

Pubblicato il 07/07/2020

N. 00545/2020REG.PROV.COLL.

N. 00092/2020 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 92 del 2020, proposto dalla dott.ssa liOMISSIS, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Mangano e Caterina Piraino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mangano in Palermo, via Nunzio Morello 40;

contro

dott.ssa OMISSIS, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Principe di Granatelli n. 37;

nei confronti

Regione Siciliana - Presidenza in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato presso la cui sede distrettuale, in Palermo, via Valerio Villareale n.6, è *ex lege* domiciliato;

per la riforma

della sentenza n.225 del 13 gennaio 2020, resa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (sezione III<sup>^</sup>);

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della dott.ssa Laura OMISSIS e dell'Amministrazione regionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore il cons. Carlo Modica de Mohac nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2020, svoltasi ai sensi dell'art. 84 d.l. n. 18/2020, senza discussione orale e con collegamento da remoto dei magistrati;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con D.D.G. n. 56/AI DRP del 14 marzo 2017 veniva approvato l'avviso pubblico relativo alla procedura selettiva per l'individuazione di venti esperti esterni del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (N.V.V.I.P.) della Regione Sicilia presso il Dipartimento regionale della programmazione, in possesso delle competenze specialistiche indicate nell'allegato A del predetto avviso;

La dott.ssa OMISSIS e la dott.ssa OMISSIS partecipavano per il profilo professionale di "esperto in risorse culturali e del turismo" (identificato con il COD 17.C), per il quale era prevista la selezione di una unità "... con almeno 3 anni di esperienza".

A seguito dell'esame dei *curricula*, la Commissione di valutazione assegnava, per i titoli:

- alla dott.ssa OMISSIS sessantadue (62) punti;
- e alla dott.ssa OMISSIS sessantuno (61) punti.

Conseguentemente:

- la dott.ssa OMISSIS veniva collocata *al primo posto* con ottantasette (87) punti, di cui sessantadue (62) per titoli e venticinque (25) per il colloquio
- mentre la dott.ssa OMISSIS veniva collocata *al secondo posto*, con il punteggio complessivo di ottantacinque (85) punti, di cui sessantuno (61) per titoli e ventiquattro (24) per il colloquio, e dunque *in posizione non utile ai fini del conferimento dell'incarico*.

A questo punto la dott.ssa OMISSIS - esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento ed avendo inutilmente chiesto che le venisse riconosciuto un punteggio maggiore - contestava la valutazione dei titoli in favore della dott.ssa OMISSIS, chiedendone la rettifica.

In parziale accoglimento della sua richiesta, l'Amministrazione rettificava il punteggio della dott.ssa OMISSIS, attribuendole - per i titoli - sessantuno (61) punti in luogo dei sessantadue (62) precedentemente conferite.

In tal modo:

- il punteggio attribuito alle due concorrenti *per i titoli* risultava *pari*;

- ed il punteggio finale complessivo attribuito alla dott.ssa OMISSIS risulta pari ad ottantasei (86) punti, in luogo del punteggio di ottantasette (87) punti che le era stato precedentemente conferito, e dunque *superiore di un punto* a quello della dott.ssa OMISSIS.

Sicchè la vittoria spettava comunque alla dott.ssa OMISSIS.

2. Approvata la graduatoria finale di merito, la dott.ssa OMISSIS la impugnava innanzi al TAR di Palermo.

Lamentava:

1) con il primo motivo, violazione dell'art.97 della Costituzione sotto il profilo del difetto di imparzialità ed eccesso di potere per violazione dell'art. 6 dell'Allegato A del D.D.G. 56/AI DRP del 14 marzo 2017 (bando), nonché per disparità di trattamento, contraddittorietà ed erronea valutazione, deducendo che la commissione:

- ha *erroneamente ed illegittimamente* considerato l'attività svolta dalla dott.ssa OMISSIS (nel periodo corrente dal 2 ottobre 2006 all'1 ottobre 2007) nell'ambito del "tirocinio formativo" S.F.E.R.A., come vera e propria "esperienza professionale"; e conseguentemente ha erroneamente computato tale titolo ai fini dell'attribuzione del punteggio;

- e che non ha utilizzato il medesimo criterio per un'altra candidata (la dott.ssa Maria Elena Cusenza), la quale non ha beneficiato dello stesso trattamento;

2) e con il secondo motivo, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 dell'Allegato A del D.D.G. 56/AI DRP del 14/03/2017, ed eccesso di potere per travisamento dei criteri di valutazione e per contraddittorietà, deducendo che nel periodo corrente dal novembre 2009 al marzo 2010 la dott.ssa OMISSIS ha svolto attività di valutazione, ma in un settore non attinente al profilo 17/C ("esperto in risorse culturali e turismo"), sicchè le sono stati attribuiti erroneamente ed illegittimamente tre punti in più.

