

APPALTI: Contratti della P.A. - Gara - Esclusione - Per omessa allegazione all'offerta della copia fotostatica del documento d'identità del legale rappresentante della ditta interessata - Illegittimità - Integrazione documentale mediante soccorso istruttorio - Possibilità - Sussiste.

Tar Campania - Napoli, Sez. V, 31 dicembre 2021, n. 9536

“[...] coglie nel segno la censura con cui la ricorrente lamenta la mancata attivazione da parte dell'Amministrazione resistente dell'istituto del soccorso istruttorio, onde consentirle di integrare la domanda con la copia del documento di riconoscimento; l'allegazione del cui file in formato digitale era stata omessa, come precisato, per mero errore al momento della trasmissione dell'istanza di iscrizione al concorso mediante piattaforma telematica.

5.1 Gioverà premettere che l'art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento), comma 1, lett. b) l. 7 agosto 1990, n. 241 ha introdotto, nell'ambito delle regole del procedimento amministrativo, il c.d. soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere.

Con particolare riferimento ai concorsi pubblici, la giurisprudenza non ha mancato di rilevare la possibile applicazione dell'istituto al fine di invitare i candidati-concorrenti a completare o a fornire chiarimenti in ordine al contenuto dei certificati, documenti e dichiarazioni presentati, con la precisazione che tale facoltà, affinché non sia turbata la par condicio dei candidati-concorrenti e non determini una modificazione del contenuto della documentazione presentata, non può arrivare al punto di consentire al concorrente di introdurre per la prima volta, oltre il termine perentorio, delle dichiarazioni sul possesso dei titoli valutabili che il ricorrente avrebbe dovuto produrre all'atto della domanda e che, comunque, per fatto a lui imputabile, non ha prodotto; al contrario, si ritiene che il soccorso istruttorio sia logicamente consentito allorquando si tratta di rettificare e/o regolarizzare un dato fornito sia pure in maniera erronea e quindi non del tutto mancante, non ledendosi in tal modo la par condicio, viepiù ove la mancanza contestata non costituisca, ai sensi della lex specialis motivo espresso di esclusione [...].

Si è inoltre precisato che l'attivazione del c.d. soccorso istruttorio è tanto più necessaria per le finalità proprie delle procedure concorsuali per l'accesso ai pubblici impieghi che, in quanto dirette alla selezione dei migliori candidati a posti pubblici, non possono essere alterate nei loro esiti da meri errori formali, come accadrebbe se un candidato meritevole non risultasse vincitore per una mancanza facilmente emendabile con la collaborazione dell'amministrazione [...].

Le superiori coordinate ermeneutiche circa la possibilità di attivazione del soccorso istruttorio, nei limiti delle precisazioni che seguono, ben possono applicarsi all'ipotesi in cui il candidato ad un

concorso ai pubblici impieghi, a causa di un plausibile errore in sede di trasmissione della domanda di iscrizione, ometta di allegare la copia di un valido documento di identità [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all’esame è controversa la legittimità dell’esclusione della ricorrente dal concorso pubblico per titoli ed esami indetto dall’ASL Napoli 2 Nord con deliberazione n. 53 del 2 settembre 2019, per la copertura a tempo indeterminato di n. 36 posti di Assistente Amministrativo – ctg. C, disposta in ragione della mancata allegazione alla domanda di copia del documento di identità.

1.1 Riferisce la ricorrente che al momento della compilazione della domanda, nell’indicare compiutamente tutti i dati anagrafici (tra cui quelli del proprio documento di riconoscimento), nella “tendina” relativa all’allegazione del file “documento di identità”, inseriva, per mero errore materiale, anziché il prefato documento di identità in corso di validità, un altro file (consistente in una ricevuta per nulla confacente alla procedura in oggetto).

Di tale circostanza la medesima veniva a conoscenza solo con la pubblicazione del provvedimento di esclusione impugnato, posto che con avviso prot. n. 34572/u del 31 agosto 2020 la stessa veniva regolarmente convocata per sostenere le prove preselettive, previa esibizione del documento di identità, della domanda di partecipazione e dell’autodichiarazione ex artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000, nonché previa registrazione della propria presenza e del documento d’identità sull’apposito verbale relativo all’espletamento della prova preselettiva.

Dette prove preselettive venivano positivamente superate dalla ricorrente che, tuttavia, dopo circa 14 mesi, veniva di poi esclusa dal seguito della procedura concorsuale con l’avversato provvedimento.

