

CONCORSI PUBBLICI: Esclusione - Perché il candidato ha ommesso di allegare alla PEC di invio dell'autocertificazione sul possesso dei titoli di preferenza il documento di identità in corso di validità - Legittimità - Circostanza che l'identificazione del candidato sia già avvenuta in sede di presentazione dell'istanza di partecipazione tramite sistema SPID - Irrilevanza.

Tar Puglia - Bari, Sez. I, 4 luglio 2023, n. 959

“[...] L'allegazione alla pec di trasmissione di un valido documento d'identità, costituisce quindi un onere del sottoscrittore, previsto dal citato art. 38, comma 3, del d.P.R. 445/2000, quale elemento della fattispecie normativa teleologicamente diretto a comprovare, non tanto (o meglio, non soltanto) le generalità del dichiarante, ma ancor prima l'imprescindibile nesso d'imputabilità soggettiva della documentazione ad una determinata persona fisica.

Inoltre non può ritenersi sufficiente che l'identificazione del candidato fosse già avvenuta in sede di presentazione dell'istanza di partecipazione avvenuta tramite sistema SPID.

La questione, infatti, non riguarda la provenienza del documento contestato o le sue modalità di trasmissione [...], ma piuttosto l'autenticità del documento trasmesso per il quale le norme sopra richiamate richiedono la necessaria allegazione del documento di identità.

A sostegno di quanto sopra considerato è utile richiamare un condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo il quale l'utilizzo di una casella di posta elettronica certificata intestata allo stesso mittente consente di ritenere soddisfatto (solo) il requisito della apposizione della firma (e non quello della autenticità della copia del documento trasmesso); ciò in considerazione del rilievo che il D.P.C.M. 6 maggio 2009, art. 4, comma 4, prevede che le pubbliche amministrazioni accettano le istanze dei cittadini inviate tramite PEC nel rispetto dell'art. 65, comma 1, del D.lgs. n. 82 del 2005.

L'invio tramite PEC, quindi, vale come mera sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, dello stesso decreto legislativo, ma non assolve all'ulteriore adempimento previsto dalle richiamate disposizioni in tema di autocertificazione della trasmissione di copia del documento di identità ai fini sopra indicati [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e del Forzez Pa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2023 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In esecuzione della Determinazione Dirigenziale n. 999 del 24 Settembre 2021 la Regione Puglia ha indetto un concorso per titoli ed esami volto al reclutamento di 126 unità di personale, a tempo pieno e

indeterminato, da inquadrare nella categoria B3- Area professionale Operativa/Amministrativo – Tecnica, nel profilo professionale Collaboratore amministrativo-tecnico/Operatore telefonico specializzato da assegnare alla CUR- Centrale Unica di Risposta – del servizio NUE 112 delle sedi di Modugno (BA), Foggia (FG), Campi Salentina (LE).

L'organizzazione e la realizzazione delle fasi concorsuali, compresa la fase di acquisizione delle domande di partecipazione, prevedeva l'ausilio del Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PP.AA.-.

L'art. 2 lett. i) della lex specialis, prevedeva tra i requisiti di ammissione al concorso oltre al diploma della scuola dell'obbligo anche una delle seguenti certificazioni informatiche: E.C.D.L. (European Computer Driving Licence) o Eipass (European Informatics Passport).

Il ricorrente, oltre al diploma, in data 15.5.2020 ha dichiarato di aver conseguito il certificato EIPASS presso Certipass s.r.l. di Santeramo in Colle, pertanto in data 10.11.2021 attraverso il portale Ripam ha inoltrato la domanda di partecipazione, dichiarando il possesso dei titoli d'accesso tra cui – proprio – il suddetto certificato EIPASS.

In data 14.12.2021 l'istante ha sostenuto l'unica prova scritta prevista nel bando che superava con punteggio utile pari a 25,2; egli inoltre avrebbe conseguito altri 3 punti per il diploma di scuola media superiore e 5 punti per il diploma di laurea, giungendo al punteggio totale di 33,2 utile ai fini del superamento del concorso.

L'istante il 4.2.2022 ha inviato dal proprio indirizzo di posta elettronica via pec la autocertificazione del possesso dei titoli già dichiarati in sede di domanda di partecipazione.

Al termine della procedura in data 31.05.2022 sul sito www.regione.puglia.it – sezione concorsi, veniva pubblicato l'elenco dei candidati non in possesso dei requisiti di ammissione, di cui all'allegato 1 al verbale n.12 del 17.3.2022, oltre alla graduatoria di merito presente nell'allegato 1 del verbale n. 27.

