

**CONCORSI PUBBLICI:** Concorso a posti di istruttore tecnico contabile - Requisito di partecipazione - Possesso del diploma di ragioneria - Esclusione del candidato perché diplomato non ragioniere ma perito industriale ITIS, sebbene laureato in economia e commercio, oltre che provvisto del titolo di dottore commercialista e revisore dei conti - Impugnazione provvedimento di esclusione - Principio dell'assorbimento del titolo superiore con quello inferiore - Irrazionalità del comportamento della P.A.

**Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2022, n. 11255**

1. “[...] in base ad una sorta di “principio di continenza” la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che: “ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi l'onere della documentazione del titolo di studio richiesto può ritenersi soddisfatto anche con l'esibizione di un titolo di studio superiore che presupponga il conseguimento di quello previsto dal bando, con la conseguenza che detto titolo deve ritenersi assorbente di quello indicato nel bando, presupponendosi avvenuto con esso un approfondimento delle materie oggetto del corso di studi inferiore” [...]. Ancora la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha poi ribadito che: “un titolo di studio superiore non possa comportare esclusione da posizioni lavorative, per cui sia prescritto un titolo inferiore (essendo quest'ultimo, evidentemente, comunque posseduto)” [...]. Dunque trova ampia conferma “l'indirizzo giurisprudenziale ... che ritiene il titolo di studio inferiore assorbito da quello superiore” [...].”

[...] la laurea in economia e commercio “prevede lo studio di materie tecnico-contabili” [...], così postulando una sostanziale superiorità del titolo dottorale anche con riguardo alla specifica preparazione e formazione culturale richieste per il posto messo a concorso. In altre parole il titolo superiore (laurea in economia e commercio) contiene o comunque assorbe anche quello inferiore (diploma di ragioneria). Ciò in quanto la laurea in Economia e Commercio (vecchio ordinamento) comporta il superamento di una serie di esami [...] che non possono non implicare la conoscenza delle tecniche di bilancio più diffuse in ambito pubblico e privato [...].”

2. “[...] qui si è dinanzi ad un titolo persino “superiore” [...] il che disvela la totale irrazionalità del comportamento assunto dalla appellata amministrazione nel momento in cui – anche in dispregio ad elementari principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità della PA (la quale dovrebbe avere sempre cura di reclutare “i migliori”) – ha in concreto impedito l'accesso ai propri ruoli di un soggetto in possesso non solo di “titoli” ma anche di “capacità” (si vedano gli esiti del concorso che hanno visto l'odierno appellante classificarsi nettamente al primo posto della graduatoria finale) con tutta evidenza superiori rispetto a quelli degli altri candidati.

*Deve in conclusione trovare applicazione, nel caso di specie, il principio dell'assorbimento del titolo superiore con quello inferiore, e ciò dal momento che le materie di studio, facenti parte del corso di laurea in economia e commercio, comprendono anche quelle del corso di studi di ragioniere, vieppiù assicurandone un ben maggiore livello di approfondimento [...]*".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Giovanni Rotondo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2022 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati Taverniti, in delega dell'Avv. Mescia, e Portelli, in delega dell'Avv. Dimartino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. L'appellante partecipava al concorso per tre posti da istruttore tecnico contabile (livello C1) presso il Comune di San Giovanni Rotondo. Requisito di partecipazione: possesso del diploma di ragioneria.

L'interessato, all'esito delle prescritte prove concorsuali, si classificava al primo posto della graduatoria.

In sede di verifica dei requisiti veniva appurato che il medesimo era diplomato non ragioniere ma perito industriale ITIS (istituto tecnico industriale), sebbene poi laureato in economia e commercio nonché provvisto del titolo di dottore commercialista e revisore dei conti.

L'amministrazione comunale provvedeva in ogni caso alla sua esclusione in quanto il titolo per partecipare era un diploma, quello di ragioniere, di cui l'interessato era tuttavia sprovvisto.

2. Il provvedimento di esclusione veniva impugnato dinanzi al TAR Bari che, con sentenza breve, rigettava il ricorso in quanto, pur accedendo alla tesi secondo cui il titolo maggiore (laurea in economia e commercio) ingloba anche quello minore (diploma di ragioneria), nel caso di specie il ricorrente aveva dato prova di possedere competenze soltanto "ragionieristiche" e non anche "contabili".

