Pubblicato il 16/02/2021

N. 01915/2021 REG.PROV.COLL.
N. 11744/2016 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 Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11744 del 2016, proposto da Cristian Marotta, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Sasso, elettivamente domiciliato in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18, presso lo studio dell'avv. Gian Marco Grez;

contro

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni - Ivass, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Gentile, Paolo Mariano e Dario Adolfo Maria Zamboni, con domicilio eletto in Roma, via del Quirinale, 21;

Selexi S.r.l. non costituito in giudizio;

nei confronti

Giusti Pasquale non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

a) del giudizio di non idoneità emesso dall'IVASS per l'iscrizione del ricorrente, per l'anno 2015, nel registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, sez. A), di cui all'art. 109 della L. n. 209/2005, e comunicato con accesso on line, ai sensi dell'art. 7 del Provvedimento IVASS n. 40 del 15 dicembre 2015, di indizione della medesima procedura selettiva, nonché di qualsivoglia altro provvedimento,

avviso o graduatoria, nessuno escluso né eccettuato, con i quali il ricorrente è stato ritenuto non idoneo e dunque escluso dall'iscrizione nel suddetto registro, mai comunicati;

b) di tutti gli atti preparatori, presupposti, connessi e conseguenti alla procedura de qua, nessuno escluso né eccettuato, ed in particolare: 1) il Provvedimento IVASS n. 40 del 15/12/2015, di indizione della prova di idoneità suddetta, unitamente ai provvedimenti in esso richiamati, in particolare, il Regolamento IVASS n. 5/2006, se ed in quanto lesivi; 2) il provvedimento di nomina della commissione, mai comunicato o reso accessibile, nonché gli atti con i quali la Selexi s.r.l., o qualsivoglia altro soggetto privato ed esterno all'Amministrazione, è stata scelta come soggetto deputato all'assistenza dell'Istituto nelle operazioni concorsuali ed alla vigilanza durante la prova scritta d'esame, ignoti numero e data, se ed in quanto lesivi,; 3) tutti i verbali dell'esame di idoneità di cui sopra, ed in particolare i verbali nn. 5 e 6, rispettivamente del 13 e 14 luglio 2016, unici verbali resi visibili, con nota IVASS prot. n. 0181929/16 del 28/09/2016, che per quanto possa occorrer qui si impugna, a seguito di istanza di accesso agli atti presentata dal ricorrente; 4) tutta la documentazione d'esame consegnata al ricorrente in occasione della prova idoneativa, ivi compresi la scheda anagrafica, la scheda

delle risposte, il questionario, con relativi codici a barre, il foglio delle istruzioni d'esame, niente escluso né eccettuato;
e per la condanna
dell'amministrazione intimata al risarcimento del danno in forma specifica, con conseguente iscrizione del ricorrente nel registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi di cui all'art. 109, comma 2, lett. "A" della l. 209/2005, ovvero, in via gradata, per equivalente monetario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2021 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Considerato che l'udienza si svolge ai sensi dell'art. 25, del d.l. n. 137/2020, convertito in legge n.176/2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams";
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il signor Christian Marotta, che ha partecipato alla procedura per l'iscrizione, per l'anno 2015, nel registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, indetta da Ivass, impugna il giudizio di inidoneità all'iscrizione nel Registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi sez A del quale ha avuto conoscenza con accesso on line.

L'impugnativa è estesa agli atti presupposti e consequenziali, con espresso riferimento al provvedimento Ivass n. 40 del 15 dicembre 2015, di indizione della prova di idoneità suddetta, al Regolamento Ivass n. 5/2006, al provvedimento di nomina della commissione, agli atti con i quali la Selexi s.r.l., o qualsivoglia altro soggetto privato ed esterno all'Amministrazione, è stata scelta come soggetto deputato all'assistenza dell'Istituto nelle operazioni concorsuali ed alla vigilanza durante la prova scritta d'esame e ai verbali dell'esame di idoneità.

Il ricorrente chiede anche la condanna dell'amministrazione intimata alla sua iscrizione nel registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, ovvero, in via gradata, al risarcimento dell'equivalente monetario.

Espone in fatto di essere stato ammesso alla partecipazione al concorso e di aver sostenuto la prova d'idoneità, consistente in un esame scritto, articolato in un questionario a risposta multipla e a scelta singola, rispondendo nel tempo assegnato a quaranta quesiti su cinquanta.

Rappresenta poi, come durante lo svolgimento della prova si sia reso, più volte, necessario l'intervento delle Forze dell'Ordine, in considerazione del fatto che alcuni candidati erano entrati in aula dopo la conclusione della registrazione di quelli che avevano avuto tempestivamente accesso e dopo che aveva avuto luogo il sorteggio del questionario da somministrare ai concorrenti.

