

Publicato il 31/03/2022

N. 03724/2022 REG.PROV.COLL.
N. 02397/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2397 del 2022, proposto da

rappresentata e difesa dagli avvocati Arianna Coppola, Antonio Zimbardi, Angelo Surni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

nell'ambito del **“Concorso pubblico per esami a complessivi 460 posti per l'assunzione di varie figure professionali, da inquadrare nella Seconda Area, Fascia retributiva F3, presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli”**, codice di concorso ADM/AMM, indetto dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per quanto di stretto interesse dell'odierno ricorrente:

- I. della Determinazione Direttoriale del 19 agosto 2021, prot.: 308334/RU, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, rubricata “*Modalità di svolgimento prove scritte*”;
- II. della comunicazione dei “*Criteri di valutazione prova scritta*” della Commissione esaminatrice e del relativo verbale;
- III. della comunicazione del 24 settembre 2021 recante il calendario della prova scritta e del relativo verbale;
- IV. della busta 1 contenente le domande della prova scritta e dei relativi verbali;
- V. delle domande della prova scritta somministrate al ricorrente al fine dello svolgimento della stessa, nonché del relativo verbale di approvazione;
- VI. del verbale concernente la correzione della prova scritta del ricorrente, recante l'attribuzione in suo favore del punteggio di 19/30, come tale insufficiente al raggiungimento della soglia minima di sbarramento di almeno 21/30;
- VII. della comunicazione dell'esito della prova scritta del 28 dicembre 2021 e del relativo verbale, recante il non superamento della prova scritta e quindi l'esclusione del ricorrente;
- VIII. dell'elenco degli ammessi alla prova orale della procedura concorsuale sopracitata, laddove non reca il nominativo del ricorrente, dei relativi verbali e allegati;
- IX. di ogni atto ad essi presupposto, consequenziale o, comunque, connesso, che sia lesivo dell'interesse del ricorrente, ivi compresa sin d'ora la graduatoria finale di merito ove non dovesse recare il nominativo del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Parte ricorrente ha partecipato al concorso pubblico, per esami, indetto dall'ADM con determinazione direttoriale del 05 ottobre 2020, prot. 341773/RU, volto al reclutamento di complessive 460 unità di personale – 11 riservate alla provincia autonoma di Bolzano – a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nella seconda area, fascia retributiva F3, con il profilo professionale di assistente doganale, presso gli Uffici centrali e periferici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. I posti erano ripartiti secondo codici identificativi e per ogni ambito venivano riportati i requisiti di accesso nonché la descrizione delle principali funzioni associate.

Non avendo superato la prova scritta, ha impugnato l'atto di esclusione dalla procedura concorsuale (per mancato superamento della prova scritta), nonché l'elenco dei candidati ammessi alla prova orale (nella parte in cui non contiene il nominativo di parte ricorrente) e, a ritroso, tutti gli altri atti di gara sino a risalire alla determinazione direttoriale del 19 agosto 2021 (con cui è stata illegittimamente modificata la ripartizione delle materie oggetto della prova scritta).

Nel ricorso espone quanto segue:

- con bando di concorso adottato con Determinazione Direttoriale del 5 ottobre 2020 (prot. 341773/RU), l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (nel prosieguo anche "ADM") procedeva all'indizione di un concorso pubblico per esami per il reclutamento di complessive 460 unità di personale (di cui 11 riservate alla provincia autonoma di Bolzano) a tempo pieno e indeterminato da inquadrare nella seconda area, fascia retributiva F3, profilo professionale di assistente doganale;

- per quel che qui rileva, una parte dei summenzionati 460 posti messi a concorso (pari a 250 unità) erano destinati allo specifico profilo professionale di “assistente doganale da impiegare nel settore amministrativo/tributario” (codice concorso ADM/AMM);

- il bando di concorso subiva plurime modifiche, ciascuna delle quali resa oggetto di apposita pubblicazione e di conseguente riapertura dei termini di partecipazione;

- l'ultima versione rettificata del bando di concorso corrisponde a quella adottata con Determinazione Direttoriale del 13 aprile 2021 (Prot. 108345/RU), con cui sono stati parzialmente modificati gli artt. 6 e 8 della lex specialis della procedura concorsuale;

- in particolare, l'art. 6, comma 1, del bando di concorso rettificato è stato così riformulato: “*La procedura di selezione consiste nelle seguenti prove: a) una prova preselettiva (eventuale); b) una prova scritta; c) una prova orale o teorico pratica*”. Quanto, invece, all'art. 8 (dedicato alla prova scritta) esso è stato così riformulato: “*1. I candidati ammessi alla prova scritta saranno avvisati almeno quindici giorni prima della data in cui la stessa deve essere sostenuta, mediante avviso pubblicato nel sito internet dell'Agenzia www.adm.gov.it. Tale comunicazione ha valore di notifica a tutti gli effetti di legge.*

2. La mancata presentazione dei candidati alla prova nel giorno e secondo le modalità indicate dal predetto avviso comporta l'esclusione dal concorso, qualunque ne sia la causa.

