

Avv. Sergio Dal Prà
Via Morgagni n. 44
35121 - PADOVA
tel. 049/660166
fax 049/660825

do 361/15

CD

COPIA

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO in sede giurisdizionale

ROMA

Ricorso in appello

di

dott. **Luigi Zangoni**, c.f. ZNGLGU50T01B564X, residente in Campo San Martino (PD), via Finco, n. 24, e di dott.ssa **Elena Zangoni**, c.f. ZNGLNE80D54B563X, residente in Padova, via Fusinato, n. 41, per procura a margine, dagli avv.ti Sergio Dal Prà (DLPSGC44A09H214J PEC: sergio.dalpra@ordineavvocatipadova.it fax n. 049660825) e Laura Giordani del Foro di Roma (c.f. GRDLRA63R70H501I; P.E.C.: lauragiordani@ordineavvocatiroma.org fax n. 063227346) ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultima in Roma, Via Avezzana n. 51,

appellanti,

contro

Regione del Veneto, p.iva. 02392630279, in persona del suo legale rappresentante "*pro tempore*", rappresentata e difesa nel giudizio di primo grado dagli avv.ti Ezio Zanon, Chiara Drago e Cecilia Ligabue ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Ezio Zanon in Venezia, Regione Veneto - Cannaregio, 23,

appellata,

per l'annullamento e la riforma

della sentenza del TAR Veneto, Sezione Terza, n. 1355 del 18.12.2015, notificata il 14.01.2016, con la quale sono stati respinti il ricorso e i motivi aggiunti proposti dai signori Zangoni nel giudizio n. 655/2015 R.G.

PROCURA

Noi sottoscritti Luigi Zangoni e Elena Zangoni deleghiamo gli avv.ti Sergio Dal Prà del Foro di Padova e Laura Giordani del Foro di Roma a rappresentarci e difenderci nel presente giudizio dinnanzi al Consiglio di Stato, conferendo loro ogni facoltà e potere di legge, ivi compreso anche quello di farsi sostituire, ed eleggiamo domicilio per il medesimo giudizio presso lo studio dell'avv. Laura Giordani in Roma, via Avezzana, n. 51.

Luigi Zangoni

Elena Zangoni

Sono autentiche

REGIONE DEL VENETO - GIUNTA REGIONALE	
AVVOCATURA REGIONALE	
Data di arrivo	
Data registraz.	20 GEN. 2016
Prot. N.	21499/76.99/CD
Indice classificazione	Pratiche / Fascicolo
C.02009.1	

FATTO

La Regione Veneto ha indetto, con deliberazione della Giunta n. 2199 del 6.11.2012, un bando di concorso straordinario per titoli per *“l’assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio nella Regione del Veneto”*, per un totale di 223 sedi.

Ai sensi dell’art. 5 del bando la domanda doveva essere presentata esclusivamente con modalità web, a mezzo di una piattaforma tecnologica appositamente realizzata dal Ministero della Salute.

I dottori Luigi Zangoni ed Elena Zangoni hanno partecipato a tale concorso *“in forma associata”*, come consentito dall’art. 3 del bando, ottenendo un punteggio complessivo di 42,1 punti e risultando così collocati alla posizione n. 109 nella graduatoria finale approvata con Decreto della Giunta Regionale n. 10 del 12.3.2015.

A seguito dell’accesso agli atti, gli appellanti appresero che non era stato valutato in loro favore il titolo, espressamente dichiarato nella domanda presentata, riguardante l’idoneità conseguita dal dott. Luigi Zangoni in un precedente concorso (sempre relativo all’assegnazione delle sedi farmaceutiche), perché *“i riferimenti non sono esaustivi”* e quindi per una presunta incompletezza della dichiarazione, che in realtà non sussiste. Invero, nella domanda presentata gli appellanti hanno dichiarato che il dott. Zangoni ha conseguito l’idoneità nel precedente concorso bandito in data 2.2.1977, indicando - nello spazio previsto per gli *“estremi dell’atto del provvedimento”* di approvazione della graduatoria - *“Dec. Med. Prov. 1065”* (Decreto del Medico Provinciale n. 1065) e la data (14.3.1978) di approvazione della relativa graduatoria. Anche alla luce del *curriculum* del

dott. Zangoni, che sempre ha lavorato a Venezia, la Commissione avrebbe potuto facilmente appurare che si trattava del Decreto del Medico Provinciale di Venezia, tanto più disponendo della data di approvazione della graduatoria del concorso.