3. La sentenza formava oggetto di appello per i motivi di seguito sintetizzati:

3.1. *Error in iudicando* in merito alla violazione dei principi di proporzionalità, semplificazione, non aggravamento delle procedure e massima partecipazione alle procedure concorsuali;

3.2. *Error in iudicando* in merito alla corretta interpretazione del bando di concorso.

4. Si costituiva in giudizio l'appellata amministrazione comunale la quale, nel chiedere il rigetto dell'appello: a) riproponeva eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado in quanto non

notificato ad almeno un controinteressato; b) chiedeva la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 295 c.p.c. in quanto sarebbe in corso un giudizio penale su falso dichiarativo da parte dell'odierno appellante (il quale aveva a suo tempo affermato di essere in possesso di titoli invece non concretamente posseduti).

5. Con ordinanza n. 3560 del 6 maggio 2022, questa sezione disponeva l'integrazione del contraddittorio mediante previo ordine, nei confronti del Comune di San Giovanni Rotondo, di mettere a disposizione dell'appellante gli indirizzi dei singoli controinteressati. Tale adempimento (integrazione del contraddittorio) veniva poi puntualmente svolto dalla difesa dell'odierno appellante.

6. Alla pubblica udienza del 1° dicembre 2022 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni e l'appello veniva infine trattenuto in decisione.

7. Tutto ciò premesso si osserva preliminarmente in rito che:

7.1. Quanto alla omessa notifica del contraddittorio (eccezione questa che neppure poteva essere formulata con semplice memoria di costituzione visto che il TAR si era al riguardo in qualche modo espresso a margine della propria decisione), giova comunque rammentare che, in occasione della proposizione del giudizio di primo grado, la difesa dell'odierno ricorrente si era fatta parte diligente nel richiedere all'amministrazione comunale gli "indirizzi di residenza" dei soggetti presenti in graduatoria (la quale conteneva soltanto nomi e cognomi degli idonei e neppure il codice fiscale). Tale richiesta non veniva tuttavia evasa per sostanziali quanto insussistenti ragioni di riservatezza (pretesto questo spesso richiamato a sproposito dalle pubbliche amministrazioni) con nota del 10 febbraio 2022 del Comune di San Giovanni Rotondo (il quale affermava che l'autorizzazione ad utilizzare i rispettivi indirizzi era stata concessa, dai singoli candidati, soltanto per attività legate alla "procedura concorsuale"). La descrizione dei fatti nella suddetta scansione non ha mai formato oggetto di specifica contestazione.

Ebbene secondo la condivisibile giurisprudenza del giudice amministrativo: *"la mancata notifica ai controinteressati non può determinare l'inammissibilità del ricorso qualora l'omissione sia dipesa dall'impossibilità per il ricorrente di venire a conoscenza degli indirizzi dei soggetti cui la notifica avrebbe dovuto essere effettuata, e ciò soprattutto quando, come nel caso in esame, il ricorrente si sia attivato richiedendo all'Amministrazione di fornire i dati allo scopo necessari e questa non vi abbia provveduto"* (cfr. T.A.R. Lombardia, sez. III, 11 novembre 2019, n. 2373).

In effetti si ravvisa, nel caso di specie: da un lato la violazione dei *"principi di correttezza e buona fede del comportamento dell'Ente che ha rifiutato l'ostensione dei dati minimi (data e luogo di nascita) inerenti le generalità dei controinteressati, così di fatto impedendo al ricorrente di*

*individuarli al fine dell'instaurazione del contraddittorio in modo integro*" (come correttamente messo in evidenza dal giudice di primo grado); dall'altro lato la sussistenza di un *factum principis* (dato dal rifiuto dell'amministrazione di ostendere i suddetti indirizzi) accompagnato dalla invocabilità del principio secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*, e ciò dal momento che la difesa di parte appellante, nonostante la diligenza prestata nel caso di specie, non è poi stata messa nelle condizioni minime onde poter effettivamente soddisfare il principio del contraddittorio di cui infondatamente si lamenta in questa sede la violazione.

