

Publicato il 27/12/2024

N. 00933/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00083/2024 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 la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 83 del 2024, proposto da
-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Rosso e
Alessandra Magliotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

contro

Comune di Noli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Fabio Cardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

per l'annullamento

della determinazione n. 931 del 6.12.2023, recante l'approvazione degli atti
della procedura di progressione verticale tra le aree per la copertura di un
posto di funzionario presso il settore amministrativo, nonché dei relativi atti
presupposti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Noli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2024, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 26 gennaio 2024 e depositato il 7 febbraio 2024 il dott. -OMISSIS- -OMISSIS- ha impugnato la determinazione del Comune di Noli n. 931 del 6 dicembre 2023, recante l'approvazione degli atti della procedura di progressione verticale tra le aree per la copertura di un posto di funzionario presso il settore amministrativo, nonché i relativi atti presupposti.

Il ricorrente ha articolato i seguenti motivi:

I) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001.*

La prova scritta somministrata al dott. -OMISSIS- risulterebbe illegittima, poiché non prevista né dall'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001, né dall'avviso di selezione, ma solamente dal regolamento comunale per la disciplina delle progressioni fra le aree, adottato poche settimane prima senza confronto con le rappresentanze sindacali. In ogni caso, lo scopo della procedura risiederebbe nella valutazione del percorso lavorativo dei candidati, sicché, essendo il deducente l'unico partecipante, l'esame si rivelerebbe superfluo.

II) *Illogicità manifesta. Violazione dell'avviso. Eccesso di potere nell'attribuzione del punteggio.* I criteri in base ai quali attribuire il punteggio non sarebbero stati decisi a monte dall'ente, bensì dalla commissione esaminatrice, i cui membri, appartenendo alla stessa Amministrazione del candidato, avrebbero potuto stabilirli in senso a lui sfavorevole, conoscendone già i titoli e le esperienze lavorative.

III) *Violazione di legge. Contraddittorietà negli atti selettivi per arbitrarietà nell'attribuzione del punteggio.* L'avviso non indicherebbe né le materie della prova (con la conseguenza che, in pochissimi giorni, il candidato avrebbe

dovuto studiare l'intero scibile in materia di amministrazione), né il punteggio minimo per ottenere la sufficienza nell'esame.

IV) *Violazione delle norme regolamentari e di legge. Illogicità manifesta della valutazione. Carenza e/o assenza di motivazione. Eccesso di potere nelle operazioni di correzione.* Il giudizio negativo assegnato al test scritto si rivelerebbe illogico, alla luce delle valutazioni positive annualmente riportate dal dott. -OMISSIS-, nonché inattendibile, avendo l'esponente risposto in maniera adeguata alle tre domande postegli. Inoltre, il criterio della "*profondità di analisi*" non risulterebbe applicabile al primo quesito.

Il Comune di Noli si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità degli atti gravati ed instando per la reiezione dell'impugnativa.

Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., insistendo nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza dell'8 novembre 2024 la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. Con il I) motivo del gravame il ricorrente contesta la legittimità della prova scritta, sostenendo, da un lato, che l'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 consentirebbe di articolare la procedura di progressione esclusivamente sugli elementi contemplati dal legislatore, senza possibilità per l'amministrazione di aggiungere esami o colloqui finalizzati alla verifica delle competenze dei candidati; dall'altro lato, che la prova in questione risulterebbe in concreto inutile.

La censura non è meritevole di condivisione.

1.1. L'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dal d.l. n. 80/2021, conv. in l. n. 113/2021, prevede due tipologie di avanzamenti di carriera per i dipendenti pubblici:

i) le progressioni all'interno della stessa area funzionale (c.d. orizzontali), secondo modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle

capacità culturali e professionali, dell'esperienza maturata, della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti;

ii) le progressioni fra le aree (c.d. verticali), tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Dunque, con il citato d.l. n. 80/2021 la selezione di progressione verticale per i soggetti già inquadrati nell'ambito di un rapporto di impiego con l'amministrazione, che in precedenza costituiva strumento assunzionale di carattere derogatorio, è divenuta la regola, in luogo del **concorso** pubblico con accesso da parte di candidati esterni (e con possibile riserva di posti per il personale interno munito del necessario titolo di studio).

La novella del 2021 ha certamente inteso valorizzare le professionalità interne alla pubblica amministrazione e favorirne la crescita, ma senza imporre alcuna automaticità nello sviluppo di carriera e, quindi, senza obliterare gli spazi discrezionali dell'amministrazione nella configurazione delle modalità di accertamento delle competenze professionali richieste per il ruolo superiore. Pertanto, fermi gli elementi definiti dal legislatore, deve ritenersi che l'ente possa introdurre nelle procedure di progressione verticale un colloquio attitudinale, oppure una prova orale o scritta (in argomento cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 30 aprile 2024, n. 538). Diversamente opinando, del resto, verrebbe sostanzialmente elisa la differenza rispetto alla progressione orizzontale, anch'essa basata sull'apprezzamento di titoli ed esperienze lavorative e per la quale, trattandosi di un avanzamento di posizione economica in seno alla stessa categoria di appartenenza, risulta coerente l'esclusione *a priori* di qualunque prova d'esame.