Considerato che la Commissione decise, in sede di “*criteri*” preliminari, di attribuire per la idoneità conseguita in un precedente concorso il punteggio di 1 punto, esso avrebbe permesso di ottenere un punteggio complessivo di 43,1 e, dunque, di raggiungere la posizione n. 37 nella graduatoria finale.

Avverso la decisione della Commissione di non attribuire ai dottori Zangoni alcun punteggio al titolo sopra ricordato e contro il Decreto n. 10 del 12.3.2015, che approvò le determinazioni della Commissione e la graduatoria finale, nonché contro i criteri stabiliti dalla Commissione, Luigi Zangoni ed Elena Zangoni proposero dinanzi al T.A.R. Veneto il ricorso n. 655/2015 R.G., deducendo due profili di illegittimità:

- 1) perché era stato espressamente dichiarato il possesso del titolo (con valore di dichiarazione sostitutiva), così che esso non poteva essere escluso per mancanza dello specifico riferimento territoriale; sussistevano in ogni caso tutti gli elementi essenziali per poter verificare il possesso del titolo;
- 2) perché l’art. 6, comma 1, lett. b), della L. n. 241/1990 e i principi di affidamento e leale collaborazione imponevano all’amministrazione, in presenza di una dichiarazione circa il possesso del titolo, di chiedere, laddove avesse dubbi, chiarimenti ai candidati, non potendo escludere *sic et simpliciter* il titolo dichiarato.

Successivamente, avverso il Decreto n. 20 del 25.6.2015 del Dirigente del Settore Farmaceutico – Protesica – Dispositivi Medici della Regione

Veneto, dr.ssa Giovanna Scroccaro, e il relativo allegato A, i dottori Zangoni proposero motivi aggiunti, deducendo i medesimi motivi di illegittimità già dedotti con il ricorso principale.

Con la sentenza in epigrafe indicata il T.A.R. Veneto ha rigettato il ricorso e i motivi aggiunti, ritenendo che:

- *“la mancata indicazione della sede e ambito territoriale del decreto del medico provinciale impedisce appunto il computo del punteggio a esso relativo, non potendosi onerare il funzionario della ricerca nemmeno facendo ricorso al disposto dell'art. 6 della legge n. 241/1990...mancando proprio la indicazione ivi prevista degli elementi atti all'individuazione del provvedimento”* (pag. 3);

- i criteri della Commissione stabilivano che non sarebbe stato valutato il titolo in mancanza dell'indicazione dell'ente o dell'ambito territoriale.

Avverso detta sentenza, siccome ingiusta ed errata, propongono appello Luigi Zangoni ed Elena Zangoni, chiedendone l'annullamento e la riforma per le seguenti ragioni in linea di

DIRITTO

A. SULLA INGIUSTIZIA E ERRONEITÀ DELLA SENTENZA IMPUGNATA.

Violazione ed errata applicazione dell'art. 6, comma 1, lett. b), della L. n. 241/1990. Violazione del principio di regolarizzazione nei concorsi pubblici. Errata valutazione della documentazione depositata. Sussistenza di tutti gli elementi essenziali per ritenere idonea la dichiarazione circa il possesso del titolo.

1. La sentenza impugnata è errata innanzitutto perché non ha correttamente applicato i principi affermati dalla giurisprudenza in materia di

regolarizzazione documentale nei concorsi pubblici.

Come spiegato nel giudizio di primo grado, è insegnamento consolidato della giurisprudenza quello secondo cui *“la presentazione da parte del candidato ... di dichiarazioni, documentazione o certificazioni inidonee, ma tali da costituire un principio di prova relativa al possesso del requisito richiesto, costituisce una mera irregolarità documentale, come tale sempre sanabile ai sensi dell’art. 6, lett. b), L. 7.8.1990, n. 241... volta a tutelare la buona fede e l’affidamento del cittadino attraverso la collaborazione dell’Amministrazione al compiuto svolgimento dell’istruttoria nel corso del procedimento”*, così che *“qualora fossero incompleti, la Commissione deve provvedere al loro completamento in corso di istruttoria e richiedere all’interessato la verifica dell’indicazione fornita al riguardo”* (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 4.12.2009, n. 12533).