3. La prova scritta, mirata ad accertare le conoscenze del candidato, nonché la sua capacità di analisi e di soluzione di problemi, sia teorici che pratici, si svolgerà sulle materie indicate nell'allegato 1 al presente bando, che costituisce parte integrante dello stesso, e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 10 del Decreto Legge 1° aprile 2021, n. 44 e sue disposizioni attuative.

3 bis. L'allegato 1 al bando continua a far stato nella presente procedura solo per quel che concerne le materie di esame previste per ciascuna prova.

4. La prova scritta avverrà mediante l'utilizzo di strumenti informatici e digitali secondo modalità indicate dall'Amministrazione conformemente a quanto previsto dall'art. 10 del

Decreto Legge 1° aprile 2021, n. 44 e sue disposizioni attuative. La durata della prova scritta sarà di un'ora. I criteri di correzione ed attribuzione dei punteggi saranno indicati da ciascuna Commissione conformemente alle disposizioni di legge. Delle modalità di svolgimento della prova sarà data comunicazione nell'avviso di cui al comma 1 del presente articolo.

5. Gli elenchi dei candidati che hanno superato la prova scritta saranno approvati dalle commissioni esaminatrici e resi noti sul sito internet dell'Agenzia.

6. Per ciascuno dei codici di concorso sono ammessi alla prova orale o teorico pratica i candidati che abbiano conseguito il punteggio di almeno 21/30 nella prova scritta”;

- l'ultima versione rettificata del bando di concorso del 13 aprile 2021 ha provveduto, quindi, a:

(a) cristallizzare le materie oggetto di prova scritta e orale, identificandole in quelle denominate nell'Allegato 1 dello stesso bando;

b) rinviare ad un successivo avviso (da pubblicare sul sito internet di ADM almeno 15 giorni prima della data fissata per la prova scritta) la definizione delle concrete modalità di svolgimento della prova scritta;

- con successiva **Determinazione Direttoriale del 19 agosto 2021** (prot. 308334/RU), ADM, al dichiarato scopo di fissare le concrete modalità di svolgimento della prova scritta e di realizzare quanto consentito dal d.l. n.44/2021, convertito dalla 28 maggio 2021, n.76, **ha aggiunto nel novero delle materie da sostenere per la prova scritta tre ulteriori materie** (in particolare, le materie di: **polizia giudiziaria, lingua inglese, fini istituzionali/ordinamento/attribuzioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**), che invece in base all'Allegato 1 del bando avrebbero dovuto formare oggetto della prova orale;

- più in particolare, la suddetta Determina Direttoriale del 19 agosto 2021 - oltre a strutturare la prova scritta in 10 domande a risposta multipla (ciascuna delle quali attribuita di un punteggio pari a 1) e in 2 ulteriori domande a risposta aperta (ciascuna delle quali attribuita di un punteggio massimo pari a 10) - ha previsto che **almeno 2 delle 10 domande a risposta multipla fossero**

in lingua inglese, e che le 2 domande a risposta aperta vertessero sulle materie di polizia giudiziaria e dei fini istituzionali/ordinamento/attribuzioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (materie che il bando, come già visto, inseriva invece nella prova orale);

- parte ricorrente non ha conseguito il punteggio minimo di 21/30 nella prova scritta, rivelandosi decisive in tal senso 2 domande a risposta aperta (ciascuna delle quali potenzialmente attributiva di un punteggio massimo pari a 10);

- in ragione di quanto precede, pertanto, parte ricorrente non è stata ammessa alla prova orale.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- *“violazione dell’art. 97 costituzione. violazione dell’art. 3 del d.p.r. 487/1994. violazione dell’art. 8 e dell’allegato 1 del bando di concorso di cui alla determinazione direttoriale del 13 aprile 2021 prot.: 108345/ru; eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, carenza d’istruttoria e di motivazione”*. Con tale motivo, si lamenta che la variazione delle materie oggetto di prova scritta (variazione introdotta con Determinazione Direttoriale del 19 agosto 2021) costituisce violazione dell’auto-vincolo insito nell’art. 8, comma 3 bis, del bando di concorso del 13 aprile 2021, il quale obbligava ADM a mantenere ferme *“le materie di esame previste per ciascuna prova”* dall’Allegato 1 del bando.