Nel caso di specie la Giunta comunale di Noli ha emanato il regolamento per la disciplina delle progressioni fra le aree, in applicazione dell'art. 52, comma

1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, al fine di regolamentare lo svolgimento delle procedure, riservate al personale dipendente a tempo indeterminato, per il passaggio da una fascia funzionale a quella immediatamente superiore (doc. 4 ricorrente).

In particolare, l'art. 8 del regolamento ha legittimamente previsto che, per accertare l'idoneità al transito nel ruolo di livello più elevato, venga espletata una prova scritta "*finalizzata ad indagare il grado di competenza professionale maturato dal candidato nel percorso lavorativo*". È poi irrilevante che l'organo giuntale non abbia formalmente consultato le organizzazioni sindacali, ma si sia limitato a trasmettere loro la bozza di regolamento due giorni prima dell'approvazione (v. doc. 5 ricorrente e doc. 5 resistente), dato che tale passaggio procedurale non risulta prescritto né dalla legge, né dal vigente contratto collettivo.

L'art. 3 dell'avviso della selezione in discussione contiene un espresso rinvio all'art. 8 del prefato regolamento e, quindi, anche alla prova scritta ivi stabilita per la verifica delle competenze dei dipendenti aspiranti ad acquisire la qualifica superiore (doc. 3 ricorrente). Pertanto, anche se per chiarezza sarebbe stato preferibile che l'avviso recasse l'esplicita indicazione dell'esame scritto, il richiamo all'art. 8 cit. appare, comunque, sufficiente a consentire agli interessati di acquisire contezza della previsione della prova.

1.2. Non coglie nel segno l'assunto del ricorrente secondo cui il test scritto sarebbe stato superfluo, perché solo lui ha preso parte alla procedura.

Invero, come obiettato dalla difesa civica, la prova in questione costituisce non tanto (*rectius*, non soltanto) una modalità per selezionare il candidato più meritevole, bensì (anche e soprattutto) uno strumento per valutare l'idoneità e la competenza professionale del lavoratore anelante alla progressione di carriera.

Nella specie il dott. -OMISSIS-, dipendente comunale inquadrato nell'area degli istruttori - ex categoria C (pur avendo ricoperto anche l'incarico a tempo determinato di istruttore direttivo amministrativo cat. D: v. docc. 16 e 17 ricorrente), ambisce al passaggio nella superiore fascia funzionale dei

funzionari - ex categoria D, caratterizzata da maggiori livelli di competenze, conoscenze e capacità (v. declaratorie delle aree contenute nell'Allegato "A" al C.C.N.L. del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021). Appare, quindi, assolutamente logico e ragionevole che il possesso dei requisiti professionali indispensabili per l'inquadramento nella categoria più elevata venga valutato non solo sulla scorta dei titoli di studio ed esperienziali (corsi di formazione, incarichi di posizione organizzativa, incarichi di responsabilità, etc.), ma anche attraverso una prova calibrata sulle specifiche conoscenze e capacità da verificare.

2. È infondato anche il II) mezzo del ricorso, con cui il deducente lamenta l'omessa determinazione a monte, da parte dell'Amministrazione civica, dei parametri valutativi e dei punteggi.

L'art. 8 del regolamento per la disciplina delle progressioni fra le aree definisce analiticamente i criteri di valutazione ed i relativi pesi. Segnatamente, la disposizione fissa sia i tetti massimi di punteggio per gli elementi oggetto di apprezzamento – ossia 30 punti per la *performance* dell'ultimo triennio, 50 punti per i titoli e le competenze professionali (di cui 20 per i titoli di studio e di formazione e 30 per la prova scritta) e 20 punti per gli incarichi –, sia i punti spettanti per ciascun titolo (ad esempio, 3 per la laurea specialistica o per il dottorato di ricerca generici e 7 per quelli attinenti al posto da coprire, 2 per il master di primo livello generico e 4 per il master pertinente, e così via).

In tal modo l'Amministrazione ha fortemente compresso la discrezionalità dell'organo esaminatore, eliminando in radice il rischio, paventato dal ricorrente, che i commissari, conoscendo i candidati in quanto interni, possano plasmare i criteri ed i pesi sui profili da favorire e/o da svantaggiare. E ciò a prescindere dal fatto che nella procedura in contestazione, diversamente da quanto ventilato dal deducente, solo il presidente della commissione prestava servizio presso il Comune di Noli, mentre gli altri due componenti lavoravano in altri enti locali (v. doc. 9 resistente).

Naturalmente, in capo alla commissione rimane un margine di autonomia nella prederminazione ed applicazione dei criteri per valutare l'elaborato scritto. Tuttavia, la tipologia di esame prescelto, ossia, appunto, la prova scritta, riduce al minimo gli errori di giudizio rispetto all'orale – notoriamente considerato dalla docimologia meno attendibile, perché non omogeneo, eccessivamente variabile e poco documentabile – ed è, comunque, soggetta al sindacato del giudice amministrativo circa il corretto uso della discrezionalità tecnica da parte dell'organo valutatore.