Da ultimo evidenzia come ulteriori interventi della Polizia si siano resi necessari nella fase di consegna degli elaborati al termine del concorso, nonché, su richiesta della Commissione, a seguito

dell'utilizzo di telefoni cellulari da parte dei concorrenti nei padiglioni 7 ed 8 per comunicare con l'esterno.

Tanto premesso, il ricorrente articola i seguenti motivi di doglianza:

I.- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 209/2005. VIOLAZIONE DEL BANDO DI CONCORSO DI CUI AL PROVVEDIMENTO IVASS N. 40 DEL 15/12/2015. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMPARZIALITA' E DI BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI ANONIMATO E DI SEGRETEZZA NELLE PROCEDURE CONCORSUALI. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO E DIFETTO DI TRASPARENZA

Le concrete modalità di svolgimento del concorso non avrebbero assicurato le necessarie serietà, segretezza e anonimato della prova scritta.

II.- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 209/2005. VIOLAZIONE DEL BANDO DI CONCORSO DI CUI AL PROVVEDIMENTO IVASS N. 40 DEL 15/12/2015. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMPARZIALITA' E DI BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DPR 445/2000. ECCESSO DI POTERE. MANIFESTA INGIUSTIZIA.

In violazione delle prescrizioni di bando, l'accertamento dell'identità dei candidati non sarebbe stata posta in essere da personale Ivass, ma da personale di assistenza della società Selexi.

Quest'ultima, tuttavia, non è una pubblica amministrazione né un soggetto al quale sono stati delegati poteri gestori di pubblici servizi, bensì una ditta con mere funzioni interne di assistenza rivolte all'Ivass.

III - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 34 E 97 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 9 E 10 DEL REGOLAMENTO ISVAP N. 5/2006. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE NORME SULLA INDIVIDUAZIONE DEI QUIZ DA SOTTOPORRE AI CANDIDATI. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA'. SVIAMENTO.

Sempre in violazione delle norme di bando, la predisposizione dei quesiti per la prova scritta sarebbe stata curata dalla medesima società Selexi.

Quanto alla specifica prova del ricorrente, poi, delle undici risposte considerate errate dal sistema, quattro sarebbero esatte e una invalida.

L'Ivass, costituito in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 7330 del 22 novembre 2016, non appellata dal ricorrente, l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento è stata respinta con la seguente motivazione "R*itenuto che, ad un primo sommario esame proprio della fase cautelare, nessuna delle censure dedotte pare suscettibile di accoglimento posto che: le modalità procedimentali di svolgimento della procedura concorsuale paiono rispettose dei principi dell'anonimato, considerate le modalità di raccolta e di conservazione del materiale d'esame e lo svolgimento da parte di Selexi di mere attività di supporto amministrativo e organizzativo; le censure concernenti i quesiti – nei limiti in cui il sindacato*

giurisdizionale su attività tecnico discrezionale è ammissibile - non paiono cogliere nel segno".

All'udienza del 9 febbraio 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso, volto all'annullamento del giudizio di inidoneità del ricorrente ai fini dell'iscrizione, per l'anno 2015, nel registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, è infondato.

Con il primo e il secondo motivo di doglianza il ricorrente ha lamentato la violazione della regola dell'anonimato.

La violazione si sarebbe concretizzata, in primo luogo, a causa della presenza, nei locali di svolgimento della prova, di ben 162 operatori dipendenti della Selexi, società di diritto privato estranea alla pubblica amministrazione e con la quale Ivass ha stipulato un contratto di assistenza, e in secondo luogo in ragione del fatto che i candidati, i quali avevano ricevuto la documentazione d'esame senza alcun plico e senza busta, avrebbero esposto sul banco, ben visibile al personale di sala, una scheda anagrafica compilata con nome, cognome, luogo e data di nascita, nonché codice a barre di abbinamento alla scheda delle risposte.

Altro profilo di criticità emergerebbe dal fatto che nei verbali relativi allo svolgimento delle prove e acquisiti dal ricorrente in sede di acceso non vi sarebbe alcun riferimento alle modalità di conservazione del materiale concorsuale.

Con il secondo motivo di doglianza, poi, il ricorrente, ha sostenuto che illegittimamente, e in violazione dell'art. 38, comma 3, del d.P.R. 445/2000 – che richiede la sottoscrizione di istanze e dichiarazioni sostitutive prodotte a una p.a. dinanzi a un dipendente della stessa –

all'identificazione dei candidati ha proceduto, in alcuni varchi, personale Selexi.