1.2 A sostegno dell’impugnativa sono dedotti, in tre motivi in diritto, vizi di violazione di legge (artt. 2, 4 e 5 del DPR n. 220 del 2001 e ss.mm.ii., violazione dell’art. 6 della legge n. 241 del 1990 e ss.mm.ii. – violazione degli artt. 3 e 97 Cost.) ed eccesso di potere per più profili (in particolare, violazione del bando di concorso, violazione del principio del *favor participationis*, violazione dei principi della *par condicio*, trasparenza e proporzionalità, violazione del principio del legittimo affidamento, errata valutazione dei fatti, eccesso di potere, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, disparità di trattamento, contraddittorietà, ingiustizia manifesta).

Più in dettaglio, asserendo preliminarmente di possedere tutti i requisiti richiesti dal bando, sia generali che specifici, la ricorrente ha dedotto l’illegittimità del provvedimento con cui l’amministrazione resistente ha disposto la sua estromissione dalla procedura sul presupposto, in tesi erroneo, che la mancata allegazione alla domanda di partecipazione del documento d’identità

integri una causa di esclusione dalla procedura concorsuale, lamentando la mancata attivazione del soccorso istruttorio.

In tesi di parte, l'accertamento dell'identità della ricorrente e dell'intento partecipativo della stessa, mediante l'esibizione della domanda di partecipazione e del documento di riconoscimento, in sede di svolgimento della preselezione, non consentiva all'Amministrazione di nutrire alcun dubbio sul nesso di imputabilità soggettiva della dichiarazione alla ricorrente, ben potendo, dunque, declassare l'omessa allegazione del predetto documento a guisa di un vizio sanabile, analogamente a quanto disposto per altri candidati che, in simili circostanze, sono stati ammessi al soccorso istruttorio per regolarizzare la domanda, non residuando, quindi, alcuna legittima possibilità di escludere successivamente all'espletamento di una prova concorsuale un candidato già correttamente identificato dalla medesima Amministrazione.

Inoltre, a tutto concedere, secondo la prospettazione di parte, nel caso di specie la resistente avrebbe dovuto al più attivare il soccorso istruttorio, atteso che dalla documentazione presentata non residuavano margini di incertezza che non fossero facilmente superabili con la collaborazione doverosa dell'amministrazione, anche in applicazione di principi di buona fede e correttezza che dovrebbero sempre ispirare l'esercizio dell'azione amministrativa.

2. Si è costituita per resistere all'avverso ricorso l'azienda sanitaria intimata, che ha difeso la legittimità dei propri atti e chiesto la reiezione del gravame.

3. Accolta l'istanza cautelare con ordinanza n. 420/2021 ai fini dell'ammissione al seguito delle prove concorsuali, tutte positivamente superate dalla ricorrente con collocazione nella graduatoria finale dei vincitori, all'udienza del 26 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato e deve essere accolto per le ragioni di seguito esposte.

5. Sotto un primo aspetto, coglie nel segno la censura con cui la ricorrente lamenta la mancata attivazione da parte dell'Amministrazione resistente dell'istituto del soccorso istruttorio, onde consentirle di integrare la domanda con la copia del documento di riconoscimento; l'allegazione del cui file in formato digitale era stata omessa, come precisato, per mero errore al momento della trasmissione dell'istanza di iscrizione al concorso mediante piattaforma telematica.

5.1 Gioverà premettere che l'art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento), comma 1, lett. b) l. 7 agosto 1990, n. 241 ha introdotto, nell'ambito delle regole del procedimento amministrativo, il c.d. soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere.

Con particolare riferimento ai concorsi pubblici, la giurisprudenza non ha mancato di rilevare la possibile applicazione dell'istituto al fine di invitare i candidati-concorrenti a completare o a fornire chiarimenti in ordine al contenuto dei certificati, documenti e dichiarazioni presentati, con la precisazione che tale facoltà, affinché non sia turbata la *par condicio* dei candidati-concorrenti e non determini una modificazione del contenuto della documentazione presentata, non può arrivare al punto di consentire al concorrente di introdurre per la prima volta, oltre il termine perentorio, delle dichiarazioni sul possesso dei titoli valutabili che il ricorrente avrebbe dovuto produrre all'atto della domanda e che, comunque, per fatto a lui imputabile, non ha prodotto; al contrario, si ritiene che il soccorso istruttorio sia logicamente consentito allorquando si tratta di rettificare e/o regolarizzare un dato fornito sia pure in maniera erronea e quindi non del tutto mancante, non ledendosi in tal modo la *par condicio*, viepiù ove la mancanza contestata non costituisca, ai sensi della *lex specialis* motivo espresso di esclusione (*cf.* TAR Campania – Napoli, sez. VI, n. 4047 del 24 luglio 2019).