3. Con il III) motivo l'esponente si duole del difetto di contenuti nell'avviso della procedura.

3.1. La censura è fondata in relazione alla mancata indicazione delle discipline della prova scritta.

In proposito, è vero che il d.p.r. n. 487/1994 detta regole applicabili ai concorsi per l'accesso dall'esterno al pubblico impiego e, pertanto, non è estensibile *in toto* alle selezioni interne. Tuttavia, l'obbligo di specificare le competenze oggetto di verifica e, quindi, le materie d'esame, sancito dall'art. 3, comma 2, lett. c) del d.p.r. n. 487 cit., deve ritenersi valevole anche per le progressioni verticali, costituendo un portato dei principi di buon andamento e trasparenza scolpiti nell'art. 97 Cost.

Tale conclusione vale *a fortiori* nella procedura di cui è causa, relativa al profilo professionale di funzionario amministrativo, connotato da elevate conoscenze polispecialistiche, in quanto potenzialmente deputato all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di compiti ed attività. Tant'è vero che la commissione ha sottoposto al candidato tre quesiti vertenti su argomenti di diritto amministrativo e degli enti locali, di ordinamento finanziario comunale e di stato civile: dunque, temi richiedenti conoscenze specifiche anche al di fuori dell'ambito amministrativistico, nonché, per quanto riguarda la finanza locale, non attinenti all'esperienza lavorativa del dott. -OMISSIS-. Pertanto, il ricorrente avrebbe dovuto essere messo al corrente, con congruo anticipo,

delle materie oggetto della prova, in modo da poter orientare la sua preparazione.

3.2. Il mezzo va, invece, disatteso laddove contesta l'omessa previsione del punteggio minimo per raggiungere la sufficienza. Ciò in quanto l'art. 8 del regolamento per la disciplina delle progressioni fra le aree, cui, come si è visto, rinvia l'avviso di selezione, stabilisce testualmente che *“La prova scritta si intende superata con il punteggio di 21/30”*.

4. Infine, è inaccoglibile il IV) motivo, con cui il deducente si lagna del giudizio insufficiente attribuito all'elaborato scritto.

Anzitutto, non sussiste il denunciato vizio di illogicità, poiché la circostanza che l'interessato abbia conseguito attestati di lodevole servizio e valutazioni positive per il disimpegno delle mansioni proprie della categoria inferiore, e finanche della stessa area in cui rientra la posizione agognata (docc. 13 e 18 ricorrente), non è di per sé incompatibile con l'inadeguato svolgimento della prova, ben potendo accadere che il candidato non conosca o non sviluppi in maniera idonea le questioni oggetto del test.

Inoltre, la valutazione della commissione non appare tecnicamente inattendibile, avendo riscontrato ed evidenziato nella correzione plurime lacune ed errori commessi dal ricorrente nella trattazione degli argomenti (ad esempio, per il quesito di diritto amministrativo, l'omessa indicazione che la fase pubblicistica termina con l'aggiudicazione, o che quella privatistica è caratterizzata da un rapporto tendenzialmente paritario tra amministrazione ed operatore economico: v. doc. 14 ricorrente).

Infine, il parametro della *“profondità di analisi”*, prestabilito dalla commissione nella prima seduta del 23 novembre 2023 (accanto ad altri quattro criteri) per scrutinare la prova scritta, risulta pertinente anche per la valutazione della risposta al quesito n. 1 di diritto amministrativo. Come specificato nel verbale della suddetta seduta, infatti, il criterio in parola attiene alla *“capacità di comprendere i differenti elementi di un problema, analizzandoli con rigore e sistematicità”* (doc. 6 ricorrente): dunque, per la traccia di diritto amministrativo riguardava

l'abilità del candidato nell'illustrare alcuni snodi discussi delle due fasi dell'attività contrattuale dell'amministrazione, quali, ad esempio, la sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione o la responsabilità precontrattuale.

5. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa parzialmente fondato e va, quindi, accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, nei sensi e nei limiti sopra indicati.

In virtù dell'effetto conformativo della statuizione demolitoria, il Comune di Noli dovrà rinnovare la prova scritta, inviando al dott. -OMISSIS- un avviso con l'indicazione delle materie oggetto di esame almeno trenta giorni prima della data fissata per il relativo espletamento.

6. In considerazione della particolarità della controversia, sussistono giustificati motivi per compensare le spese di lite tra le parti, fatta eccezione per l'importo versato dal ricorrente a titolo di contributo unificato che, stante l'accoglimento parziale del ricorso, dovrà essergli rimborsato dall'Amministrazione civica soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate; refusione del contributo unificato a carico del Comune di Noli.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte ricorrente.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2024

con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Liliana Felletti, Primo Referendario, Estensore

Marcello Bolognesi, Referendario

L'ESTENSORE

Liliana Felletti

IL PRESIDENTE

Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.