Ritualmente costituitesi, sia l'Amministrazione resistente che la controinteressata (dott.ssa OMISSIS) hanno eccepito l'infondatezza del ricorso.

3. Con sentenza n. 225 del 27 gennaio 2020, il TAR ha accolto il ricorso della dott.ssa OMISSIS sotto il primo profilo, ritenendo "assorbita" (e dunque non trattando) la censura di cui al secondo motivo.

In particolare il TAR ha ritenuto che dall'esame del contratto di *tirocinio formativo* (sottoscritto dalla dott.ssa OMISSIS) risulta che tale contratto non era idoneo a costituire un vero e proprio rapporto di lavoro; e ciò in quanto il tirocinio si è sostanziato in un periodo di formazione e di orientamento al lavoro, svolto senza retribuzione (e con sola copertura di spese mediante una borsa di studio) e pertanto non assimilabile ad una vera e propria "esperienza professionale".

4. Con l'appello in esame la dott.ssa OMISSIS ha impugnato la sentenza in questione e ne chiede la riforma per le ragioni indicate nella successiva parte della presente pronunzia, dedicata alle questioni di diritto.

Con appello incidentale adesivo anche l'Amministrazione ha impugnato la sentenza chiedendone la riforma per motivi analoghi a quelli dedotti dall'appellante principale.

Ritualmente costituitasi, l'appellata dott.ssa OMISSIS ha eccepito l'infondatezza dell'appello e chiesto la integrale conferma della sentenza.

Nel corso del giudizio entrambe le parti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni.

Infine, all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito dell'appello, la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

5. L'appello principale proposto dalla dott.ssa Ornella OMISSIS va accolto; e così pure l'appello incidentale adesivo proposto dall'Amministrazione regionale.

5.1. Con il primo mezzo di gravame lamenta l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e falsa interpretazione dell'art.6 del bando, deducendo che il giudice di primo grado:

- ha errato nel ritenere che (anche) per la copertura del profilo 17/C ("esperto in risorse culturali e turismo"), il bando prevedesse - fra i requisiti di ammissione - una "esperienza professionale" maturata per il periodo indicato;

- ed ha parimenti errato nel ritenere che comunque il "tirocinio formativo" non costituisca una esperienza professionale.

La doglianza merita accoglimento.

5.1.1. L'art.6 dell'Avviso di selezione (bando) stabiliva requisiti di ammissione diversi con riferimento ai diversi profili da selezionare.

Ed invero:

- mentre per i profili cod. 1/A, 2/B, 3/B, 4/B, 5/B, 6/B, 7/B, 8/B, 9/B, 10/B, 11/B, 12/B, 13/B, 14/B, 15/B, il bando prevedeva fra i requisiti di ammissione l'aver maturato una esperienza "professionale" di ben sette anni;

- per i profili 16/C e 17/C, il requisito di ammissione prescritto è l'aver maturato una esperienza, anche se non professionale, e per il più breve periodo di tre anni.

Ora, quand'anche si concordasse sul rilievo che un *tirocinio formativo* non è perfettamente equiparabile ad una esperienza professionale, *l'argomento* - come si suol dire - "*provverebbe troppo*".

Nella fattispecie, infatti, il bando non richiedeva affatto il possesso del requisito di un'esperienza "professionale", essendo sufficiente una qualsiasi esperienza di lavoro, dunque anche se non remunerata e non rivolta alla costituzione di un rapporto di impiego.

E tale è certamente l'esperienza del "tirocinio formativo", esperienza volta a coniugare l'attività di apprendimento a quella di *concreto espletamento di funzioni e/o di mansioni inerenti una determinata e specifica attività professionale*.

D'altro canto, il fatto che il bando abbia utilizzato espressioni linguistiche differenti - "esperienza professionale" in un caso, e semplice "esperienza" nell'altro - non può non essere considerato rilevante, posto che le parole (e gli aggettivi) hanno un ben preciso significato.

Le considerazioni del giudice di primo grado - che non ha colto la differenza fra le fattispecie - non appaiono pertanto condivisibili.

5.1.2. Il fatto che all'art.2 (intitolato ai "requisiti specifici di ammissione") il bando affermi che i partecipanti dovranno essere in possesso di "*esperienza professionale, maturata presso o a favore di pubbliche amministrazioni comunitarie, statali o regionali, in aree/ambiti/settori indicati nel profilo di esperto di cui all'art.1 per cui è presentata la domanda di partecipazione e per la durata specificamente indicata ...*", non muta i termini della questione.