Si è inoltre precisato che l'attivazione del c.d. soccorso istruttorio è tanto più necessaria per le finalità proprie delle procedure concorsuali per l'accesso ai pubblici impieghi che, in quanto dirette alla selezione dei migliori candidati a posti pubblici, non possono essere alterate nei loro esiti da meri errori formali, come accadrebbe se un candidato meritevole non risultasse vincitore per una mancanza facilmente emendabile con la collaborazione dell'amministrazione (*cf.* Consiglio di Stato, 22 novembre 2019, n. 7975 e n. 257 del 17 gennaio 2018; TAR Campania, Napoli, Sez. V, 17 maggio 2021, n. 3250 e 7 aprile 2021, n. 2293).

Le superiori coordinate ermeneutiche circa la possibilità di attivazione del soccorso istruttorio, nei limiti delle precisazioni che seguono, ben possono applicarsi all'ipotesi in cui il candidato ad un concorso ai pubblici impieghi, a causa di un plausibile errore in sede di trasmissione della domanda di iscrizione, ometta di allegare la copia di un valido documento di identità.

5.2 Il Collegio non disconosce la giurisprudenza, anche richiamata dalla difesa resistente, secondo cui, in sede di partecipazione ad una procedura competitiva, la produzione della fotocopia del documento d'identità del dichiarante deve essere considerata elemento costitutivo dell'autocertificazione, in quanto, in assenza di tale allegazione, qualsiasi dichiarazione resa ai sensi degli artt. 46 e 47 DPR n. 445/2000, pur se fisicamente presente in atti, è priva del valore legale tipico, ossia quello di autocertificazione, delineato dalla fattispecie normativa (*cf.* Cons. St., Sez. VI, nn. 2579/2011, 3442/2009, 5761/2007, 2333/2007).

Tuttavia, ritiene che i superiori principi non collidono con la possibilità che, in sede di istanza di partecipazione ad un concorso pubblico, la complessa fattispecie di formazione

dell'autocertificazione, in applicazione di un principio sostanzialista, possa essere suscettibile di completamento in un momento successivo a quello dell'invio della domanda, allorquando – prima dell'inizio delle prove concorsuali – venga comunque prodotto dal concorrente il documento, inizialmente non trasmesso per mero errore, e, dunque, sia stata comunque confermata la serietà, la completezza e la provenienza della domanda, in uno alle dichiarazioni in essa contenute; viepiù allorquando la trasmissione della domanda abbia richiesto – come nella specie – in un'ottica di semplificazione e speditezza della procedura concorsuale, la previa iscrizione di ciascun candidato alla piattaforma telematica predisposta all'uso dall'amministrazione, con accesso individuale attraverso credenziali personali (Username e Password) e l'inserimento dei riferimenti del documento d'identità all'interno della scheda anagrafica, così assicurando, quantomeno, una più sicura corrispondenza dei dati inseriti in ciascuna domanda presentata al correlato candidato iscritto, nonché – come puntualmente previsto dal bando (art. 3) e dall'invito alla prova preselettiva – la presentazione della domanda stampata e firmata il giorno della prima prova concorsuale preselettiva.

Ed invero, allorquando sia evidente la plausibilità dell'errore connesso alla omessa allegazione del documento in questione e si accerti, comunque, la completezza, per il resto, dell'istanza e del relativo format presente sulla piattaforma (in quanto muniti di tutte le generalità e delle necessarie dichiarazioni sul possesso dei requisiti e titoli richiesti), non sussistono motivi per non consentire l'attivazione di un'appendice istruttoria di completamento della fattispecie, che – per il tramite della necessaria integrazione documentale – viene in tal modo munita dell'effetto certificativo prima mancante.

In altri termini, non vi è ragione, anche in base a canoni di ragionevolezza e proporzionalità, per non consentire l'integrazione della fattispecie con elementi che, comunque introdotti, siano idonei a completarla e regolarizzarla, non residuando – per effetto della mera conferma dell'impegno già manifestato con la trasmissione della domanda – dubbio alcuno sulla provenienza e sulla serietà della volontà di partecipare alla selezione, salvo in ogni caso il controllo sulla veridicità di quanto dichiarato.

Dunque, in tali casi, la mancanza del documento, pur non consentendo di conferire, nell'immediato, valore di autocertificazione alle dichiarazioni rese dall'aspirante concorrente, non si traduce in nullità della domanda di partecipazione, bensì nella sua irregolarità, suscettibile di sanatoria attraverso l'ammissione al soccorso istruttorio del concorrente.