Si è altresì puntualizzato nella medesima sentenza che siffatto poterdovere dell’Amministrazione *“costituisce una diretta ed immediata esplicazione, sul piano procedimentale, del principio dell’affidamento che il privato deve fare su un comportamento leale, collaborativo ed imparziale del responsabile dell’istruttoria teso a privilegiare l’accertamento della sostanzialità del rapporto sulla formalità della sua rappresentazione”*.

Anche da parte del Consiglio di Stato è stato ribadito *“il principio secondo cui, nelle procedure concorsuali ad impieghi pubblici, le attestazioni di status o di qualità prive delle prescritte formalità devono ritenersi regolarizzabili ogniqualvolta – in assenza di specifiche previsioni normative – sussista l’esigenza di accordare prevalenza all’accertamento*

dell'effettivo possesso di un titolo tempestivamente prodotto", evidenziandosi pure che *"siffatto modo di procedere, ferma restando l'immodificabilità sostanziale del contenuto del documento, non lede in alcun modo il principio di imparzialità ed, al contrario, ne rappresenta l'applicazione equa e ragionevole"* (Cons. St., Sez. V, 22.6.2004, n. 4345).

Analogamente, ha avuto modo di osservare il Consiglio di Stato che siffatto principio generale di regolarizzazione si ricava anche dall'art. 6, comma 1, lett. b), della L. n. 241/1990 ed è principio *"affermato costantemente dalla giurisprudenza con riguardo ai concorsi pubblici, inserendosi tra gli istituti diretti ad incentivare la leale collaborazione tra la p.a. ed i soggetti coinvolti nel procedimento e procede, alla stregua di un diretto corollario, dal canone costituzionale di buon andamento amministrativo"* (Cons. St., Sez. V, 3.6.2010, n. 3486; Cons. St., Sez. V, 22.6.2004, n. 4345).

Con riguardo ad una fattispecie assimilabile per molti versi a quella di cui si discute, si è pure precisato in giurisprudenza che, *"in presenza di un'informazione precisa racchiusa nella domanda"* – come nel caso in esame in cui è stato dichiarato il possesso di un titolo con indicazione della data di approvazione della graduatoria e del numero del decreto del Medico Provinciale di approvazione della stessa – l'amministrazione deve, *"in ossequio al principio di leale collaborazione, chiedere integrazioni all'istante"* e ciò anche perché *"occorre distinguere tra l'ipotesi di dichiarazione parzialmente resa, suscettibile di regolarizzazione, e quella di omessa dichiarazione"* (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 16.11.2007, n. 1265; nello stesso senso, può menzionarsi anche Cons. St., Sez. I,

Invero, la necessità di consentire la regolarizzazione della documentazione, che richieda chiarimenti o di essere completata, non può essere esclusa in ragione dell'imputabilità al concorrente di tale pretesa incompletezza ovvero della non scusabilità dell'eventuale errore (come ritenuto nelle sentenze del TAR Veneto n. 1048 e n. 1198 del 2015 richiamate nella sentenza impugnata), posto che altrimenti si svuoterebbe di significato e di applicazione pratica il principio di cui si tratta. Senza dire che di tale limite non v'è traccia nell'art. 6 della L. n. 241/1990.

Quanto all'impossibilità di onerare il funzionario di un'attività di ricerca, la sentenza impugnata trascura che, anche alla luce dell'art. 6, comma 1, lett. b), della L. n. 241/1990, il funzionario non è onerato di siffatta attività, imponendosi invece allo stesso, più semplicemente, di richiedere al privato chiarimenti o la rettifica di "*dichiarazioni o istanze erronee o incomplete*".

