

Data udienza 21 maggio 2025

Integrale

Concorsi pubblici - D.P.R. n. 82/2023 - Gara - Clausole - Accoglimento

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1616 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Sa. Si., rappresentato e difeso dall'avvocato An. Fe., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (omissis), rappresentato e difeso dall'avvocato Ra. Cu., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via (...);

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ispettorato della Funzione Pubblica, non costituito in giudizio;

nei confronti

Ma. Ba., Sa. Ba., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento previa sospensione

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della determina n. 48 del 30.01.2025, registro settoriale n. 20. del 30.1.2025 a firma del Responsabile unico del procedimento - Responsabile del IV Settore - Ufficio di Polizia Municipale del Comune di (omissis), mai comunicata, con cui è stato stabilito di non approvare i verbali redatti dalla Commissione giudicatrice del Concorso pubblico per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 Funzionario di Polizia Locale, area funzionari - EQ (Ex Cat. D), indetto con determinazione n. 565 del 13.06.2024;

b) di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali, di ogni altra determinazione negativa incidente sulla posizione del ricorrente, ove esistente e non conosciuta, con riserva di motivi aggiunti, ivi compreso per quanto possa mai occorrere della nota prot. 5453/2024 ID 117754 dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica, Dipartimento Funzione Pubblica, Presidenza Consiglio Ministri, acquisita al protocollo generale del Comune di (omissis) in data 09.12.2024 con il n. 12720, e della nota 5453/2024 ID 117754 dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica acquisita al protocollo generale del Comune di (omissis) data 22.01.2025 con numero 725.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da SI. SA. il 31\3\2025:

AVVERSO E PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA ADOZIONE DELLE PIU' OPPORTUNE MISURE CAUTELARI:

a) della determina n. 48 del 30.01.2025, registro settoriale n. 20. del 30.1.2025 a firma del Responsabile unico del procedimento - Responsabile del IV Settore - Ufficio di Polizia Municipale del Comune di (omissis), mai comunicata, con cui è stato stabilito di non approvare i verbali redatti dalla Commissione giudicatrice del Concorso pubblico per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 Funzionario di Polizia Locale, area funzionari - EQ (Ex Cat. D), indetto con determinazione n. 565 del 13.06.2024;

b) di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali, di ogni altra determinazione negativa incidente sulla posizione del ricorrente, ove esistente e non conosciuta, con riserva di motivi aggiunti, ivi compreso per quanto possa mai occorrere della nota prot. 5453/2024 ID 117754 dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica, Dipartimento Funzione Pubblica, Presidenza Consiglio Ministri, acquisita al protocollo generale del Comune di (omissis) in data 09.12.2024 con il n. 12720, e della nota 5453/2024 ID 117754 dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica acquisita al protocollo generale del Comune di (omissis) data 22.01.2025 con numero 725.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di (omissis) e di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Si verte nel presente giudizio sulla legittimità degli atti afferenti al Concorso pubblico per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 Funzionario di Polizia Locale, area funzionari - EQ del vigente CCNL indetto dal Comune di (omissis) con la determinazione n. 565 del 13 giugno 2024.

Nel bando, pubblicato sia sul sito istituzionale del Comune intimato, sia sul Portale "InPA", è indicato l'iter concorsuale, suddiviso in più prove: un'eventuale prova preselettiva - da svolgersi nel caso in cui fossero pervenute più di n. 30 domande di partecipazione -, una prova scritta e un'ultima prova orale.

Il 14 ottobre 2024, la Commissione del Concorso ha reso note le modalità di svolgimento della prova scritta, strutturata in n. 3 quesiti a risposta aperta sulle materie previste dal bando, per un massimo di 30 righe per ogni quesito, da svolgere in un tempo non superiore a due ore, senza possibilità di consultare alcun testo normativo, né di utilizzare cellulari ovvero altri dispositivi elettronici e/o tecnologici.

Nelle giornate del 22 ottobre 2024, del 19 novembre 2024 e del 10 dicembre 2024 sono state svolte rispettivamente la prova preselettiva, la prova scritta e la prova orale. All'esito delle stesse, il ricorrente otteneva il punteggio più alto (54,60) rispetto agli altri partecipanti, collocandosi nella prima posizione della graduatoria. Per l'effetto, la Commissione ha dichiarato il sig. Sirica vincitore del concorso.