Del resto, in conseguenza dei procedimenti di semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative, anche nei concorsi pubblici ricadono sempre maggiori oneri sui concorrenti in

relazione all'utilizzo di procedure telematiche, di talché la soluzione innanzi prospettata appare la più conforme ai canoni di buona fede e leale collaborazione, sempre che le mancanze da regolarizzare siano giustificabili dalle peculiari modalità di svolgimento della procedura, non alterino la *par condicio* tra i candidati e siano facilmente superabili ed emendabili dall'amministrazione senza particolari aggravii con il ricorso all'istituto del soccorso istruttorio.

A tanto va anche soggiunto che l'applicazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza nell'agire della pubblica amministrazione e nei rapporti con il cittadino, oltre che del principio del raggiungimento dello scopo, implica quale suo complementare precipitato logico la necessità di far prevalere la sostanza sulla forma quando si sia in presenza di vizi meramente formali che sono in astratto suscettibili di sanatoria, e, segnatamente, allorquando sia possibile garantire comunque la certezza dei rapporti giuridici, attraverso consolidati istituti di collaborazione, qual è appunto il soccorso istruttorio (cfr., *mutatis mutandi*, Cons. Stato, IV, 26 febbraio 2015, n. 964).

5.3 I superiori principi ben possono trovare applicazione nel caso all'esame, in cui il soccorso istruttorio invocato dalla ricorrente non può dirsi volto ad una rimessione in termini nell'allegazione di documenti relativi a requisiti e titoli non dichiarati o non ancora conseguiti alla scadenza, risultando piuttosto volto a consentire la verifica circa l'effettiva provenienza della domanda e delle dichiarazioni già integralmente in essa contenute, onde garantirne certezza e serietà in via definitiva.

Peraltro, deve escludersi che il bando di concorso prevedesse in maniera univoca e tassativa l'esclusione connessa alla mancata produzione del documento d'identità limitandosi a prevedere: "La compilazione della domanda in maniera incompleta o approssimativa e conseguentemente la non chiarezza delle dichiarazioni sostitutive in essa contenute, potrà comportare la non valutabilità dei titoli/servizi da parte della Commissione", e richiedendo, anzi, la produzione, da parte di ciascun concorrente, di copia cartacea della domanda debitamente firmata e corredata del relativo documento in sede di prova preselettiva.

Dunque, vertendosi per quanto esposto nell'ipotesi di mera irregolarità inessenziale, proprio in ossequio al principio del *favor participationis* nelle procedure selettive, l'amministrazione, esclusa qualsiasi estromissione diretta dalla procedura, avrebbe potuto e dovuto chiedere all'istante di regolarizzare la documentazione prodotta a corredo della domanda, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b) della L. n. 241 del 1990, consentendo così all'interessata di fornire tutto quanto occorrente per superare ogni possibile indeterminatezza, secondo un *modus procedendi* non lesivo della *par condicio* dei concorrenti.

5.4 Non va inoltre tralasciato di rimarcare, nella peculiarità della fattispecie concreta, che se la *ratio* dell'allegazione del documento d'identità alla domanda di partecipazione ad un concorso è quella di comprovare l'imprescindibile nesso di imputabilità soggettiva della dichiarazione ad una determinata persona fisica, nel caso all'esame tale scopo è anche stato raggiunto in ragione dell'ammissione implicita della ricorrente alla fase preselettiva, la quale ha sostenuto la prova predetta e, in quella sede, è stata correttamente identificata mediante esibizione del documento e della domanda sottoscritta: in sostanza, la certezza circa la effettiva volontà della candidata di partecipare al concorso e la sua identità personale sono state comunque compiutamente verificate dall'amministrazione nel corso dello svolgimento delle prove concorsuali (*cf.*, in termini, T.A.R. Toscana – Firenze, Sez. III, n. 1290 del 27 aprile 2004; T.A.R. Lazio – Roma, Sez. I, n. 1533 del 30 novembre 1992), sicché la postuma esclusione, oltre ad apparire irragionevole, si atteggierebbe come una sanzione per il mancato rispetto di una prescrizione, allo stato della procedura, meramente formale.

Inoltre, la ricorrente ha anche provveduto a trasmettere materialmente il documento all'Amministrazione, di talché, essendosi oramai completata la fattispecie dichiarativa nelle forme previste dal DPR 445/2000, non vi è (più) alcuna ragione logica, oltre che di pubblico interesse, per escludere la ricorrente dalla graduatoria dei vincitori di concorso.

6. In conclusione, in applicazione dei suesposti principi il ricorso va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento di esclusione impugnato.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli, Sez. V, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente, che liquida in complessivi €. 1.500,00, oltre accessori come per legge, con attribuzione ai procuratori antistatari.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Primo Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO