

Publicato il 06/02/2023

N. 00063/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00678/2022 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 l' Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex art. 60 cod. proc. amm.;*

sul ricorso numero di registro generale 678 del 2022, proposto dalla signora Laura Toppetti, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Caforio, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via Bartolo n. 10, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

la Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Tiziana Caselli, con domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Perugia, corso Vannucci n. 30, palazzo Ajò, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

della signora Angela Pistelli, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- della graduatoria, pubblicata in data 20.10.2022, all'esito della prova scritta del **concorso** pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato e a tempo pieno di n. 5 posti di Istruttore per il supporto alla

finanza e contabilità - categoria C, posizione economica C1, del CCNL Funzioni locali – Famiglia professionale “Economico finanziaria”, con cui la ricorrente è stata ritenuta non idonea;

e per quanto possa occorrere,

- del bando di **concorso** pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18.02.2022, con cui la Regione Umbria ha indetto il **concorso** pubblico, per titoli ed esami, per l’assunzione a tempo indeterminato e a tempo pieno di n. 5 posti di Istruttore per il supporto alla finanza e contabilità - categoria C, posizione economica C1, del CCNL Funzioni locali – Famiglia professionale “Economico finanziaria”;
- dell’allegato B al bando di **concorso** avente ad oggetto “Avviso - modalità di svolgimento prove scritte”;
- di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale e comunque connesso e/o collegato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2023 il dott. Davide De Grazia 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

1. – La sig.ra Laura Toppetti ha presentato la propria candidatura al **concorso** pubblico per titoli ed esami per l’assunzione a tempo indeterminato e a tempo pieno di cinque istruttori per il supporto alla finanza e contabilità – categoria C, posizione economica C1 – Famiglia professionale “Economico finanziaria”, indetto dalla Regione Umbria con bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18.02.2022.

2. – Per quanto qui di interesse, il bando prevedeva che la prova scritta, finalizzata ad accertare le conoscenze e competenze tecniche e le capacità applicative in relazione ai contenuti professionali del profilo messo a **concorso**, sarebbe consistita nella somministrazione di una serie di quesiti con risposta a scelta multipla, aventi in parte un contenuto generale ed in parte un contenuto specialistico.

Nell'ambito della stessa prova sarebbe stata inoltre verificata la conoscenza del Codice di comportamento della Regione Umbria, della lingua inglese e *«dell'uso delle seguenti applicazioni informatiche: Word, Internet e posta elettronica, per le quali [sarebbe stato] espresso dalla Commissione un giudizio di idoneità/inidoneità»* (art. 7, par. 4, del bando di **concorso**).

L'allegato B al bando, contenente le indicazioni sulle modalità di svolgimento della prova scritta, specificava (par. 6) che per il superamento della prova i candidati avrebbero dovuto riportare il punteggio di almeno 49 punti su 70 sulle quaranta domande a contenuto generale e specialistico e conseguire l'idoneità in relazione all'accertamento della conoscenza della lingua inglese ed *«all'accertamento della conoscenza dell'uso delle applicazioni informatiche: Word, Internet e posta elettronica (due risposte esatte su tre)»*.

3. – All'esito della prova scritta, la sig.ra Toppetti conseguiva il punteggio minimo di 49 punti su 70 in relazione alle quaranta domande di contenuto generale e specialistico.

Non otteneva, però, l'idoneità in relazione alla conoscenza dell'uso delle applicazioni informatiche, avendo risposto correttamente ad una sola domanda delle tre formulate.

La candidata non veniva pertanto ammessa alla successiva fase della valutazione dei titoli, conformemente all'art. 6, par. 3, del bando di **concorso** (*«[L]a valutazione dei titoli è effettuata dopo lo svolgimento e la valutazione della prova scritta per i soli candidati che hanno riportato il punteggio minimo previsto per il superamento della stessa»*).

4. – Con ricorso notificato il 5.12.2022 e depositato il 14.12.2022, la sig.ra Toppetti ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale l'atto con il quale è stata dichiarata la sua non idoneità all'esito della prova scritta, con l'effetto della sua non ammissione alla successiva fase della valutazione dei titoli.

A sostegno del proprio ricorso, la sig.ra Toppetti ha posto due motivi:

- con la prima censura, la ricorrente ha denunciato la violazione dell'art. 7, par. 4, del bando, dell'art. 3 del D.P.R. n. 487/1994, degli artt. 35, 35-*quater* e 37 del d.lgs. n. 165/2001 e degli artt. 17 e 28 della D.G.R. n. 872/2021, nonché l'eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici, dolendosi del fatto che, contravvenendo alle previsioni del bando e dell'allegato B, l'Amministrazione regionale avrebbe fondato il giudizio di non idoneità sulle risposte date a due domande sull'uso del programma informatico Excel, che però non sarebbe tra le applicazioni (Word, Internet e posta elettronica) sulle quali, a termini di bando, potevano vertere i quesiti relativi alle conoscenze informatiche;

- con il secondo motivo, la ricorrente si duole della mancata predeterminazione dei criteri di valutazione delle risposte date nell'ambito della prova scritta (e dell'incidenza sull'attribuzione del punteggio del giudizio di idoneità/inidoneità relativo alle conoscenze informatiche), dal momento che il bando si limita ad indicare il punteggio massimo attribuibile (70 punti) ed a stabilire la necessità di una votazione di almeno 7/10 per accedere alla successiva fase della valutazione dei titoli, senza esplicitare i parametri e le modalità di attribuzione del punteggio per i singoli quesiti.