Da tale verbale il ricorrente apprendeva della propria esclusione dalla procedura selettiva, che si basava sul fatto che l'istante non avrebbe allegato il documento di riconoscimento alla pec di trasmissione della dichiarazione sostitutiva di certificazione del 4.2.2022.

Avverso i provvedimenti in epigrafe l'interessato -dopo aver inviato una diffida alla Regione Puglia e al Formez PA rimasta inevasa- ha quindi proposto ricorso l'interessato deducendo i seguenti motivi:

1) Violazione dell'art. 38, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 445/2000. Violazione dell'art.65, comma 1, lettera C del decreto legislativo 7 marzo 2005 n 82. Violazione dell'art. 61 del D.P.C.M. 22 febbraio 2013. Violazione della lex concorsuale – Violazione dell'art. 1 c. 2 della l.n. 241/90. Eccesso di potere – Contraddittorietà e perplessità dell'attività amministrativa. Illogicità manifesta. Carezza di istruttoria. Assoluta carezza di motivazione. Illegittimità derivata.

Il bando di concorso non avrebbe previsto l'esclusione dalla procedura selettiva in caso di mancato corredo dell'auto-certificazione avvenuta a mezzo pec con il documento di identità del partecipante; inoltre la dichiarazione *ex art. 38* del d.P.R. n.445/2020 non dovrebbe essere corredata del documento di identità del

dichiarante essendo sufficiente l'utilizzo della posta elettronica certificata. Il documento sarebbe necessario solo per le dichiarazioni sottoscritte analogicamente ed inviate con posta elettronica ordinaria. L'art. 38, comma 1 lett. C) bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 prevede che "Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni ed ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-bis , 6-ter o 6-quater ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS. In tale ultimo caso, in assenza di un domicilio digitale iscritto, la trasmissione costituisce elezione di domicilio digitale speciale, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4-quinquies, per gli atti e le comunicazioni a cui è riferita l'istanza o la dichiarazione. Sono fatte salve le disposizioni normative che prevedono l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario".

Nel caso di specie l'istante, già nella domanda di partecipazione al concorso, aveva dichiarato il proprio domicilio digitale a mezzo pec dal quale avrebbe poi inviato la autocertificazione del possesso della certificazione EIPASS.

La norma richiamata terrebbe conto della sovrapposizione dei due strumenti (pec e firma digitale) al fine di collegare un documento al soggetto che lo ha inviato, ciò in quanto lo strumento della posta elettronica certificata presupporrebbe che il titolare della relativa casella sia stato previamente identificato e che gli siano state rilasciate credenziali identificative, personali ed inconfondibili, da parte di un soggetto a ciò legittimato.

In tal senso l'art 61 del D.P.C.M. 22 febbraio 2013, recante "Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali" ha stabilito che "L'invio tramite posta elettronica certificata di cui all'art. 65, comma 1, lettera c-bis) del Codice, effettuato richiedendo la ricevuta completa di cui all'art. 1, comma 1, lettera i) del decreto 2 novembre 2005, recante "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata", sostituisce, nei confronti della pubblica amministrazione, la firma elettronica".

Quindi l'esclusione, per la mancanza meramente formale della trasmissione del documento di identità, avrebbe violato la normativa in epigrafe e sarebbe inoltre illogica e sproporzionata;

2) Violazione dell'art. 6 della l.n. 241-1990. Violazione delle norme sul giusto procedimento. Violazione del contraddittorio. Violazione dell'art. 24 Costituzione. Eccesso di potere per sproporzionalità Sviamento e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Difetto di istruttoria.

In ogni caso l'amministrazione avrebbe dovuto applicare l'istituto del soccorso istruttorio, che non avrebbe violato il principio di *par condicio* dei partecipanti in considerazione del fatto che il possesso di quanto autocertificato era stato già dichiarato al momento della partecipazione della domanda alla selezione *de qua*;

3) prova di resistenza.

Il riconoscimento da parte della commissione esaminatrice dell'autocertificazione del titolo di accesso-EIPASS- come esplicito nel precedente motivo, permetterebbe al ricorrente di essere valutato anche per quanto attiene i propri titoli e di essere collocato nella graduatoria di merito in una posizione utile ai fini del superamento del concorso in primis o, comunque, ad essere collocato nella stessa, anche per un futuro scorrimento da parte della pubblica amministrazione.