Del resto già questo giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2015, n. 4930) ha avuto modo di osservare in circostanze del tutto analoghe che:

*"Tenuto conto di quanto appena evidenziato, l'omessa instaurazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati può senz'altro essere valorizzata come circostanza di fatto idonea ad integrare gli estremi dell'errore scusabile ai sensi dell'articolo 37 cod. proc. amm..*

*Va quindi disposta la remissione in termini ai fini dell'integrazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati pretermessi, parti necessarie del giudizio avverso le impugnate graduatorie".*

Integrazione che nel caso di specie è stata ritualmente disposta da questa sezione e puntualmente eseguita dalla difesa di parte appellante, e ciò con ogni conseguenza in ordine all'ineludibile rigetto della sollevata eccezione di rito.

7.2. Quanto invece alla richiesta di sospensione del giudizio si osserva che, per giurisprudenza costante (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 7 febbraio 2022, n. 822): *"il codice del processo amministrativo non annovera tra le cause di sospensione necessaria del giudizio amministrativo la pendenza di un procedimento penale, ancorché relativo ai medesimi fatti di cui si controverte in causa (artt. 8 co. 2, 77 c.p.a.). L'attuale codice di procedura penale ha superato l'idea che il giudizio penale dovesse produrre risultati valevoli in qualsiasi altra sede, restringendo l'autorità extra-penale del giudicato penale alle sole ipotesi di cui all'art. 651 c.p.p. Il giudice amministrativo, al di fuori delle ipotesi di cui agli artt. 8 co. 2 e 77 c.p.a., non è dunque affatto tenuto alla sospensione del processo, essendo in questi casi tale scelta rimessa ad una valutazione di opportunità da compiersi in relazione alla rilevanza della pregiudizialità del giudizio penale rispetto al giudizio amministrativo. La sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c. è necessaria soltanto quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice, sia imposta da una espressa disposizione di legge ovvero quando, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato" (Cons. Stato, Sez. III, 4 marzo 2019 n. 1499)".*

Presupposti qui non rinvenibili dal momento che l'esclusione dalla procedura concorsuale è stata disposta non per il falso dichiarativo quanto, piuttosto, per la ritenuta assenza dei requisiti prescritti dal bando (cfr. determinazione dirigenziale n. 83 del 28 gennaio 2022).

Anche tale eccezione deve dunque essere rigettata.

8. Nel merito l'appello è fondato per le ragioni di seguito esposte.

8.1. La tesi del giudice di primo grado si fonda sulla considerazione secondo cui il titolo di dottore in Economia e Commercio, nonché la connessa abilitazione a dottore commercialista e revisore contabile, non garantirebbe il possesso di "specifiche competenze contabili".

8.2. La suddetta tesi non può essere condivisa. Ed infatti, in base ad una sorta di "principio di continenza" la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che: *"ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi l'onere della documentazione del titolo di studio richiesto può ritenersi soddisfatto anche con l'esibizione di un titolo di studio superiore che presupponga il conseguimento di quello previsto dal bando, con la conseguenza che detto titolo deve ritenersi assorbente di quello indicato nel bando, presupponendosi avvenuto con esso un approfondimento delle materie oggetto del corso di studi inferiore"* (Cons. Stato, sez. VI, 24 gennaio 2005, n. 124. Principio questo ripreso anche da Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2019, n. 3285). Ancora la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha poi ribadito che: *"un titolo di studio superiore non possa comportare esclusione da posizioni lavorative, per cui sia prescritto un titolo inferiore (essendo quest'ultimo, evidentemente, comunque posseduto)"* [Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2011, n. 6898]. Dunque trova ampia conferma *"l'indirizzo giurisprudenziale ... che ritiene il titolo di studio inferiore assorbito da quello superiore"* (Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2015, n. 232).

8.3. In questa direzione la laurea in economia e commercio "prevede lo studio di materie tecnico-contabili" (Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2019, n. 3285, cit.), così postulando una sostanziale superiorità del titolo dottorale anche con riguardo alla specifica preparazione e formazione culturale richieste per il posto messo a concorso. In altre parole il titolo superiore (laurea in economia e commercio) contiene o comunque assorbe anche quello inferiore (diploma di ragioneria). Ciò in quanto la laurea in Economia e Commercio (vecchio ordinamento) comporta il superamento di una serie di esami (ragioneria 1 e 2, economia aziendale nonché ragioneria pubblica e tecnica di rilevazione dei costi) che non possono non implicare la conoscenza delle tecniche di bilancio più diffuse in ambito pubblico e privato. A ciò si aggiunga che, senza questo tipo di competenze in materia contabile, l'appellante non avrebbe giammai potuto superare l'esame di abilitazione per commercialista e revisore dei conti.