In via cautelare, la ricorrente ha chiesto di essere ammessa con riserva alla valutazione dei titoli.

5. – La Regione Umbria si è costituita in giudizio e, prima di contestare la fondatezza delle doglianze della ricorrente, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica dello stesso ad un controinteressato.

6. – Alla camera di consiglio del 10 gennaio 2023, come risulta dal verbale,

- la Regione Umbria ha rappresentato al collegio che il procedimento concorsuale non si è ancora concluso, avendo la commissione trasmesso il verbale di valutazione dei titoli dei candidati ammessi alla relativa fase, ma non avendo il dirigente competente provveduto ancora all'approvazione degli atti e della graduatoria definitiva, secondo quanto disposto dall'art. 11, par. 3, del bando;
- il difensore della ricorrente ha chiesto che il primo motivo di ricorso sia scrutinato in via prioritaria e che il secondo motivo sia esaminato solo in via subordinata, nel caso di mancato accoglimento del primo.

Il collegio ha dunque rappresentato alle parti la possibilità della definizione del giudizio in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata e le ha sentite sul punto.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

7. – L'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Amministrazione resistente non merita accoglimento.

Al di là del fatto che, come documentato dalla ricorrente, l'atto introduttivo del giudizio è stato notificato a mezzo posta ad una candidata ammessa alla valutazione dei titoli, appare decisiva la circostanza che, secondo quanto riferito in udienza dalla difesa della Regione Umbria, la procedura concorsuale non si è ancora formalmente conclusa, non essendo stato adottato dal dirigente competente il provvedimento di approvazione degli atti e della graduatoria finale, secondo quanto previsto dall'art. 11, par. 3, del bando di **concorso**.

Deve infatti rilevarsi che, secondo più che consolidata giurisprudenza, anche di questo Tribunale, fino all'approvazione della graduatoria conclusiva di un **concorso** non è possibile identificare soggetti controinteressati a cui il ricorso deve essere notificato a pena di inammissibilità: al cospetto di un provvedimento di esclusione da una procedura concorsuale – ma analoghe considerazioni possono farsi nel caso che forma oggetto del presente ricorso, in cui si controverte della mancata ammissione della ricorrente alla

valutazione dei titoli a seguito del giudizio di inidoneità all'esito della prova scritta – impugnato prima della formazione della graduatoria e della nomina dei vincitori, non è ravvisabile la qualità di controinteressato in capo ai candidati ammessi, posto che essi non sono portatori di un interesse tutelabile a confrontarsi con una platea più ristretta di concorrenti, laddove, invece, sussiste un interesse pubblico alla più ampia partecipazione alla procedura selettiva in vista della più efficace selezione dei migliori che, ove il provvedimento di esclusione (o di non ammissione alla successiva fase) sia illegittimo, è sacrificato insieme a quello del candidato escluso (cfr., tra le ultime, TAR Campania, Napoli, sez. V, 7 aprile 2021, n. 2296; TAR Lazio, Roma, sez. I, 2 novembre 2020, n. 11204; TRGA Trento, sez. I, 29 ottobre 2019, n. 137; Cons. Stato, sez. V, 28 agosto 2019, n. 5926; TAR Umbria, 12 gennaio 2022, n. 21).

Il ricorso della sig.ra Toppetti può dunque essere deciso senza necessità di estendere il contraddittorio ad altri candidati, dal momento che, non essendosi la procedura ancora conclusa con l'approvazione della graduatoria finale, si controverte oggi soltanto dell'arresto del procedimento concorsuale prodottosi per l'odierna ricorrente, che non è stata ammessa alla fase della valutazione dei titoli a causa del giudizio di non idoneità riportato all'esito della prova scritta.

8. – Tanto premesso, il collegio condivide le doglianze formulate con il primo motivo di ricorso.

Deve rilevarsi che l'art. 35-*quater*, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che le prove di esame sono finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego.

Il successivo art. 37 stabilisce che i bandi di **concorso** per l'accesso alle pubbliche amministrazioni devono prevedere l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse.