Nello specifico, l'istante, oltre ad aver conseguito nell'unica prova scritta un punteggio pari a 25,2, possiederebbe il diploma di scuola media superiore ed il diploma di laurea magistrale in Giurisprudenza, per cui avrebbe titolo, ai sensi dell'art. 5 del bando, ad avere altri 3 punti per il diploma di scuola media superiore e 5 punti per il diploma di laurea. In conclusione egli avrebbe conseguito un punteggio totale pari a 33,2, quale somma del punteggio raggiunto con la prova scritta e la valutazione dei titoli di studio, che gli permetterebbe di collocarsi nella graduatoria di merito in una posizione utile ai fini del superamento del concorso.

La regione Puglia si è costituita in giudizio per resistere al ricorso, eccedendone la inammissibilità in quanto sarebbe stato impugnato un atto avente natura endoprocedimentale, quale sarebbe la graduatoria provvisoria, di carattere interno, redatta dalla Commissione giudicatrice e, pertanto, l'impugnazione non sarebbe ammissibile.

Eccepisce, inoltre, che il ricorso sarebbe inammissibile anche per omessa notifica ad almeno un controinteressato e, quindi, per difetto di integrità del contraddittorio; né a tal fine può ritenersi efficace la richiesta di acquisizione degli indirizzi inoltrata con pec del 21.06.2022 dal ricorrente, che sarebbe stata erroneamente indirizzata alla Regione Puglia laddove, espressamente, l'art. 11 del bando (all. 1) rinvia a tal fine al "Regolamento per l'accesso ai documenti formati o detenuti da Formez PA e a quelli oggetto di pubblicazione", disponibile sul sito <http://riqualificazione.formez.it.>, per la disciplina relativa all'accesso agli atti della procedura.

Il ricorso sarebbe inammissibile anche per omessa censura del criterio di valutazione seguito dalla Commissione ed indicato nel verbale n. 12, in cui la Commissione ha dato atto della verifica dei requisiti di ammissione in base alla documentazione trasmessa dai candidati che avevano superato la prova, documentazione, tuttavia, erroneamente trasmessa dal ricorrente.

Infine si osserva che il ricorrente ha omesso di integrare il contraddittorio processuale ex art. 27 c.p.a. nei confronti del FORMEZ, che ha gestito la procedura selettiva de qua, formando anche l'elenco trasmesso alla Commissione ed oggetto di ricorso.

Nel merito deduce che l'invio della documentazione relativa ai titoli dichiarati in domanda, soggiaceva alle disposizioni relative all'autocertificazione, indicate anche nell'art. 8 comma 5, del bando che prevedrebbe, ai fini della validità della relativa dichiarazione, l'allegazione del documento di identità.

In particolare l'allegazione della copia fotostatica del documento del sottoscrittore della dichiarazione sostitutiva, prescritta dal comma 3 dell'art. 38 del d.P.R. n. 445 del 2000, costituirebbe adempimento inderogabile, atto a conferire – in considerazione della sua introduzione come forma di semplificazione –

legale autenticità alla sottoscrizione apposta in calce alla dichiarazione e giuridica esistenza ed efficacia all'autocertificazione.

Né potrebbe essere legittimamente invocato l'istituto del soccorso istruttorio, atteso il difetto dell'elemento essenziale in questione, per cui non si tratterebbe di una mera regolarizzazione.

Con ordinanza n. 393 del 8.9.2022 è stata accolta la domanda cautelare del ricorrente al "limitato fine di consentire l'ammissione con riserva del concorrente al prosieguo della procedura concorsuale", sul presupposto che "...il bando non prevede espressamente l'allegazione del documento di identità, mentre la procedura SPID consente in ogni caso l'identificazione piena del concorrente, anche in assenza dell'allegazione del documento di identità all'autocertificazione; infatti, a tenore dell'art. 64, comma 2-duodecies, del decreto legislativo n. 82/2005, "La verifica dell'identità digitale con livello di garanzia almeno significativo, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento e del Consiglio europeo del 23 luglio 2014, produce, nelle transazioni elettroniche o per l'accesso ai servizi in rete, gli effetti del documento di riconoscimento equipollente"; non a caso, è proprio il bando concorsuale, all'art. 3, comma 5, ad affermare che i requisiti mediante la procedura SPID "vengono in tal modo autocertificati, ai sensi degli articoli 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445". All'udienza del 14.6.2023, la causa è stata trattenuta in decisione, dopo ampia discussione orale delle parti presenti in udienza.

1. Sono, in primo luogo, infondate le eccezioni in rito della Regione.

Per quanto concerne la prima eccezione di inammissibilità relativa alla natura endoprocedimentale della graduatoria provvisoria redatta dalla Commissione giudicatrice, si osserva che l'istante ha impugnato la graduatoria nella parte in cui è prevista la sua esclusione dal concorso.

L'esclusione, essendo provvedimento autonomamente lesivo, impone al candidato la sua immediata impugnazione atteso che, in difetto, non sarebbe legittimato ad impugnare la graduatoria definitiva.

Quanto al profilo di inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad un controinteressato, trattandosi di una fase in cui la procedura concorsuale è ferma alla approvazione della graduatoria provvisoria -come correttamente dedotto dalla difesa del ricorrente- non è ancora possibile individuare alcun controinteressato, il quale sarà individuabile solo dopo l'approvazione della graduatoria definitiva (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, n. 8578/2021; idem, Sez. V, n. 652/2018).

2. Venendo all'esame del merito, il ricorso verte sulla esclusione del ricorrente dalla procedura concorsuale indetta dalla Regione Puglia per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 126 unità da inquadrare nella cat. B3 – Area professionale operativa/amministrativo-tecnica nel profilo professionale di collaboratore amministrativo – tecnico/operatore telefonico specializzato da assegnare alla Centrale Unica di Risposta (CUR) del Servizio NUE 112 delle sedi di Modugno (Ba), Foggia e Campi Salentina (Le).

Segnatamente, la Commissione ha disposto l'avversata esclusione per non avere ritenuto valida la dichiarazione sostitutiva di certificazione trasmessa dal ricorrente, a mezzo pec, in conseguenza della

mancata allegazione del documento di identità alla dichiarazione sostitutiva di certificazione (autocertificazione), relativamente alla certificazione informatica EIPASS.

1. Al riguardo il ricorrente, con il primo motivo, contesta l'esclusione osservando che il bando di concorso non avrebbe previsto l'esclusione dalla procedura selettiva in caso di mancata allegazione all'auto-certificazione, inviata a mezzo pec, del documento di identità del partecipante; inoltre deduce che la dichiarazione *ex art. 38 del d.P.R. n.445/2020* non dovrebbe essere corredata del documento di identità del dichiarante essendo sufficiente l'utilizzo della posta elettronica certificata. Il documento sarebbe necessario solo per le dichiarazioni sottoscritte analogicamente ed inviate con posta elettronica ordinaria. Ad un esame più approfondito, proprio della sede di merito, la censura non convince.

Dalla documentazione agli atti (all. 9 del ricorrente) e come ammesso dallo stesso candidato, il titolo richiesto ai fini dell'accesso alla selezione (certificazione informatica EIPASS) non è stato trasmesso a mezzo SPID unitamente alla domanda di ammissione alla procedura concorsuale, ma con separata pec in data 4.2.2022, senza allegare copia del proprio documento di identità.

Tale trasmissione -essendo volta alla verifica della documentazione correlata al titolo dichiarato nella, domanda- soggiaceva alle ordinarie disposizioni relative all'autocertificazione, citate nello stesso bando all'art. 8, comma 5, secondo il quale "I concorrenti che hanno superato la prova d'esame e che intendano far valere i titoli di cui all'articolo 5, i titoli di preferenza, precedenza o riserva previsti dalla legge, già dichiarati nella domanda e posseduti alla data di scadenza del bando, dovranno far pervenire all'indirizzo pec che sarà comunicato ai candidati, entro il termine perentorio di 15 giorni decorrenti dal giorno successivo a quello di pubblicazione degli esiti della prova scritta, la documentazione relativa al possesso dei titoli di preferenza e/o riserva o la relativa dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del D.P.R. n. 445/2000...".

Tali disposizioni, tuttavia, prevedono, ai fini della validità della relativa dichiarazione, l'allegazione del documento di identità.

In primo luogo l'art. 38 del d.P.R. 28/12/2000, n. 445 (Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze) dispone che: "1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica.

2. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica, ivi comprese le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni, sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".

A sua volta l'art. 65, comma 1, lett. c), d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) dispone che, per essere valida, ogni istanza o dichiarazione presentata per via telematica alle PP.AA. e ai gestori dei servizi pubblici, deve essere comunque accompagnata da un documento di identità dell'interessato.

