



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.

N. 649/1999 REG. RIC.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
CAMPANIA - SALERNO

ANNO

Prima Sezione

composto dai Signori:

Dott. Sabato GUADAGNO – Presidente

Dott. Ferdinando MINICHINI - Consigliere

Dott. Ezio FEDULLO – Primo referendario, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 649/1999, proposto da Ianulardo Carlo, rappresentato e difeso dall'Avv. Michele Gaeta, elettivamente domiciliato in Salerno, alla via F. Manzo n. 11, presso lo studio del difensore;

contro

il Comune di Nocera Inferiore, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco Accarino, elettivamente domiciliato in Cava de' Tirreni, alla via G. Accarino n. 5, presso lo studio del difensore;

e nei confronti

di Prisco Mario, controinteressato;

per l'annullamento

della delibera di G.M. n. 1039 del 30.11.1998, avente ad oggetto l'approvazione della graduatoria e la nomina del vincitore della selezione per titoli per il conferimento dell'incarico annuale di ingegnere capo;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza del 19 Dicembre 2007 il dott. Ezio FEDULLO;

Uditi i difensori presenti come da verbale;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Deduce il ricorrente di aver partecipato alla selezione per titoli per il conferimento dell'incarico a tempo determinato di ingegnere capo presso il Comune di Nocera Inferiore.

Evidenzia che il bando prevedeva che sarebbero state tra l'altro valutate, "ove regolarmente documentate", le "prestazioni professionali per enti ed amministrazioni pubbliche" precedentemente svolte dai candidati, per ciascuna delle quali sarebbero stati attribuiti 0,20 punti fino ad un massimo di 10.

Deduce altresì il ricorrente di aver fatto valere, in sede di partecipazione alla selezione in discorso, sessantaquattro incarichi professionali conferiti da pubbliche amministrazioni, la cui corretta valutazione gli avrebbe assicurato, mediante l'attribuzione dei previsti dieci punti, l'ottenimento dell'incarico oggetto di selezione.

Egli lamenta che l'amministrazione intimata ha tuttavia ommesso di valutare i titoli suindicati perchè "non regolarmente documentati", avendo egli "allegato solo copia": da tale mancata valutazione è derivata, aggiunge il ricorrente, la sua collocazione in terza posizione nella graduatoria conclusiva del procedimento selettivo.

Le censure formulate, al fine di conseguire l'annullamento del provvedimento impugnato, hanno ad oggetto i vizi di: 1) violazione del bando di concorso e dei principi in tema di procedure concorsuali, dal momento che la *lex specialis* della selezione non prevedeva alcuna specifica modalità di documentazione dei titoli professionali, non potendosi quindi ritenere necessaria (in luogo della semplice copia) la produzione di copia autentica degli stessi; 2) violazione dell'art. 2719 c.c., ai sensi del quale la copia delle scritture, ancorché non autentica, ha la stessa efficacia probatoria dell'originale, salvo espresso disconoscimento della relativa conformità da parte del soggetto interessato; 3) violazione dell'obbligo di consentire la regolarizzazione dei documenti prodotti, mediante loro esibizione in copia autentica; 4) violazione dell'obbligo di acquisire d'ufficio i documenti in possesso dell'amministrazione intimata, relativamente agli incarichi conferiti dallo stesso Comune di Nocera Inferiore, o comunque dell'obbligo di ordinare l'esibizione in originale dei documenti relativi agli incarichi conferiti da altre amministrazioni, onde procedere all'autentica delle copie prodotte

dal ricorrente ad opera dello stesso Presidente della Commissione, *ex art.*
14 l. n. 15/1968.

Il difensore del Comune intimato si oppone all'accoglimento del ricorso, del quale deduce l'infondatezza.

Lo stesso ricorso quindi, dopo la discussione delle parti, è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

E' impugnata, con il ricorso in esame, la delibera di Giunta con la quale l'amministrazione comunale intimata ha proceduto all'approvazione della graduatoria stilata a conclusione della procedura selettiva da essa indetta ai fini del conferimento dell'incarico a tempo determinato di ingegnere capo.

Il ricorrente in particolare, collocatosi nella predetta graduatoria in terza posizione, lamenta la mancata valutazione, da parte della Commissione giudicatrice, delle sessantaquattro prestazioni professionali da lui eseguite per conto di diverse pubbliche amministrazioni, con la conseguente mancata attribuzione dei dieci punti previsti, per la suddetta categoria di titoli, dal bando: punti che gli avrebbero permesso di conseguire la prima posizione nella graduatoria concorsuale ed il correlato affidamento dell'incarico *de quo*.

Egli censura la motivazione posta a fondamento della decisione di non valutare i titoli suindicati, motivazione che, come emerge dalla relativa scheda di valutazione, è stata così formulata dalla Commissione

giudicatrice: “le prestazioni professionali non sono regolarmente documentate. Il candidato ha allegato solo copie fotostatiche”.