Con la determina impugnata (n. 48 del 30.01.2025), il R.U.P. non ha approvato i verbali della Commissione giudicatrice del Concorso.

La causa della mancata approvazione si rinviene nella diffida presentata subito dopo gli esiti della prova scritta - ovvero il 2 dicembre 2024 - da uno dei partecipanti al Concorso indetto dal Comune di (omissis) per chiedere l'annullamento e la ripetizione della prova scritta alla luce dell'eccezione di irregolarità nella procedura concorsuale, individuata nella modalità analogica (cioè, con fogli protocollo cartacei e scrittura a mano) - e non digitale - di redazione degli elaborati, poiché, contravvenendo con quanto previsto dal Bando concorsuale, non avrebbe assicurato il rispetto del principio di trasparenza e anticorruzione.

Con il presente ricorso, il dott. Sirica ha promosso impugnativa avverso gli atti del Comune.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

1) VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 3 della L. n. 241/1990 - art. 1, co. 1, lett. n), D.P.R. n. 82/2023) - Violazione e falsa applicazione del bando della procedura selettiva per n. 1 istruttore direttivo di Polizia Locale -INCOMPETENZA ECCESSO DI POTERE (per erronea presupposizione, illogicità manifesta, travisamento, carente ed erronea istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà), per travisamento della disposizione del bando, che non prevederebbe in via esclusiva la modalità telematica di svolgimento delle prove scritte;

2) VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 1 della L. n. 241/1990 - D.P.R. n. 82/2023) - violazione del principio della conservazione degli atti - Violazione e falsa applicazione del bando della procedura selettiva per n. 1 istruttore direttivo di Polizia Locale - violazione del principio dell'affidamento - ECCESSO DI POTERE (illogicità manifesta, travisamento, carente ed erronea istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, difetto di pubblico interesse) - Violazione art. 97 Cost.

Si lamenta la violazione del legittimo affidamento, in quanto il Comune in ogni caso era tenuto ad interpretare la lex specialis in ossequio al principio di conservazione degli atti, dovendo dare prevalenza all'interesse pubblico al proseguimento della procedura, soprattutto in quanto la modalità cartacea della prova non aveva comportato lesioni degli interessi legittimi degli altri partecipanti.

3) VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 21-octies, co.2, l. n. 241/1990 - D.P.R. n. 82/2023) - violazione dell'art. - ECCESSO DI POTERE (per erronea presupposizione, illogicità manifesta, travisamento, carente ed erronea istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà) Violazione dell'art. 97 Cost.

L'amministrazione aveva deciso di annullare gli atti di una procedura concorsuale (non approvando i relativi verbali), sulla scorta di un'interpretazione eccessivamente formalistica, senza considerare che dalla paventata violazione della disposizione del bando non escludeva alcuna modalità e comunque non era derivato alcun concreto pregiudizio per i candidati.

Si è costituito il Comune resistente, chiedendo il rigetto del gravame, unitamente alla incidentale istanza cautelare.

Con motivi aggiunti successivamente depositati in data 31.3.2025 il ricorrente ha impugnato gli stessi atti della procedura, deducendo motivi ulteriori avverso la presupposta nota della Funzione pubblica cui l'amministrazione aveva fatto richiamo nel provvedimento impugnato, e successivamente conosciuta.

4) VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 3 della L. n. 241/1990 - art. 1, co. 1, lett. n), D.P.R. n. 82/2023) - Violazione e falsa applicazione del bando della procedura selettiva per n. 1 istruttore direttivo di Polizia Locale - INCOMPETENZA - ECCESSO DI POTERE (per erronea presupposizione, illogicità manifesta, travisamento, carente ed erronea istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà).

L'amministrazione aveva disatteso, anche attraverso organo incompetente, quanto dedotto dal Segretario generale, soggetto presente nel Comune proprio a garanzia della azione amministrativa, e senza spendere alcuna reale motivazione.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale, contestando la fondatezza della domanda, e la sua inammissibilità per mancanza di carattere lesivo della nota impugnata.

Si è costituita altresì la Presidenza del consiglio dei Ministri, ed ha eccepito la inammissibilità della impugnativa delle due note dell'ispettorato della Funzione pubblica in ragione del loro carattere endoprocedimentale.