L'art.2 in esame non fa altro che *rinvviare*, anche in tema di esperienza professionale richiesta, all'art.1, che è la norma che disciplina nel dettaglio il tipo di requisito di ammissione specificamente richiesto per ogni profilo.

E poiché per l'ammissione alla procedura selettiva di un *esperto in risorse culturali e turismo*, l'art.1 prescrive semplicemente e chiaramente il possesso di una "*comprovata esperienza*", ma non anche di una "*esperienza professionale*" - prescrizione che mira a diversificare significativamente il regime dei requisiti per il caso specifico (rispetto a quelli necessari per accedere agli incarichi previsti per gli altri profili (nella specie, per i cod. 1/A, 2/B, 3/B, 4/B, 5/B, 6/B, 7/B, 8/B, 9/B, 10/B, 11/B, 12/B, 13/B, 14/B, 15/B) - appare evidente che la norma da applicare è proprio quest'ultima, in quanto norma "*richiamata*" dall'altra.

5.1.3. Né appare condivisibile la censura di disparità di trattamento sollevata in primo grado dalla dott.ssa OMISSIS, la quale lamentava che la Commissione giudicatrice che ha valutato come requisito di ammissione e come titolo valutabile l'esperienza della dott.ssa OMISSIS, ma che non ha mantenuto la stessa impostazione logico/valutativa anche per la (*rectius*: in favore della) dott.ssa Cusenza.

La censura di disparità di trattamento non può essere condivisa (e non ha rilievo) in quanto non poteva e può essere ignorato che nel compilare la domanda di partecipazione alla selezione, la candidata Cusenza ha (erroneamente) inserito il tirocinio formativo nella sezione "Istruzione e Formazione" piuttosto che in quella relativa alla "Esperienza"; ed è ciò che ha determinato la sua mancata valutazione. E poiché della condotta erronea di un candidato non può essere chiamata a rispondere l'Amministrazione, la quale non ha certo l'onere di conformarsi o di adeguarsi ad essa (e di estenderne gli effetti ai candidati che non abbiano commesso il medesimo errore), né di correggere l'errore compilativo (a meno che il bando non preveda un onere in tal senso, ciò che nella fattispecie è da escludere) anche questo profilo di doglianza - ribadito dalla dott.ssa OMISSIS in grado di appello, questa volta in forma di eccezione - non appare condivisibile.

5.2. Avendo utilizzato la tecnica del c.d. "assorbimento dei motivi", il Giudice di primo grado non si è pronunciato sul secondo mezzo di gravame ad esso devoluto.

Con tale motivo la dott.ssa OMISSIS - ricorrente in quel giudizio ed appellata nel presente giudizio d'appello - lamentava violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 dell'Allegato A del D.D.G. 56/AI DRP del 14/03/2017, ed eccesso di potere per travisamento dei criteri di valutazione e per contraddittorietà, deducendo:

- che nel periodo corrente dal novembre 2009 al marzo 2010 la dott.ssa OMISSIS ha svolto attività di valutazione, ma “non attinente” al profilo 17/C (che richiede specifica competenza ed esperienza in “programmazione e valutazione e/o gestione tecnica di valutazione, ex ante, in itinere ed ex post, di politiche, programmi, piani, interventi finanziati dalla politica unitaria di coesione”);

- e che pertanto le sono stati attribuiti erroneamente ed illegittimamente tre punti in più.

Poiché la dott.ssa OMISSIS - benchè appellata - ha riproposto in grado d'appello tale doglianza, pur non utilizzando lo strumento dell'appello incidentale, come consentitole dall'art.101, secondo comma, del codice del processo amministrativo, occorre che il Collegio si pronunzi sul punto.

La doglianza della dott.ssa OMISSIS - oggi dedotta in via di eccezione - si appalesa inammissibile, ed è comunque infondata per le ragioni che si passa ad esporre.

5.2.1. La dott.ssa OMISSIS motiva la doglianza in esame sulla scorta della considerazione che l'esperienza maturata dalla dott.ssa OMISSIS nel predetto periodo, sebbene si riferisca ad attività di valutazione, risulta essere stata condotta per *un settore non attinente al profilo 17.C* essendo stata rivolta al trattamento (*rectius*: alla valutazione) di “capitale umano”, come dichiarato dalla stessa candidata nel proprio *curriculum vitae*.

Ora, tale laconica (se non addirittura ermetica) considerazione non appare sufficiente a spiegare la specifica ragione per la quale l'attività di valutazione svolta dalla dott.ssa OMISSIS nel periodo indicato, sarebbe talmente differente da quella per la quale l'Amministrazione intende selezionare un esperto in programmazione, da non potere essere considerata scrutinabile (e dunque computabile ai fini dell'attribuzione del punteggio).