La sentenza impugnata non può essere condivisa anche nella parte in cui afferma che, nel caso di specie, mancherebbero gli elementi atti all'individuazione del provvedimento. Per la verità, come spiegato nella parte in fatto, gli appellanti hanno indicato la data e il numero del provvedimento che ha approvato la graduatoria da cui è risultato idoneo il dott. Zangoni, nonché l'autorità, omettendo soltanto di precisare la provincia di Venezia. Sulla base di tali indicazioni la Commissione avrebbe potuto agevolmente appurare che si tratta del concorso indetto, in data 2.2.1977, dal Medico Provinciale della Provincia di Venezia e verificare l'effettivo possesso del titolo da parte del dott. Luigi Zangoni. Ciò tanto più considerando che quest'ultimo, laureatosi presso l'Università di Padova, ha svolto tutte le sue esperienze professionali nella Provincia di

24.11.2009, n. 6767, secondo cui la regolarizzazione, sempre ammessa, riguarda il *“completamento o la chiarificazione di documenti o dichiarazioni già versati in atti”*, come nel caso di specie, in cui v'è una espressa dichiarazione sul possesso del titolo).

Ciò deve valere a maggior ragione nel caso in esame, atteso che la presentazione della domanda esclusivamente con modalità telematiche non consentiva ai ricorrenti di allegare copia degli attestati comprovanti il possesso dei titoli dichiarati - come invece avrebbero potuto fare con le consuete modalità cartacee utilizzate nei concorsi pubblici - talché la supposta incompletezza della dichiarazione (che tale, tuttavia, non è) è dipesa anche da scelte dell'Amministrazione, la quale pertanto, anche per evidenti ragioni di giustizia e di buon andamento, avrebbe dovuto richiedere i necessari chiarimenti al fine di avere piena contezza di un titolo effettivamente posseduto dal ricorrente dott. Zangoni, come attestato dal certificato prodotto (doc. n. 9 nel giudizio di primo grado) e che è stato trasmesso, senza indugio ma inutilmente, all'amministrazione non appena comunicata la graduatoria (doc. n. 7 e doc. n. 8 nel giudizio di primo grado).

Ora, la sentenza impugnata afferma, da un lato, che non sussisterebbe alcun potere di soccorso laddove *“la carenza documentale sia attribuibile al richiedente concorrente”* e, dall'altro lato, che *“mancando proprio la indicazione ... degli elementi atti all'individuazione del provvedimento”* non potrebbe onerarsi il *“funzionario della ricerca nemmeno facendo ricorso al disposto dell'art. 6 della Legge n. 241/90, ove anche letto in uno con l'art. 18”* (pag. 3). Entrambi gli assunti non meritano condivisione.

Venezia, come dichiarato nella domanda, così che era logico e ragionevole presumere che anche l'idoneità dichiarata fosse stata conseguita in un concorso indetto nella Provincia di Venezia, a cui dunque non poteva che fare riferimento (implicito) la dichiarazione del ricorrente.

Sussistevano peraltro tutti gli elementi essenziali per poter verificare il possesso del titolo, espressamente dichiarato nella domanda, in particolare attraverso la data di approvazione della graduatoria da parte del Medico Provinciale (data ovviamente diversa per ciascun concorso provinciale).

In ogni caso, la dichiarazione resa dagli appellanti risulterebbe corretta anche stando ai criteri adottati dalla Commissione (secondo cui non sarebbe stato valutato il titolo riguardante l'idoneità in un precedente concorso soltanto laddove non fosse riportata l'indicazione dell'ente di adozione del provvedimento di approvazione della graduatoria e/o l'ambito territoriale unitamente al numero di un atto). I dottori Zangoni hanno infatti indicato il numero dell'atto di approvazione della graduatoria e il Medico Provinciale, che è l'ente che ha approvato la stessa. In violazione degli stessi criteri assunti dalla Commissione, è stato dunque escluso nel caso di specie il titolo dichiarato dai ricorrenti.