- *“violazione dell’art. 97 cost. e degli artt. 1 e 3 legge 241/1990; eccesso di potere per difetto di motivazione”*. Con tale motivo, si allega che le due domande a risposta aperta somministrate in sede di prova scritta, in quanto volte a provocare una trattazione meramente descrittiva del tema, non soddisfano uno dei cinque criteri di valutazione adottati dalla Commissione esaminatrice, ovvero sia il criterio della *“capacità di analisi e di eventuale soluzione di problemi non richiedenti valutazioni discrezionali”*.

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si è ritualmente costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 23 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione, con espresso avvertimento della possibilità di una sentenza in forma semplificata ex art. 60 c.p.a., ricorrendone i presupposti di legge.

In via preliminare, il Collegio scruta le eccezioni di inammissibilità del ricorso, sollevate dalla difesa erariale nella memoria del 18 marzo 2022.

In particolare, si deduce:

- l'inammissibilità ex art. 41, comma 2 c.p.a., per mancata notifica ad (almeno) un controinteressato;
- l'inammissibilità-irricevibilità dell'odierna impugnazione, nella misura in cui la determinazione direttoriale del 19 agosto 2021 era già nota alla parte ricorrente quanto meno a partire dal 12 ottobre 2021 (data di svolgimento delle prove scritte), talchè avrebbe dovuto formare oggetto di tempestiva impugnazione;
- l'inammissibilità per mancata evidenza della cd. prova di resistenza, in ordine al fatto che l'eventuale accoglimento delle censure arrecherebbe vantaggio alla ricorrente.

Avuto riguardo ai distinti profili evocati, le eccezioni sono infondate, ove si consideri che:

- rispetto agli atti gravati non risulta "individuato" (art. 41, comma 2, c.p.a.), in senso formale o sostanziale, alcun controinteressato e del resto, trattandosi di procedure concorsuali, prima dell'approvazione della graduatoria definitiva del concorso non sussiste un controinteressato in senso tecnico da evocare in giudizio a pena di inammissibilità del gravame;

- la Determinazione Direttoriale del 19 agosto 2021 non era immediatamente lesiva, ma lo è divenuta nel corso della procedura allorchè, in esito all'espletamento della prova scritta per come illegittimamente somministrata, il candidato ha riportato un punteggio inferiore a quello minimo per il superamento della prova (21 punti) ed è stato quindi escluso. Va da sé che il candidato avrebbe potuto superare comunque la prova, nonostante fossero stati somministrati quiz o prove in materie non previste nell'Allegato 1 al

bando di concorso, sicchè, ove tale atto fosse stato impugnato prima dello svolgimento della prova, il gravame non sarebbe stato ammissibile;

- quanto alla **prova cd. di resistenza**, è evidente, ictu oculi, che **il punteggio conseguibile nelle materie non previste nell'Allegato 1 al bando, pari complessivamente a 22 punti (10 punti per ciascuna delle domande a risposta aperta oltre ai due quiz in lingua inglese), avrebbe consentito il potenziale superamento della prova (min. 21 punti), tenuto vieppiù conto del punteggio comunque attribuito per le risposte relative alle materie previste nel suddetto Allegato 1.**

Tanto premesso, è fondato il primo motivo di ricorso, che va quindi accolto per quanto di ragione.

Dirimente, al riguardo, è il contenuto precettivo delle pertinenti previsioni del bando di concorso e dell'art. 10 del Decreto Legge n. 44 del 2021.

Ed infatti, l'art. 8, comma 3 bis, del bando di concorso rettificato in data 13 aprile 2021, prevede espressamente che l'Allegato 1 del bando (in cui sono indicate le specifiche materie oggetto di prova scritta e di prova orale) *“continua a far stato nella presente procedura solo per quel che concerne le materie di esame previste per ciascuna prova”*. **Da ciò discende che le materie di esame (e la loro ripartizione interna tra prova scritta e prova orale) sono esclusivamente quelle nomenclate nell'Allegato 1 del suddetto bando.** L'art. 8, comma 4, dello stesso bando di concorso, prevede inoltre che la *“prova scritta avverrà mediante l'utilizzo di strumenti informatici e digitali secondo modalità indicate dall'Amministrazione conformemente a quanto previsto dall'art. 10 del Decreto Legge 1° aprile 2021, n. 44”*.