Tanto premesso, ritiene il Tribunale di prescindere dalla motivazione (così come dalle censure formulate dal ricorrente per confutarne la fondatezza) posta dall'amministrazione intimata a fondamento della determinazione di non valutare i titoli menzionati: motivazione ancorata alla forma (mere copie fotostatiche) dei documenti prodotti dal candidato a dimostrazione dell'avvenuta esecuzione delle relative prestazioni professionali.

Vengono infatti in rilievo, a sorreggere sul piano sostanziale il provvedimento impugnato, elementi inerenti al contenuto dei documenti stessi, tali da vincolare l'attività valutativa dell'amministrazione, nell'ipotesi di riedizione del potere di cui il suddetto provvedimento costituisce espressione, ai medesimi esiti, lesivi per il ricorrente, già trasfusi nella graduatoria oggetto di gravame: con il risultato ultimo, processualmente rilevante, di inficiare l'interesse del ricorrente all'accoglimento del ricorso, siccome insuscettibile di condurre all'acquisizione da parte sua della *res sperata*.

Occorre all'uopo premettere che il bando, nel prescrivere che le prestazioni professionali espletate a favore di pubbliche amministrazioni sarebbero state valutate solo se “regolarmente documentate”, non offre alcuna ulteriore indicazione atta a concretizzare il requisito così sinteticamente esplicitato.

Ebbene, ritiene il Tribunale che, al fine di determinare il significato della prescrizione in discorso (e quindi evitare, in ossequio al principio dell'effetto utile, che essa sia priva di alcuna valenza precettiva), occorra rifarsi, *per relationem*, alla disciplina che presiede all'affidamento di incarichi libero-professionali a favore di soggetti privati da parte della pubblica amministrazione: il concetto di "regolarità documentale" infatti, per la sua latitudine, sottende implicitamente la complessiva conformità dell'atto di affidamento al relativo schema normativo, quale delineato sulla scorta delle pertinenti disposizioni legislative e della relativa elaborazione giurisprudenziale.

Né potrebbe sostenersi che la regolarità documentale del titolo attestante l'esecuzione della prestazione professionale, così intesa, non risponda alle specifiche esigenze perseguite dall'amministrazione mediante l'inserimento del predetto requisito nell'ambito della *lex specialis* disciplinante la procedura concorsuale di cui si tratta.

Da un lato, infatti, il requisito in questione, delineato secondo la metodologia descritta, offra sufficienti garanzie circa l'effettivo affidamento dell'incarico, la tipologia dell'attività che ne costituisce oggetto e la sua avvenuta esecuzione, dall'altro lato, ed in virtù di un irrinunciabile principio di coerenza dell'ordinamento giuridico, non può non ritenersi che la valutazione di un titolo, quale presupposto per il riconoscimento di determinati vantaggi giuridicamente rilevanti (quali, nel caso di specie, l'assegnazione di punti atti ad aumentare le *chances* di

conseguimento dell'incarico oggetto di concorso), presupponga che la sua attribuzione, tanto più in quanto operata da una pubblica amministrazione, sia avvenuta nel rispetto delle norme che inderogabilmente la disciplinano, a tutela degli interessi pubblici costituenti la *ratio* di queste ultime.

Tanto premesso, viene in rilievo, al fine di delineare il menzionato concetto di "regolarità documentale", l'orientamento giurisprudenziale, ancorato a precise disposizioni normative, a mente del quale "per il contratto d'opera professionale, quando ne sia parte committente una p.a., e pur ove questa agisca "iure privatorum", è richiesta, in ottemperanza al disposto degli art. 16 e 17 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, la forma scritta "ad substantiam", che è strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa nell'interesse sia del cittadino, costituendo remora ad arbitri, sia della collettività, agevolando l'espletamento della funzione di controllo, e, per tale via, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a. posti dall'art. 97 cost. Il contratto deve, quindi, tradursi, a pena di nullità, nella redazione di un apposito documento, recante la sottoscrizione del professionista e del titolare dell'organo attributario del potere di rappresentare l'ente interessato nei confronti dei terzi, dal quale possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alla prestazione da rendere e al compenso da corrispondere. Di conseguenza, in mancanza di detto documento contrattuale, ai fini d'una

valida conclusione del contratto rimane del tutto irrilevante l'esistenza di una deliberazione con la quale l'organo collegiale dell'ente abbia conferito un incarico a un professionista, o ne abbia autorizzato il conferimento, in quanto essa non costituisce una proposta contrattuale, ma un atto con efficacia interna all'ente avente natura autorizzatoria e quale unico destinatario il diverso organo legittimato ad esprimere la volontà all'esterno" (Cassazione, Sez. I, 26 gennaio 2007, n. 1752).

Non risulta che i documenti prodotti dal ricorrente, al fine di attestare le prestazioni professionali di cui egli lamenta l'omessa valutazione da parte dell'amministrazione intimata, siano rispondenti ai descritti requisiti formali e contenutistici.

Occorre considerare, al riguardo, che alcune delle prestazioni professionali *de quibus* sono state documentate mediante semplice fattura, altre mediante lettera di incarico (talvolta menzionante la delibera di affidamento) e relativa fattura, altre ancora mediante la produzione della delibera di conferimento ed altre, infine, mediante l'esibizione del relativo decreto di liquidazione.

Nessuno di tali documenti soddisfa i requisiti indicati dalla citata giurisprudenza: ne consegue, in ossequio alla menzionata prescrizione del bando, la sussistenza di insuperabili ostacoli alla loro valutabilità da parte dell'amministrazione intimata, tali da escludere qualunque utilità per il ricorrente quale portato dell'eventuale accoglimento, sulla scorta delle censure formulate, del gravame.

Né potrebbe invocarsi, a sostegno di una diversa conclusione, la violazione da parte dell'amministrazione intimata del dovere di consentire la regolarizzazione dei documenti prodotti onde conformarli alle citate prescrizioni, o comunque di quello di acquisire *aliunde* i documenti all'uopo necessari.

Basti osservare, in senso contrario, che il ricorrente non offre alcun elemento a dimostrazione della possibilità di esercitare utilmente i poteri integrativi in discorso, non allegando che le prestazioni professionali da lui richiamate siano state espletate sulla scorta di contratti redatti in forma scritta ed ossequiosi delle citate prescrizioni giurisprudenziali.

Infondate, altresì, sono le deduzioni articolate dal ricorrente (in specie, con memoria del 7.12.2007) a sostegno della tesi secondo cui i limiti legali di prova di un contratto per il quale sia richiesta la forma scritta *ad substantiam* non rileverebbero quando esso non sia invocato in giudizio quale fonte di reciproci diritti ed obblighi tra le parti contraenti ma come semplice fatto storico dal quale una delle parti del processo intenda far discendere determinati vantaggi a suo favore.

Basti considerare che le esigenze pubblicistiche - improntate ad inderogabilità - cui rispondono le predette prescrizioni, ben evidenziate dalla giurisprudenza citata, unitamente al menzionato principio di coerenza ed unità dell'ordinamento giuridico, non consentono di prescindere dalla loro applicazione in relazione alla finalità perseguita dalla parte che intenda avvalersi - in sede procedimentale o nell'ambito

del presente giudizio - delle prestazioni professionali eseguite per conto della pubblica amministrazione.

Inoltre, il principio invocato dal ricorrente può avere astrattamente rilievo quando siano in discussione profili di carattere meramente probatorio inerenti all'avvenuta stipulazione di un contratto avente i requisiti illustrati, laddove, nel caso di specie, è la stessa parte ricorrente ad omettere ogni allegazione concernente l'avvenuta stipulazione, nella forma e con i contenuti prescritti, del contratto in discorso.

Del resto, come precedentemente osservato, l'imposizione degli oneri formali e contenutistici suindicati risponde ad esigenze trascendenti il piano strettamente probatorio, essendo ancorata alla tutela di valori inderogabili la cui salvaguardia non può essere attenuata quando la complessa vicenda concernente i titoli in questione, sia nella fase della formazione che nella fase della eventuale successiva utilizzazione, sia destinata a svilupparsi (in relazione ai suoi profili soggettivi ed oggettivi) in un contesto di ordine pubblicistico.

Infondata, altresì, è la deduzione secondo la quale nemmeno la documentazione prodotta dal controinteressato ing. Mario Prisco rispecchierebbe i requisiti evidenziati.

Basti in senso contrario considerare, da una parte, che la deduzione in questione avrebbe dovuto essere articolata (non con semplice memoria, ma) mediante atto notificato alle controparti, dall'altra parte, che non è dimostrato che, per effetto della eventuale sottrazione dal punteggio

complessivo conseguito dall'ing. Prisco dei punti relativi alle prestazioni professionali da lui espletate a favore di pubbliche amministrazioni, il ricorrente lo surrogerebbe nella posizione prioritaria conseguita nella graduatoria impugnata.

Infondata, infine, è la tesi secondo cui, relativamente agli incarichi professionali espletati dal ricorrente quale consulente del P.M., gli stessi non avrebbero potuto essere documentati nelle forme indicate dalla giurisprudenza citata: basti considerare che anche tali incarichi trovano ordinaria formalizzazione mediante la redazione di un apposito verbale di conferimento, avente effetti e valore equivalenti a quelli connessi alla stipulazione in forma scritta di un atto contrattuale ad opera dei soggetti a tanto legittimati.

Il ricorso in conclusione, come anticipato, deve essere dichiarato inammissibile, nessun vantaggio potendo ricavare il ricorrente dal suo eventuale accoglimento, sulla scorta delle censure articolate.

Sussistono giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese di lite sostenute dalle parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Salerno, Prima Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 649/1999, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Salerno nella Camera di Consiglio del 19 Dicembre 2007.

Dott. Sabato GUADAGNO – Presidente

Dott. Ezio FEDULLO - Estensore