3. L'allegazione alla pec di trasmissione di un valido documento d'identità, costituisce quindi un onere del sottoscrittore, previsto dal citato art. 38, comma 3, del d.P.R. 445/2000, quale elemento della fattispecie

normativa teleologicamente diretto a comprovare, non tanto (o meglio, non soltanto) le generalità del dichiarante, ma ancor prima l'imprescindibile nesso d'imputabilità soggettiva della documentazione ad una determinata persona fisica.

4. Inoltre non può ritenersi sufficiente che l'identificazione del candidato fosse già avvenuta in sede di presentazione dell'istanza di partecipazione avvenuta tramite sistema SPID.

La questione, infatti, non riguarda la provenienza del documento contestato o le sue modalità di trasmissione, come valutato in sede cautelare, ma piuttosto l'autenticità del documento trasmesso per il quale le norme sopra richiamate richiedono la necessaria allegazione del documento di identità.

4.1. A sostegno di quanto sopra considerato è utile richiamare un condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo il quale l'utilizzo di una casella di posta elettronica certificata intestata allo stesso mittente consente di ritenere soddisfatto (solo) il requisito della apposizione della firma (e non quello della autenticità della copia del documento trasmesso); ciò in considerazione del rilievo che il D.P.C.M. 6 maggio 2009, art. 4, comma 4, prevede che le pubbliche amministrazioni accettino le istanze dei cittadini inviate tramite PEC nel rispetto dell'art. 65, comma 1, del D.lgs. n. 82 del 2005.

L'invio tramite PEC, quindi, vale come mera sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, dello stesso decreto legislativo, ma non assolve all'ulteriore adempimento previsto dalle richiamate disposizioni in tema di autocertificazione della trasmissione di copia del documento di identità ai fini sopra indicati (cfr. T.A.R. per la Campania, Sez. V, 10/06/2020, n. 2285).

5. Nè ricorrono gli estremi del soccorso istruttorio (secondo motivo).

L'omessa allegazione del documento non integra una mera irregolarità della dichiarazione sostitutiva, come tale suscettibile di correzione perché l'allegazione della fotocopia di un documento di identità costituisce elemento essenziale, in ossequio alla ratio della norma, al fine di assicurare l'autenticità del documento trasmesso.

In sostanza, viene in rilievo, una formalità minima di cui la richiamata disciplina pretende l'osservanza a fronte dell'evidente semplificazione delle procedure, che costituisce tuttavia un ineludibile onere del sottoscrittore *ex art. 38, comma 3, del d.P.R. n. 445/2000.*

Tutto ciò non senza considerare che nei procedimenti selettivi viene, altresì, in rilievo il principio generale dell'autoresponsabilità dei concorrenti, in base al quale ciascuno sopporta le conseguenze di eventuali errori commessi nella compilazione della domanda e/o nella presentazione della documentazione, con la conseguenza che in presenza di un preciso onere, previsto dall'art. 8 comma 5 del bando, la concessione del soccorso istruttorio avrebbe costituito una palese violazione del principio della *par condicio*, che verrebbe vulnerato dalla rimessione in termini, per mezzo della sanatoria di una documentazione incompleta o insufficiente ad attestare il possesso dei requisiti di ammissione ovvero del titolo necessario per l'ammissione al concorso (sul punto cfr. Cons. Giust. Amm. Regione Sicilia 12.5.2000, n. 281; Cons. Stato 4.10.2016, n. 4081; TAR per la Puglia, Bari 4.3.2019, n. 324; TAR per la Puglia, sez. di Lecce, 14.8.2020, n. 946; TAR Piemonte, Sez. I 3.3.2020, n. 154).

6. Né vale la deduzione (terzo motivo) secondo cui la Commissione avrebbe al più potuto non tener conto dei titoli trasmessi senza la copia del documento di riconoscimento, per cui atteso il punteggio conseguito alla prova e il titolo di laurea posseduto l'istante avrebbe conseguito una posizione utile in graduatoria ai fini della nomina, posto che il titolo in questione [possesso del diploma della scuola dell'obbligo e di una delle seguenti certificazioni informatiche: E.C.D.L. (European Computer Driving Licence) o Eipass (European Informatics Passport)] costituiva requisito di ammissione al concorso e non mero titolo idoneo ad attribuire un punteggio ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. i) del bando.

Per le ragioni suesposte il ricorso non può trovare accoglimento.

Le spese derogano alla soccombenza in ragione della particolarità e novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Maria Luisa Rotondano, Consigliere

IL SEGRETARIO