8.4. Più in particolare:

8.4.1. L'istruttore contabile è un dipendente pubblico con funzioni specifiche nel settore contabile. La sua attività è legata ai conti, alla rendicontazione, ai tributi e tutto ciò che riguarda l'area economico finanziaria di un ente. Ha competenze in contabilità pubblica, contabilità aziendale, legislazione fiscale, diritto tributario;

8.4.2. Il commercialista, dal canto suo, è un consulente che opera nel campo del diritto commerciale, del diritto tributario, della ragioneria e della contabilità in generale. La mansione più comune del commercialista è la gestione della contabilità del cliente (un'azienda, un professionista o un privato). Tra gli altri compiti del commercialista rientra la valutazione e la revisione dei bilanci di imprese ed enti, mansioni pertanto simili a quelle di un revisore contabile. Lo stesso esame da commercialista richiede di appurare capacità di controllo della contabilità e dei bilanci. Infine l'art. 1 del decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139 (Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili) prevede all'art. 1 (rubricato "Oggetto della professione"), che: *"formano oggetto della professione le seguenti attività:*

...

*la verifica ed ogni altra indagine in merito alla attendibilità di bilanci, di conti, di scritture e di ogni altro documento contabile delle imprese ed enti pubblici e privati;*

...

*la revisione e la formulazione di giudizi o attestazioni in merito ai bilanci di imprese ed enti, pubblici e privati";*

8.4.3. Tra gli esami da sostenere sia alla facoltà di economia, sia per l'esame da dottore commercialista vi è poi quello di "ragioneria", disciplina questa che si occupa della rilevazione dei fenomeni aziendali e della loro traduzione in scritture contabili. La contabilità è un ramo della ragioneria e storicamente ha coinvolto processi dai quali si possono registrare, classificare, ricapitolare, interpretare e comunicare informazioni finanziarie.

8.5. Alla luce di quanto testé riportato sembra dunque doversi dare piena applicazione all'orientamento sopra accennato secondo cui il titolo superiore "assorbe" quello inferiore. Con una sola precisazione: la difesa dell'amministrazione comunale sostiene che il diploma di ragioneria poteva essere sostituito soltanto da altro titolo "equiparato, ossia di pari valore". Ebbene qui si è dinanzi ad un titolo persino "superiore", come si è avuto modo di osservare, il che disvela la totale irrazionalità del comportamento assunto dalla appellata amministrazione nel momento in cui – anche in dispregio ad elementari principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità della PA (la quale dovrebbe avere sempre cura di reclutare "i migliori") – ha in concreto impedito l'accesso ai propri ruoli di un soggetto in possesso non solo di "titoli" ma anche di "capacità" (si

vedano gli esiti del concorso che hanno visto l'odierno appellante classificarsi nettamente al primo posto della graduatoria finale) con tutta evidenza superiori rispetto a quelli degli altri candidati.

8.6. Deve in conclusione trovare applicazione, nel caso di specie, il principio dell'assorbimento del titolo superiore con quello inferiore, e ciò dal momento che le materie di studio, facenti parte del corso di laurea in economia e commercio, comprendono anche quelle del corso di studi di ragioniere, vieppiù assicurandone un ben maggiore livello di approfondimento (si vedano sul punto, altresì, le condivisibili conclusioni di TAR Lazio, sez. II, 22 marzo 2022, n. 3271).

9. In conclusione l'appello è fondato e deve essere accolto.

10. Le spese seguono la soccombenza, anche in relazione al primo grado di giudizio, e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, accoglie altresì il ricorso in primo grado.

Condanna l'appellata amministrazione comunale alla rifusione delle spese di lite in relazione al doppio grado di giudizio, da quantificare in complessive euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Massimo Santini**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

## IL SEGRETARIO