Il citato art. 10 del Decreto Legge n. 44 del 2021 consente alle Amministrazioni, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale nel periodo di emergenza sanitaria (e senza necessità di riaprire i termini di partecipazione dei concorsi in fieri), di adottare specifiche modalità semplificate di svolgimento delle prove, tra cui l'utilizzo di strumenti informatici e digitali, l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova

orale, l'utilizzo di sedi concorsuali decentrate, il ricorso a modalità non contestuali di svolgimento delle prove.

Dal combinato disposto delle summenzionate previsioni del bando di concorso (commi 3 bis e 4 dell'art. 8) e dell'art. 10 del Decreto Legge n. 44 del 2021, emerge chiaramente che l'Amministrazione resistente:

- avrebbe potuto stabilire unilateralmente (senza ripubblicazione del bando e senza riapertura dei termini di partecipazione) soltanto alcune concrete modalità di svolgimento della prova scritta, id est aspetti organizzativi e logistici (quali quelli indicati nell'art. 10 del Decreto Legge n. 44 del 2021), senza intervenire sulle materie oggetto della prova scritta oppure sulla ripartizione delle materie tra prova scritta e prova orale;
- quindi non avrebbe potuto modificare unilateralmente (senza ripubblicazione del bando e senza riapertura dei termini di partecipazione) le materie oggetto della prova scritta.

Ne discende che la nuova ripartizione delle materie tra prova scritta e prova orale (stabilita ex post dall'Amministrazione resistente con la gravata Determinazione Direttoriale del 19 agosto 2021) trascende i vincoli introdotti dall'art. 10 del Decreto Legge n. 44 del 2021 e, più in generale, i limiti imposti dai principi di immodificabilità del bando di concorso (c.d. autovincolo), di par condicio dei partecipanti e di tutela dell'affidamento (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sezione III, n. 4573 del 2015).

Ciò a maggior ragione se si considera che la sopravvenuta modifica delle regole di concorso censurata da parte ricorrente (id est l'inserimento nella prova scritta di ben tre materie che avrebbero dovuto formare oggetto di prova orale) incide sensibilmente sull'affidamento del candidato e sul cronoprogramma dei suoi studi, atteso che per quest'ultimo è oltremodo pregiudizievole sapere (solo due mesi prima della prova scritta) che detta prova scritta si estenderà ad altre tre materie che invece egli sapeva essere oggetto di una prova orale collocata più in là nel tempo, in violazione delle regole di concorso esistenti al momento di partecipazione al bando.

Né è dato rinvenire (nella censurata anticipazione alla prova scritta di ben tre materie oggetto di prova orale) una qualche correlazione con la situazione di emergenza sanitaria, tanto è vero che detta anticipazione non rientra nel novero delle misure concorsuali che l'art. 10 del Decreto Legge n. 44 del 2021 ha previsto per fronteggiare il contesto emergenziale.

La fondatezza del primo motivo di ricorso consente l'assorbimento della seconda censura prospettata da parte ricorrente.

In ragione di quanto precede, pertanto, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento di tutti i provvedimenti impugnati, ovverosia dell'intera serie provvedimento a partire della determinazione direttoriale del 19 agosto 2021 (limitatamente alla parte in cui ha incrementato il numero di materie oggetto di prova scritta) e poi sfociata nell'atto di esclusione di parte ricorrente e nell'elenco dei candidati ammessi alla prova orale. Ciò fermo ed impregiudicato il potere dell'Amministrazione procedente di rideterminarsi sulla fattispecie nell'esercizio dei propri poteri di auto-tutela e nel rispetto del vincolo conformativo discendente dalla presente sentenza.

La condanna alle spese di giudizio segue il principio della soccombenza, con relativa liquidazione contenuta nel dispositivo, liquidazione che tiene conto della natura seriale della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna parte resistente al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte ricorrente, che liquida complessivamente in euro 600,00, oltre IVA, c.p.a., rimborso delle spese generali e del contributo unificato ove versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Monica, Presidente FF

Luca Iera, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Eleonora Monica

IL SEGRETARIO