori dei casi in cui gravi sul titolare del diritto l'onere di rendere una dichiarazione volta a far salvo il diritto stesso, il silenzio o l'inerzia non possono essere

interpretati quale manifestazione tacita della volontà di rinunciare al diritto, la quale non può mai essere oggetto di presunzioni. (*ex pluribus*, cfr. Corte di Cassazione, ordinanza 3 maggio 2023, n. 11483).

1.4. Nel caso in esame, in alcun modo è possibile ravvisare nel comportamento meramente passivo assunto dal dott. -OMISSIS- di fronte alla richiesta rivoltagli, peraltro in maniera generica e non circostanziata, con la pec del 2 febbraio 2024, un contegno univocamente espressivo della volontà di rinunciare ad un suo diritto.

2. Con il secondo motivo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto che fosse irragionevole la mancata differenziazione nei punteggi indicati nel bando in relazione ai vari titoli di studio in possesso dei candidati.

2.1. A sostegno di tale motivo si osserva che l'art. 52 comma, 1-*bis*, del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.L. n. 80/2021 convertito nella legge n. 113/2021 e dal D.L. n. 44/2023 convertito nella legge n. 73/2024, avrebbe espressamente affermato la pari dignità al titolo di studio ed alle esperienze professionali acquisite dai dipendenti in sede di procedure concorsuali, disponendo che: "Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito".

2.2. Nella prospettiva dell'appellante, la disposizione in esame conferirebbe un'assoluta prevalenza alle esperienze maturate delegando alla contrattazione collettiva il compito di definire in dettaglio le modalità delle selezioni.

2.3. Inoltre, si assume che "l'appiattimento" e la non adeguata differenziazione dei punteggi indicati nel bando in relazione ai vari titoli di studio posseduti dai candidati sia da considerarsi legittimo alla luce delle disposizioni di cui all'art. 51, comma 1 bis, del D.Lgs n. 165 del 2001 e successive modificazioni nonché dal C.C.N.L. di comparto del 18/5/2022.

Dal complesso delle disposizioni richiamate e dalla lettura della connessa direttiva dell'ARAN del 30 novembre 2022, in particolare, emergerebbe, nella prospettiva in esame, la necessità di consentire anche al personale non munito del prescritto titolo di studio (laurea) di accedere in via eccezionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2024 a procedure per il passaggio all'area funzionari mediante la valorizzazione delle esperienze maturate dai candidati.

2.4. Il motivo è infondato.

Le conseguenze che la difesa erariale pretende di trarre dal menzionato art. 65 sono eccessive e non possono essere condivise.

In applicazione del menzionato art. 65, infatti, il CCNL di comparto del 18/5/2022 all'art. 18 commi 6 e 7 (in sede di prima applicazione e nella cui vigenza è stata espletata la procedura concorsuale de qua) ha precisato che "In applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, al fine di tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e comunque entro il termine del 31 dicembre 2024, la progressione tra le aree ha luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata tabella 3 di corrispondenza. 7. Le amministrazioni definiscono, in relazione alle caratteristiche proprie della famiglia professionale di destinazione e previo confronto di cui all'art. 5 (Confronto), i criteri per l'effettuazione delle procedure di cui al comma 6, sulla base dei seguenti elementi di valutazione a ciascuno dei quali deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 25%: a) esperienza maturata nell'area di provenienza; b) titolo di studio; c) competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali".

Se ne ricava, diversamente da quanto ritenuto dalla parte appellante, che ai titoli di studio non è possibile attribuire un rilievo inferiore al 25%, a

testimonianza della loro importanza nell'economia globale della valutazione concorsuale.

2.5. Parimenti non condivisibile è l'interpretazione che il Ministero appellante propone in relazione all'art. 52, comma 1 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001,

Diversamente da quanto ritenuto nel presente motivo di gravame, sulla base di una corretta interpretazione dell'articolo in esame, l'eccezionale valorizzazione dell'anzianità di servizio avrebbe dovuto, al più, consentire esclusivamente di superare, ai soli fini dell'ammissione al concorso, la carenza del prescritto titolo di studio superiore (Laurea).

Ed invero, la ratio della previsione di cui all'art. 52, comma 1 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, è quella di operare - in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2024 - la valorizzazione dell'anzianità di servizio al fine di consentire il passaggio all'Area superiore che, diversamente, sarebbe preclusa ai dipendenti non provvisti della laurea. E, infatti, il bando ha previsto la possibilità di accesso alla procedura in esame ai candidati sprovvisti del prescritto titolo facendo ricorso proprio alla richiamata valorizzazione dell'esperienza professionale, in particolare prevedendo tra i titoli di ammissione, oltre alla laurea, anche il diploma unitamente ad una anzianità minima di dieci anni nell'area assistenti.