Il mancato rispetto della detta formalità, inoltre, avrebbe in concreto consentito l'accesso in sala a soggetti che non hanno fornito alcuna garanzia legale, con le forme richieste, dell'autenticità e serietà, sanzionata penalmente, delle generalità e dei requisiti ivi dichiarati, ciò che avrebbe arrecato ulteriore *vuluns* ai principi di anonimato e segretezza.

Con il terzo motivo di ricorso, infine, il ricorrente ha lamentato l'illegittima partecipazione di personale della società Selexi alla predisposizione dei quesiti per la prova scritta e l'erroneità della correzione in ordine a cinque delle sue undici risposte errate.

La prospettazione non può essere condivisa.

Preliminarmente occorre considerare che, come emerge dalla documentazione versata in atti da Ivass, la società Selexi è una società di diritto privato con la quale Ivass, previa selezione, ha stipulato un contratto d'appalto per servizi di assistenza a prove d'esame (cfr., in particolare, allegato 3 alla memoria di costituzione).

L'appalto, come si legge nel capitolato, aveva ad oggetto attività materiali di assistenza alla commissione (cfr. allegato 2 alla memoria difensiva di costituzione Ivass), che l'impresa si obbligava a svolgere assumendo puntuali e specifici obblighi di segretezza (cfr. artt. 5 del contratto di appalto).

Passando poi alle concrete modalità di svolgimento della prova, censurate con il primo motivo di ricorso, deve poi rilevarsi come l'abbinamento tra la scheda anagrafica e la scheda delle risposte è avvenuta mediante il ricorso a codici a barre serigrafati, che i candidati hanno apposto su ciascuna delle due schede, la seconda

delle quali (contenente le risposte al questionario) è stata corretta a mezzo di lettori ottici.

Ne risulta l'assoluta irrilevanza della lamentata visibilità, sui singoli banchi, delle generalità dei candidati, atteso che, come emerge pure dalla lettura del verbale n. 5 (allegato sub 8 alla memoria difensiva Ivass), l'apposizione del codice di abbinamento al questionario è avvenuta, ad opera dei candidati, in momento successivo rispetto a quello in cui vi è stata l'apposizione sulla scheda anagrafica.

A dequotare ulteriormente le censura di parte, concorre poi il fatto che la procedura alla quale il ricorrente ha preso parte non ha natura concorsuale, ma è una mera procedura idoneativa, e che la correzione delle schede contenenti il questionario è avvenuta in maniera automatizzata.

Come infatti ribadito recentemente dalla giurisprudenza, "*La selezione mediante quiz a risposta a scelta multipla, con punteggi predeterminati, e correzione immediata tramite sistemi automatizzati, esclude ogni margine di discrezionalità valutativa ed è, quindi, radicalmente diversa dalla valutazione di stampo comparativo degli elaborati originali effettuata dalla commissione di concorso; dalla diversità tra le due tipologie di selezione, l'una basata su un giudizio discrezionale sindacabile entro i ristretti confini della discrezionalità tecnica, l'altra su un giudizio oggettivo e meccanicamente determinato, discende che nel primo caso il principio di anonimato deve salvaguardare a priori ogni possibile riconoscimento del candidato, mentre nel secondo deve mirare a prevenire ogni possibilità di scelta nell'assegnazione dei test ai singoli candidati, nonché ogni possibilità di sostituzione e manipolazione del foglio risposta e dell'esito della correzione automatica; nel secondo caso, diventa irrilevante in sé l'identificazione del candidato, che anzi può facilitare le procedure informatizzate, ma il principio dell'anonimato, con i valori che garantisce, non perde di valore e consistenza;*

piuttosto, subisce una deviazione del proprio oggetto; le regole di condotta prudenziali si spostano dagli adempimenti materiali che commissari, operatori e concorrenti sono tenuti ad adottare per evitare l'identificazione dei candidati, alle procedure informatizzate che garantiscano il massimo di sicurezza dell'automazione nella individuazione dei quesiti e nella correzione degli stessi, nonché alle procedure seguite dagli operatori nel momento in cui il foglio risposta sia stato compilato e, in quello successivo, in cui si procede alla stampa" (Consiglio di Stato sez. IV, 15 ottobre 2019, n.7005, cfr. pure Tar Puglia, Bari, sez. II, 9 giugno 2016, n.759, che rileva come "*In tema di concorsi pubblici, in applicazione di massime di comune esperienza, le complesse caratteristiche grafiche del codice segreto assegnato a ciascun candidato (costituito da un codice a barre e da una serie alfanumerica) rendono del tutto remota la possibilità di una relativa memorizzazione in funzione di un successivo abbinamento col nominativo del candidato, anche tenuto conto dell'elevato numero dei candidati e della circostanza che la sorveglianza in aula non è eseguita solo dai commissari, ma anche dai componenti del comitato di vigilanza, aventi la funzione esclusiva di vigilare sul corretto svolgimento della prova preselettiva ed estranei alla commissione. Pertanto, la circostanza dell'apposizione del "codice a barre" tanto sulla scheda delle risposte quanto sulla scheda anagrafica, di per sé sola, non è tale da integrare la violazione dei principi dell'anonimato, qualora non ricorrano, in concreto, ulteriori indizi tali da potere, anche solo astrattamente, insinuare il dubbio della segretezza della procedura concorsuale").*