2. Alle medesime conclusioni, con riguardo ad un caso analogo, è pervenuto il TAR Toscana con la recente sentenza n. 1414 del 13.11.2015, secondo cui, anche mancando l'indicazione dell'ente territoriale che ha indetto il precedente concorso (nel caso che ci occupa, peraltro, mancava solo la specifica Provincia, essendo stato indicato l'ente "*Medico Provinciale*"), sussistono tutti gli elementi indispensabili per il riconoscimento del punteggio e ciò "*in una logica formalistica (oggi*

destinata a prevalere ad ogni livello dell'attività amministrativa)". La medesima sentenza, in conformità ai principi sopra ricordati e contrariamente all'errata pronuncia del T.A.R. Veneto, chiarisce pure che "ove non dovesse concludersi per la piena sufficienza della dichiarazione", essa "avrebbe dovuto comunque costituire oggetto di regolarizzazione da parte dell'Amministrazione": il "carattere puramente formale dell'incertezza" e la "insufficienza del modello predisposto dalla Regione" - che non prevede, come nel caso di specie, uno spazio apposito per indicare l'ambito territoriale - "evidenziano assai plasticamente la sussistenza di tutti gli elementi necessari per poter ravvisare nella dichiarazione ... i caratteri indispensabili per poter accedere alla regolarizzazione ex art. 6, comma 1, lett. b), della L. 7 agosto 1990, n. 241".

B. ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI.

Considerato il numero elevato dei controinteressati, nel giudizio di primo grado il T.A.R. aveva ordinato l'integrazione del contraddittorio con autorizzazione alla notifica per pubblici proclami, ai sensi del combinato disposto dell'art. 41, comma 4, c.p.a. e dell'art. 49, comma 3, c.p.a.

In particolare, è stato consentito *"l'effettuazione di tale adempimento mediante pubblicazione, sul sito Internet della Regione Veneto – sezione Sanità, della presente ordinanza, del sunto del ricorso e dell'elenco nominativo dei contr interessati"*.

Si chiede che il Collegio voglia, anche con provvedimento da assumere fuori udienza, autorizzare la notifica del presente appello per pubblici

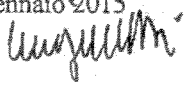
proclami, ai sensi del combinato disposto dell'art. 41, comma 4, c.p.a. e dell'art. 49, comma 3, c.p.a., nei confronti di tutti i soggetti collocati nella graduatoria tra la posizione n. 38 e la posizione n. 111, con le medesime modalità stabilite nel giudizio di primo grado e sopra ricordate.

P.T.M.

Si chiede che, in via preliminare, venga autorizzata la notifica del presente appello per pubblici proclami, nei confronti di tutti i soggetti sopra individuati e con le modalità ivi descritte, e che, quindi, in accoglimento del presente appello, la sentenza appellata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Terza, n. 1355 del 18.12.2015 venga annullata e riformata, con accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dai dottori Zangoni davanti al T.A.R. per il Veneto con il ricorso n. 655/2015 R.G. e con ogni conseguenza di legge, anche in ordine all'onere delle spese del giudizio.

Ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 9 e ss del D.P.R. 30.5.2002, n. 115, parte appellante dichiara che il contributo unificato dovuto è pari ad euro 975,00, trattandosi di giudizio di impugnazione.

Padova-Roma, 15 gennaio 2015

Avv. Sergio Dal Prà 

Avv. Laura Giordani

RELAZIONE DI NOTIFICA – REG. CRON. 787

Io sottoscritto Avv. Sergio Dal Prà, quale procuratore *ut supra* dei ricorrenti, dottori Luigi Zangoni ed Elena Zangoni, giusta autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Padova n. 380 del 4.11.2005 ex L. 21.1.1994, n. 53, ho notificato il suesteso ricorso in appello a:

avv. Ezio Zanon, quale avvocato costituito, difensore e procuratore nel giudizio di primo grado dinanzi al T.A.R. Veneto della **Regione del Veneto**, in persona del suo legale rappresentante "*pro tempore*", nel suo studio e domicilio eletto per il medesimo giudizio **in 30121 Venezia, Regione Veneto – Cannaregio, 23**, ivi mediante consegna di copia conforme all'originale a mezzo dell'Ufficio Postale di Padova Centro in piego raccomandato con avviso di ricevimento n. 76715642868-9.

Padova, 15 gennaio 2016

Avv. Sergio Dal Prà 