Alla Camera di Consiglio del 30 aprile 2025 previo avviso alle parti di possibile definizione della controversia con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il presente ricorso, come da avviso dato a verbale della odierna camera di consiglio ex art. 60 cod. proc. amm., può essere deciso immediatamente nel merito con sentenza in forma semplificata in quanto lo stesso è manifestamente fondato.

Va preliminarmente respinta l'eccezione difensiva dell'amministrazione comunale secondo cui l'atto impugnato avrebbe carattere endoprocedimentale e non sarebbe quindi immediatamente lesivo. Deduce la difesa comunale che la nota con la quale il R.U.P. non ha approvato i verbali

della procedura concorsuale, non abbia valore provvedimento

La tesi non merita condivisione, atteso che tale nota ha determinato un arresto procedimentale, con regressione del procedimento, dal momento che il R.U.P. non approvando i verbali di gara, ha rinviato gli atti al Responsabile del Settore Personale, al Presidente della Commissione di concorso, al Sindaco del Comune di (omissis) ed all'Ispettorato per la Funzione Pubblica, ciascuno di essi per quanto interessato all'adozione, o meno, dei provvedimenti di rispettiva competenza.

Tale carattere si desume anche dalla circostanza che la determina sarebbe stata trasmessa al Responsabile del Settore personale quale proposta per l'adozione dei provvedimenti relativi all'annullamento delle fasi procedurali viziate e di quelle conseguenti, così integrando la lesione della posizione del ricorrente, vincitore della stessa, ed in attesa delle conseguenti determinazioni. Inoltre dalla gravata nota, adottata il 30 gennaio 2025, non risulta adottato alcun ulteriore atto, portando ad uno stallo della procedura.

Nel merito, il Collegio ritiene che i motivi spiegati colgano nel segno della illegittimità dell'operato dell'amministrazione.

La prima censura è diretta avverso l'interpretazione della norma del Bando concorsuale avente ad oggetto le regole di svolgimento della prova scritta, rilevando che l'articolo in questione (articolo 9) non avrebbe vincolato l'Amministrazione comunale in merito alla scelta della modalità digitale in luogo di quella analogica.

La censura è fondata alla luce delle seguenti considerazioni.

La disposizione ricalca il contenuto dell'art. 1, co. 1, lett. n), del D.P.R. 16 giugno 2023, n. 821, secondo cui "Gli elaborati sono redatti in modalità digitale attraverso la strumentazione fornita per lo svolgimento delle prove".

La indicata norma non è connotata da alcuna previsione di obbligatorietà e/o esclusività della modalità digitale: la stessa rappresenta la nuova formulazione di quella previgente - art. 13, co. 2, del DPR 487/1994 - ma ne differisce per la mancanza dell'avverbio "esclusivamente" che nell'art.

13, co. 2, del DPR 487/1994 sanciva l'obbligatorietà della redazione degli elaborati "su carta portante il timbro dell'ufficio e la firma di un componente della commissione esaminatrice".

Il raffronto tra la precedente versione testuale della norma e quella attuale, che non include più l'avverbio "esclusivamente", consente di concludere che pur registrandosi una preferenza legislativa per promuovere l'utilizzo dello strumento informatico, le modalità di svolgimento delle selezioni pubbliche sono rimesse alla discrezionalità della P.A., a condizione che siano garantiti i principi di trasparenza, equità e imparzialità .

Negli stessi termini va interpretato l'art. 8 del bando che, facendo propria la disposizione normativa, prevedeva la redazione degli elaborati "in modalità digitale attraverso la strumentazione fornita per lo svolgimento delle prove" e, dunque, non vincolava in via assoluta l'amministrazione sulla scelta

della modalità digitale, stante il suo contenuto riproduttivo della disposizione regolamentare.

La modalità digitale sarebbe stata obbligata qualora l'amministrazione avesse fornito la pertinente strumentazione per lo svolgimento, laddove la prova come risulta dal verbale n. 5 del 19.11.2024 è stata svolta con la distribuzione di supporti analogici (fogli carta e penna) e senza che al momento alcuno dei candidati sollevasse contestazioni riguardo a tale modalità .

