

CONCORSI: Per l'assunzione alle dipendenze delle PP.AA. – Esclusione – Solo perché il concorrente interessato ha ommesso di allegare la copia integrale del documento di identità – Illegittimità, potendo la P.A. accordare all'interessato il c.d. soccorso istruttorio – Fattispecie.

Tar Campania - Napoli, Sez. V, 17 agosto 2022, n. 5408

“[...] anche nei concorsi pubblici, ricadono sempre maggiori oneri sui concorrenti in relazione all'utilizzo di procedure telematiche, ravvisandosi una corrispondente riduzione degli aggravii che ordinariamente ricadevano sulle pubbliche amministrazioni e che giustificavano una maggiore rigidità nella gestione della procedura selettiva, di talché, in tale mutata prospettiva, la soluzione innanzi prospettata appare la più conforme ai canoni di buona fede e leale collaborazione nell'agire dei pubblici poteri e nei rapporti con il cittadino. Ciò sempre che le mancanze da regolarizzare siano giustificabili dalle peculiari modalità di svolgimento della procedura, non rechino pregiudizio alle esigenze di certezza dell'amministrazione, 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, 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 [...].

I superiori principi ben possono trovare applicazione nel caso all'esame, in cui il soccorso istruttorio invocato dal 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 [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Asl Napoli 3 Sud;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio e uditi nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2022 per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con il ricorso all'esame è controversa la legittimità dell'esclusione del ricorrente dal concorso pubblico per titoli ed esami indetto dall'ASL Napoli 3 Sud con deliberazione n. 486 del 31 maggio 2022, per la copertura a tempo indeterminato di n. 60 posti nel profilo di fisioterapista – ctg. D.

L'esclusione risulta disposta in ragione della mancata allegazione alla domanda di copia integrale del documento di identità, avendo il ricorrente prodotto, per mero errore materiale, solo la facciata principale della carta d'identità, mancando di scannerizzare e allegare la facciata retrostante.

1.2 A sostegno dell'impugnativa il deducente ha articolato, in un unico motivo in diritto, vizi di violazione di legge (art. 6 della legge n. 241 del 1990 e ss.mm.ii.) ed eccesso di potere per più profili (in particolare, violazione del bando di concorso, carenza di istruttoria e di motivazione, violazione del principio del contraddittorio, ingiustizia manifesta).

Più in dettaglio, il 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 di copia integrale 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 del ricorrente e dell'intento partecipativo dello stesso erano stati comunque assicurati mediante l'indicazione degli estremi del documento di riconoscimento oltre che con la relativa allegazione, sia pure incompleta, di talché non era consentito all'Amministrazione di nutrire alcun dubbio sul nesso di imputabilità soggettiva delle dichiarazioni contenute in domanda ad esso ricorrente, ben potendo, dunque, declassare l'incompletezza documentale a guisa di vizio sanabile, con ammissione al soccorso istruttorio ai fini della regolarizzazione della domanda.

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. Alla camera di consiglio del 5 luglio 2022, fissata per la trattazione della domanda cautelare, sussistendone i presupposti di immediata decidibilità, essendo integro il contraddittorio e non essendo necessaria istruttoria, previo avviso alle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

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

5. Coglie nel segno la censura con cui il ricorrente lamenta la mancata attivazione da parte dell'Amministrazione resistente dell'istituto del soccorso istruttorio, onde consentirgli di integrare la domanda con la copia completa del documento di riconoscimento.

5.1 Sul punto, 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 o incompleta, 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 abbia omissso di allegare copia integrale di un valido documento di identità, viepiù allorquando, come nella specie, ne abbia compiutamente indicato gli estremi.

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, su invito dell'amministrazione e, comunque, entro il termine perentorio da quest'ultima fissato, il documento, inizialmente non trasmesso in forma completa 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.

Ed invero, allorquando sia evidente la plausibilità dell'errore connesso alla omessa integrale 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 la regolarizzazione della fattispecie che, nella specie, si presenta meramente incompleta, e, dunque, per consentirne la regolarizzazione attraverso l'ammissione al soccorso istruttorio, 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 del concorrente di partecipare alla selezione, salvo in ogni caso il controllo sulla veridicità di quanto dichiarato.

Dunque, in tali casi, l'incompletezza della allegazione di copia del documento di riconoscimento, 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 nei termini anzidetti.

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, ravvisandosi una corrispondente riduzione degli aggravii che ordinariamente ricadevano sulle pubbliche amministrazioni e che giustificavano una maggiore rigidità nella gestione della procedura selettiva, di talché, in tale mutata prospettiva, la soluzione innanzi prospettata appare la più conforme ai canoni di buona fede e leale collaborazione nell'agire dei pubblici poteri e nei rapporti con il cittadino. Ciò sempre che le mancanze da

regolarizzare siano giustificabili dalle peculiari modalità di svolgimento della procedura, non rechino pregiudizio alle esigenze di certezza dell'amministrazione, 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, 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 dal 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.

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'interessato di fornire tutto quanto occorrente per superare ogni possibile indeterminatezza, secondo un *modus procedendi* non lesivo della *par condicio* dei concorrenti.

6. In conclusione, in applicazione dei suesposti principi il ricorso va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato in parte qua, nei limiti della contestata esclusione.

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 in parte qua il provvedimento impugnato (Deliberazione n. 486 del 31 maggio 2022), nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna l'amministrazione resistente alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi €. 1.000,00, 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 5 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere, Estensore

Fabio Maffei, Primo Referendario

IL SEGRETARIO