Detto in altri termini, il fattore dell'anzianità per i dipendenti sprovvisti di laurea è dunque legittimo solo in funzione della ammissione al concorso, ma, una volta costituita la platea dei candidati, non può essere ulteriormente valorizzato per delineare una corsia preferenziale in danno dei candidati laureati con la medesima anzianità di servizio, atteso che una tale previsione risulterebbe incompatibile con il principio di par condicio tra i concorrenti e come tale illegittima.

Come puntualmente evidenziato nella sentenza impugnata, il dott. - OMISSIS-, oltre alla laurea magistrale aveva, al momento della partecipazione al concorso, un'anzianità di servizio pari a 38 anni e 4 mesi e, ciò nonostante, è stato scavalcato da candidati in possesso del solo diploma di scuola di

secondo grado, per effetto della illogica ed eccessiva valorizzazione dell'anzianità di servizio sopra indicata.

2.6. Tanto premesso in ordine alla corretta interpretazione del quadro normativo di riferimento, il Collegio condivide pienamente l'iter argomentativo seguito dal giudice di primo grado, nella parte in cui ha evidenziato la contraddizione insita nel sistema di valutazione delineato dal bando in esame, laddove, pure a fronte della laurea quinquennale presuppone un percorso di studi di gran lunga più significativo del diploma di scuola media secondaria, esso implica, nel caso in cui il candidato laureato con voto inferiore a 105/110 avesse conseguito pure il diploma con la votazione massima, di non poter considerare il titolo superiore.

Altra insanabile contraddizione insita nel sistema di valutazione delineato dal bando è quella di consentire l'attribuzione dello stesso punteggio al candidato che ha conseguito il diploma con votazione massima e a quello che ha conseguito la laurea magistrale.

Tali contraddizioni costituiscono, in particolare, un effetto paradossale discendente dalla illogica premessa, su cui si fonda il sistema di valutazione delineato dal bando, di volere valorizzare oltre modo il diploma di scuola secondaria a detrimento dei titoli superiori.

L'applicazione di tale contraddittorio e illogico sistema di valutazione, nel caso in esame, ha alterato l'assegnazione dei punteggi, come dimostra inequivocabilmente la circostanza per cui i 13 vincitori della procedura in esame, esibendo il solo diploma di scuola media superiore, hanno ottenuto un punteggio pari a quello ottenuto dal dott. -OMISSIS-, in possesso della, oggettivamente più rilevante, laurea magistrale in giurisprudenza.

3. In via subordinata, con un ultimo motivo l'appellante ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 1 lett. k), del bando concorsuale, dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1, legge n. 241/1990, con conseguente illegittimità della sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto che l'Amministrazione dovesse tenere conto, nell'attribuzione del

punteggio, anche del corso frequentato dal dipendente in tema di “Anticorruzione e L. 241” nonostante il fatto che tale corso non fosse stato dichiarato nella domanda di partecipazione alla procedura selettiva.

3.1. Il motivo non è fondato.

In senso contrario alla prospettazione dell'appellante depone il principio del soccorso istruttorio la cui ratio è comunemente ravvisata nella finalità di tutela della massima collaborazione tra privato e pubblica amministrazione, all'interno di un procedimento realmente partecipato, ovvero condotto secondo i principi del contraddittorio e della c.d. equità procedurale e, quindi, in ultima analisi, del buon amministrare a servizio del cittadino.

L'art. 6, co. 1, lett.b), l. n. 241 del 1990, dispone, infatti, che tra le misure adottabili dal responsabile del procedimento «per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria» rientrano, non solo le richieste aventi per oggetto «il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete», ma pure l'ordine di «esibizioni documentali».

Tale prospettazione ermeneutica è, oggi, ulteriormente rafforzata dalla recente disposizione, di cui all'art. 1 comma 2-*bis*, legge n. 241 del 1990, a mente della quale: “I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”.

In presenza di un ambiguo tenore testuale del bando, che espressamente riferiva la possibilità di non menzione nella domanda di partecipazione solo in relazione ai corsi normativamente obbligatori e non anche a quelli obbligatori perché imposti dall'amministrazione di appartenenza (corsi obbligatori cd. “professionalizzanti”), il principio di buona fede, di cui all'art.1, comma 2-*bis*, legge sul procedimento, e del soccorso istruttorio imponevano, anche al fine di non sacrificare l'effettività dell'accesso al pubblico impiego, la ragionevolezza dell'azione amministrativa e la parità delle condizioni di partecipazione all'amministrazione, di recuperare, attraverso lo strumento del soccorso istruttorio stesso, il titolo non dichiarato.

Di qui la correttezza, in relazione al motivo in esame, della conclusione cui è giunto il giudice di prime cure.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello deve essere respinto.

5. La particolarità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.1797/2025 R.G.), lo respinge.

Compensa tra le parti costituite le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Francesco Gambato Spisani

IL SEGRETARIO