A tal uopo, va ribadito quanto asserito dalla giurisprudenza e che il collegio condivide (cfr. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis, sentenza n. 2948/2024) : "l'uso della tradizionale forma di redazione degli elaborati non è illegittima"; pertanto, "pur registrandosi una preferenza legislativa per promuovere l'utilizzo dello strumento informatico, le modalità di svolgimento delle selezioni pubbliche sono rimesse alla discrezionalità della P.A. e devono rispondere a logiche di razionalità e efficienza organizzativa".

Pertanto l'uso della tradizionale forma di redazione degli elaborati mediante supporto cartaceo non è illegittimo, ma viene affiancato dalle modalità informatiche, qualora l'amministrazione abbia fornito la strumentazione relativa (cfr. [art. 1 DPR n. 821/ 2023](#)).

In mancanza, l'amministrazione rimane onerata della rigorosa applicazione alla modalità cartacea delle regole idonee a garantire imparzialità ed efficacia della procedura, come da previsione regolamentare (art. 13, comma 2, D.P.R. n. 487/1994 modificato dall'art. 1, comma 1, lett. n), D.P.R. n. 82/2023); pertanto, si tratta di verificare se siano state adottate ed applicate regole idonee a disciplinare specificamente la redazione degli elaborati su carta.

Nel caso di specie, la specifica indicazione delle regole della redazione degli elaborati secondo la modalità cartacea sussisteva ex ante e va rinvenuta nel regolamento concorsi dell'amministrazione comunale, (doc. 14 allegato alla memoria del Comune del 25.4.2025) che detta precise regole per lo svolgimento delle prove concorsuali agli art. 84 e ss., ed in particolare gli artt. da 97 a 100 per quanto riguarda la effettuazione della prova scritta.

Come evidenziato dal Segretario Generale dell'Ente già nella nota del 27.12.2024 diretta all'Ispettorato della Funzione pubblica, le prove, benché in modalità analogica, hanno garantito l'imparzialità dell'amministrazione, atteso che a tutti i candidati sono stati garantiti le stesse condizioni e gli elaborati sono stati corretti in maniera anonima (cfr. verbali della commissione n. 5 del 19.11.2024, n. 6 del 25.11.2024 e n. 7 del 29.11.2024), circostanza che peraltro non risulta specificamente contestata.

Pertanto non può dirsi violata l'imparzialità dell'azione amministrativa per la mera adozione del modello tradizionale di redazione della prova scritta, applicando alla sostanziale autotutela espressa dall'amministrazione dei criteri puramente formalistici, in quanto lo stesso organo del Segretario comunale ha attestato che a tutti i candidati risultano garantite le stesse condizioni e gli elaborati sono stati corretti in maniera anonima, così come risulta dai verbali della Commissione esaminatrice (n. 5 del 19.11.2024, n. 6 del 25.11.2024 e n. 7 del 29.11.2024).

Come emerge da detti verbali, la Commissione ha predisposto le prove di esame e le stesse sono state oggetto di estrazione, a seguito dell'inserimento in buste chiuse e sigillate. Ad ogni candidato sono state consegnate le schede anagrafiche per la verifica della correttezza dei dati anagrafici di ciascun di loro e una busta formato lettera in cui inserirle per il successivo abbinamento alla prova svolta, una busta a sacco autosigillante per l'inserimento dell'elaborato e dell'anagrafica chiusa nella busta formato lettera e n. 2 etichette autoadesive, bar code, per la codifica degli elaborati da distribuire a ciascun candidato, da incollare una sul foglio anagrafica e una sulla busta dell'elaborato.

In altri termini, non è stato evidenziato che la modalità di svolgimento della prova abbia inciso sulla capacità dei candidati di rispondere al quesito, o sulla creazione di un vantaggio o uno svantaggio per alcuno di essi; infine, non si deduce neppure una lesione delle conoscenze dei candidati in merito ai quesiti.

La determina impugnata, peraltro, appare contraddittoria rispetto all'operato dell'Amministrazione, la quale, pur essendo a conoscenza delle doglianze del candidato escluso, che già il 2 dicembre 2024 aveva contestato lo svolgimento della prova scritta in modalità analogica, ha comunque proseguito l'iter della selezione, che si è conclusa il 10 dicembre 2024 con la prova orale, a cui ha fatto seguito la valutazione dei titoli dei candidati (15 gennaio 2025).