Quanto alle censure relative alla corretta conservazione del materiale consegnato dai ricorrenti, poi, il già richiamato verbale n. 5 fornisce compiute indicazioni in ordine alla consegna delle prove e alla loro custodia, tali da garantirne l'integrità.

Sul punto va poi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui "*nei giudizi aventi ad oggetto gli esiti di una*

procedura concorsuale, ogni contestazione del concorrente, volta ad ipotizzare una possibile manomissione o esposizione dei plichi idonea a violare la regolarità del procedimento di selezione, con particolare riferimento alla regola dell'anonimato, non può trovare sostegno nel solo dato formale della mancata verbalizzazione delle modalità di custodia, ma deve essere suffragata da circostanze ed elementi idonei, sul piano di effettività e di efficienza causale, a far ritenere che possa essersi verificata la manomissione" (Tar Sardegna, sez. I, 15 luglio 2016, n.617), ciò che non è avvenuto nel caso in esame.

Quanto poi alla mancata identificazione ad opera del personale Ivass di tutti i candidati, in disparte la genericità dell'argomentazione della doglianza, deve pure osservarsi che il ricorrente assimila le diverse funzioni di identificazione dei candidati, da un lato, e verifica dell'autocertificazione, dall'altra.

Di tali attività solo la prima, non rimessa in via esclusiva a personale Ivass, atteneva alla regolarità della prova, mentre la seconda, dalla eventuale violazione della quale non è dato enucleare il danno subito dal ricorrente, atteneva alla fase di accertamento dei requisiti.

Del pari infondata è la censura con la quale la ricorrente lamenta l'illegittima partecipazione di personale Selexi alla predisposizione dei quesiti.

I compiti della società Selexi, come risulta dal già richiamato contratto di appalto e dai verbali depositati da Ivass, attenevano (e si sono concretizzate) in mere attività di supporto materiale e sono state svolte sotto vigilanza della Commissione.

Quanto infine alle censure volte a contestare la correttezza delle risposte previste dal questionario somministrato al ricorrente le stesse appaiono inammissibili in quanto tali da investire valutazioni tecnico-discrezionali della Commissione in sede di predisposizione e

di validazione dei quesiti, e da sollecitare, in sostanza, un sindacato sulla discrezionalità tecnica, riservata costituzionalmente all'Amministrazione.

In altri termini, è possibile affermare che nella scelta delle domande da somministrare ai candidati e nella successiva valutazione delle risposte fornite, "*la Commissione di concorso formula un giudizio tecnico-discrezionale espressione di puro merito, come tale di norma non sindacabile in sede di legittimità, salvo che esso risulti viziato ictu oculi da macroscopica illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento del fatto*" (così Tar Lazio, Roma, sez. III bis 5 febbraio 2021, n. 1529, cfr. pure Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 settembre 2014, n. 4670, che afferma che "*Qualora sia dedotto l'errore che l' amministrazione ha compiuto nel ritenere esatte alcune risposte a quiz …. si sconfina nel merito amministrativo, ambito precluso al giudice amministrativo, il quale non può sostituirsi ad una valutazione rientrante nelle competenze valutative specifiche degli organi dell' amministrazione a ciò preposti, e titolari della discrezionalità di decidere quale sia la risposta esatta ad un quiz formulato; ciò secondo la propria visione culturale, scientifica e professionale che ben può essere espressa in determinazioni legittime nei limiti, complessivi, della attendibilità obiettiva, nonché - quanto al parametro-limite logico inferiore di tale sfera di discrezionalità -, della sua non manifesta incongruenza/travisamento rispetto ai presupposti fattuali assunti o della sua non evidente illogicità*)".

Il ricorrente, peraltro, nulla ha osservato in ordine alle puntuali argomentazioni fornite da Ivass in relazione alla formulazione degli specifici quesiti contestati, limitandosi a richiamare quanto dedotto in sede di ricorso introduttivo.

L'infondatezza della domanda demolitoria importa la reiezione anche della domanda risarcitoria.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali, liquidate in € 2.000,00 (duemila, oltre accessori di legge, se dovuti).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto disposto dall'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito in legge n.176/2020, con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Achille Sinatra, Consigliere

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Roberta Cicchese	**Pietro Morabito**

IL SEGRETARIO