Nel caso di cui qui si controverte, il bando e i suoi allegati avevano specificato le applicazioni in relazione alle quali sarebbe stata giudicata l'idoneità dei candidati rispetto alle conoscenze informatiche. Tali applicazioni erano "Word, Internet e posta elettronica" (art. 7, par. 4, del bando; par. 6 dell'allegato B del bando).

All'odierna ricorrente sono stati somministrati tre quesiti per valutare le sue conoscenze informatiche, due dei quali riguardavano, però, un'applicazione – il programma Excel – non rientrante tra quelle indicate nel bando e nel suo allegato. Proprio le risposte fornite dalla sig.ra Toppetti ai quesiti sull'uso di Excel sono risultate errate ed in relazione ad esse la ricorrente è stata giudicata non idonea.

La circostanza che la *lex specialis* del **concorso**, nello specificare le applicazioni informatiche in relazione alle quali i candidati avrebbero dovuto prepararsi ai fini dello svolgimento della prova scritta, contemplasse solo "Word, Internet e posta elettronica", e non il programma Excel, rende illegittimo il giudizio di non idoneità formulato nei confronti dell'odierna ricorrente con riguardo alle risposte dalla stessa fornite ai due quesiti vertenti sull'uso di quest'ultima applicazione.

A diversi esiti non può condurre quanto osservato dalla Regione Umbria, e cioè che la conoscenza del programma Excel rientra tra le applicazioni informatiche più diffuse e che da un dipendente pubblico deve pretendersi che sappia «*come avviare un computer, come inviare e ricever un'e-mail, scrivere un documento in formato word e aprire e inserire dati in un foglio di calcolo (excel)*».

Pur potendosi condividere in linea generale quanto opinato dalla difesa regionale, rimane il fatto che il bando di **concorso** elencava in maniera specifica le applicazioni informatiche che avrebbero potuto costituire oggetto dei quesiti somministrati nella prova scritta e che in tale elencazione il programma Excel non era contemplato.

Né le applicazioni informatiche oggetto d'esame erano indicate facendo riferimento al c.d. "Pacchetto Office", del quale notoriamente fa parte, oltre al

programma Word e ad altre applicazioni, anche il programma Excel.

In altri termini, l'Amministrazione regionale, condivisibilmente o meno, aveva ristretto la verifica delle conoscenze e delle capacità informatiche, oltre che alla navigazione nella rete Interne e all'uso della posta elettronica, al solo programma Word, escludendo altre applicazioni (pur appartenenti al "Pacchetto Office", come Excel, PowerPoint etc.).

Come insegna la giurisprudenza, *«quando l'amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale decide di autovincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà, la stessa è tenuta all'osservanza di quelle prescrizioni, con la duplice conseguenza che: a) è impedita la successiva disapplicazione; b) la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni»* (cfr. Cons Stato, sez. III, 30 settembre 2020, n. 5746; Id., sez. V, 17 luglio 2017, n. 3502).

L'autovincolo, com'è noto, costituisce un limite al successivo esercizio della discrezionalità, che l'amministrazione pone a sé medesima in forza di una determinazione frutto dello stesso potere che si appresta ad esercitare e che si traduce nell'individuazione anticipata di criteri e modalità, in guisa da evitare che la complessità e rilevanza degli interessi possa, in fase decisionale, complice l'ampia e impregiudicata discrezionalità, favorire l'utilizzo di criteri decisionali non imparziali. *«La garanzia dell'autovincolo, nelle procedure concorsuali, è fondamentalmente finalizzata alla par condicio: conoscere in via anticipata i criteri valutativi e decisionali della commissione valutatrice, in un contesto in cui le regole di partecipazione sono chiare e predefinite, mette in condizione i concorrenti di competere lealmente su quei criteri, con relativa prevedibilità degli esiti»* (Cons. Stato, sez. III, n. 5746/2020, cit.).

Peraltro, corollario del suddetto principio è la regola secondo la quale la *lex specialis* deve essere interpretata in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in essa contenute vincolano rigidamente l'operato dell'amministrazione pubblica, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei principi dell'affidamento che di



tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis* medesima (Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019, n. 1148).

9. – La ritenuta fondatezza del primo motivo di ricorso esime il collegio dallo scrutinio del secondo, il cui esame, come si è visto, è stato chiesto dalla parte ricorrente solo in via subordinata, nell'ipotesi di mancato accoglimento della prima doglianza.

10. – In conclusione, il ricorso della sig.ra Toppetti deve essere accolto, con conseguente annullamento del giudizio di non idoneità della ricorrente, ammissione della stessa alla fase della valutazione dei titoli e suo inserimento, secondo il punteggio ottenuto, nella graduatoria del **concorso**.

11. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo; non vi è luogo a provvedere sulle stesse nei confronti della controinteressata, che non si è costituita in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento in favore della ricorrente delle spese di lite, che liquida nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/00) oltre oneri ed accessori di legge; nulla per la controinteressata.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Davide De Grazia**

**Raffaele Potenza**

IL SEGRETARIO