Ciò denota che la stessa amministrazione comunale aveva sin dalla immediatezza ravvisato la regolarità delle operazioni concorsuali, come evidenziato dal segretario dell'ente, tanto che la procedura era stata conclusa; mutando poi indirizzo con la avversata determina del RUP, intervenuta in seguito alla diffida di un candidato ed alle note dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica, nota 5453/2024 - ID 117754, acquisita al protocollo generale del Comune di (omissis) in data 22.01.2025 con numero 725, ove si comunicava di non condividere le argomentazioni contenute nella nota 13770/2024 a firma del Segretario generale, con la quale si era dato riscontro alla diffida prodotta dal candidato ; e nota 5543/2024 - ID 117754, acquisita al protocollo generale dell'Ente in data 22.01.2025, con il numero 724, con cui l'Ispettorato non condivideva le

argomentazioni fornite dal Segretario generale del Comune di (omissis) ed invitava lo stesso a "fornire le proprie valutazioni in merito a quanto sopra rappresentato e a informare delle iniziative eventualmente assunte entro il termine di 15 giorni di cui all'art. 60, co. 6, del D. lgs 165/2001".

Tuttavia dette note- che non vincolavano l'amministrazione non rappresentando lo stesso un organo tutorio- hanno espresso argomentazioni non condivisibili, facendo richiamo alla vincolatività del bando di gara in generale, con richiami a giurisprudenza che si è occupata di fattispecie differenti nella sostanza. Invero i principi richiamati attengono a casi in cui la prova selettiva conteneva

quesiti su materie estranee rispetto a quelle espressamente elencate nel bando di concorso, ovvero a casi in cui la *lex specialis* (peraltro bando di gara e non di concorso) prevedeva l'attribuzione di punteggi per requisiti non corrispondenti con quelli del capitolato di appalto.

La previsione de qua - che sarebbe stata disattesa secondo la prospettiva fatta propria dall'amministrazione- attiene invece alle modalità formali di svolgimento della procedura, o meglio ai supporti materiali della redazione degli elaborati, elemento che- per quanto sia in corso un imponente fenomeno di dematerializzazione nell'attività amministrativa- non può ancora dirsi assunto a regola della sostanza dell'azione amministrativa, idonea ad inficiare ex se ed in mancanza di comprovate violazioni della imparzialità e trasparenza- la procedura concorsuale.

Pertanto, non risultando neppure dedotte violazioni sostanziali delle regole che presiedono allo svolgimento dei concorsi pubblici, non avrebbe potuto l'amministrazione procedere ad annullamento di un intero concorso con spreco di risorse e tempo, dovendo applicare il c.d. principio di conservazione degli atti, che interviene anche in relazione ai bandi e alle procedure concorsuali laddove vi siano ipotesi di omissione o ambiguità di singole clausole della legge di gara (cfr. Cons. Stato, Sez.V, sent. n. 1177/2014cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2090/2020).

Non vanno invece annullate le note dell'Ispettorato Funzione pubblica in epigrafe indicate, attesa la loro natura endoprocedimentale e dunque non appaiono immediatamente lesive dell'interesse del privato..

Peraltro le note dell'Ispettorato risultano rese in forza dell'art. 60 comma 6 del D.lgs. 165/2001, ai sensi del quale: " L'ispettorato svolge compiti ispettivi vigilando sulla razionale organizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'ottimale utilizzazione delle risorse umane, la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento e l'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro".

La stessa difesa dell'amministrazione statale le qualifica come atti " consultivi /di vigilanza" avente carattere ausiliario, contenenti una manifestazione di giudizio, e che, proprio in ragione della loro mancanza di autonomia funzionale non sono normalmente impugnabili ex se, bensì solo congiuntamente all'atto finale del procedimento cui si riferiscono.

Il ricorso va conclusivamente accolto, con annullamento della impugnata delibera.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto:

annulla la determina n. 48 del 30.01.2025, a firma del Responsabile unico del procedimento - Responsabile del IV Settore - Ufficio di Polizia Municipale del Comune di (omissis), sub a);

condanna il Comune di (omissis) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla rifusione delle spese di lite in favore di parte ricorrente, liquidate in Euro 1000,00 (mille/00) a carico di ciascuno dei resistenti, oltre accessori di legge con attribuzione al procuratore dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo - Presidente, Estensore

Maria Barbara Cavallo - Consigliere

Daria Valletta - Primo Referendario