La doglianza appare pertanto inammissibile per genericità.

Essa è comunque infondata anche nel merito.

Dalla lettura del *curriculum vitae* della dott.ssa OMISSIS emerge che nel periodo corrente dal mese novembre 2009 al mese di marzo del 2010, quest'ultima è stata “*componente dei nuclei di valutazione istituiti presso il Dipartimento regionale della pubblica istruzione*”, presso cui ha svolto “attività di valutazione dei *progetti* presentati ai sensi del PO FSE 2007-2013 – Asse IV/Capitale umano” del predetto dipartimento regionale; e che tra le varie funzioni svolte vi erano anche quelle:

- di concorrere alla scelta dei criteri generali degli Avvisi e delle griglie di valutazione predisposte dal Dipartimento, nonché delle metodologie da seguire all'interno del Nucleo;

- di redigere e sottoscrivere le griglie di valutazione per ciascun *progetto* valutato;

- e di predisporre le graduatorie uniche per ciascun Avviso.

Si è trattato, dunque, anche e soprattutto di attività valutativa *su progetti*, e non già di attività di selezione di personale (capitale umano), anche se è evidente che nell'ambito della pubblica istruzione l'oggetto principale ed il fine di molti progetti può essere (e sovente è) lo sviluppo dell'istruzione e della cultura e la formazione delle persone, oltre che (o anziché) l'implementazione delle strutture di servizio a ciò preordinate.

Il che non significa, ovviamente, che l'attività di valutazione svolta nell'ambito del settore della pubblica istruzione vada considerata come attività diretta esclusivamente alla valutazione di *persone* a non anche di *progetti*.

Né potrebbe sostenersi che l'esperienza di valutazione progettuale maturata dalla dott.ssa OMISSIS nel periodo in questione non ha riguardato il settore connesso al profilo C/17 ("esperto in risorse culturali e turismo").

Tale argomentazione non regge per due ragioni.

Innanzitutto in quanto appare veramente arduo affermare che l'attività svolta (e l'esperienza maturata) al servizio di un nucleo di valutazione (su progetti) operante in seno al Dipartimento regionale della pubblica istruzione, non costituisca un'attività valutativa concernente le "risorse culturali".

E, in secondo luogo, in quanto - a ben guardare - il criterio generale che la Commissione giudicatrice ha seguito (in sede di verifica della sussistenza del *requisito "esperienziale" di ammissione*):

- è stato quello di richiedere ai candidati che l'esperienza da essi maturata fosse consistita nel comprovato svolgimento di un'attività (triennale) di "*programmazione e valutazione e/o gestione tecnica di valutazione, ex ante, in itinere ed ex post, di politiche, programmi, piani, interventi finanziati dalla politica unitaria di coesione*";

- e non anche che l'esperienza valutativa pregressa si fosse appuntata esclusivamente su progetti riguardanti le "risorse culturali ed il turismo".

Se così non fosse la stessa dott.ssa OMISSIS vanterebbe una serie di "titoli esperienziali" non valutabili.

E' sufficiente, infatti, leggere il suo *curriculum vitae* (lealmente prodotto in atti) per verificare che alcune fra le attività valutative da essa svolte e che hanno certamente concorso a determinare la sua *esperienza triennale* (valutata quale *specifico requisito di ammissibilità* alla procedura selettivo/concorsuale per cui è causa), sono state svolte in settori ben diversi da quello turistico o culturale, quale quello dell'agricoltura (così, a titolo di esempio: le esperienze maturate dal mese di settembre del 2011 al mese di dicembre del 2015, dal mese di maggio del 2008 al mese di giugno del 2009, dal mese di ottobre del 2007 al mese di dicembre del 2008, dal mese di maggio del 1999 al mese di giugno del 2002 etc., sono state tutte condotte nel settore dell'agricoltura).

6. In considerazione delle superiori osservazioni, l'appello della dott.ssa Ornella OMISSIS va accolto; e, per l'effetto ed in riforma dell'impugnata sentenza, il ricorso proposto in primo grado dalla dott.ssa Laura OMISSIS va respinto con conseguente conferma della graduatoria che vedeva la prima delle due OMISSIS al primo posto e dunque in posizione utile.

Considerata la novità e delicatezza della questione, si ravvisano giuste ragioni per compensare le spese fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana accoglie l'appello della dott.ssa Ornella OMISSIS e l'appello incidentale dell'Amministrazione; e, per l'effetto ed in riforma

dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso proposto in primo grado dalla dott.ssa OMISSIS confermando la graduatoria redatta dall'Amministrazione.

Compensa le spese fra le parti costituite.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2020 svoltasi mediante videoconferenza con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE  
Carlo Modica de Mohac

IL PRESIDENTE  
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO