

Publicato il 12/03/2025

N. 00413/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00786/2024 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 Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 786 del 2024, proposto da Daniele Sperti, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Musio, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

contro

la Provincia di Lecce, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Eugenio Sambati e Maria Addolorata Amato, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

per l'annullamento

- della nota trasmessa a mezzo *pec* in data 31.05.2024 con la quale si comunica alla parte ricorrente l'esclusione dalla selezione unica di Istruttore Amministrativo-contabile indetta con determinazione del dirigente del Servizio "Risorse Umane e Pari Opportunità" n. 538 del 07.05.2024;

nei limiti di interesse:

- dell'elenco dei candidati esclusi, nella parte in cui include la parte ricorrente, pubblicato sul portale istituzionale della Provincia di Lecce in data 04.06.2024;

- dell'art. 3 e dell'art 7 dell'avviso di selezione pubblica per l'istituzione di un elenco di idonei da assumere quali Istruttori Amministrativo-contabili nella Provincia di Lecce e negli enti locali aderenti allo specifico accordo, pubblicato in data 08.05.2024;
- di ogni atto presupposto connesso e/o consequenziale, anche allo stato non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Lecce;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2025 il dott. Tommaso Sbolgi e uditi, per le parti, i difensori, come specificato nel relativo verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 786 del 2024 di cui all'epigrafe, notificato e depositato il 26.06.2024, la parte ricorrente ha domandato l'annullamento *“della nota trasmessa a mezzo pec in data 31.05.2024 (priva di firma) con la quale si comunica alla parte ricorrente l'esclusione dalla selezione unica di istruttore Amministrativo contabile, indetta con determinazione del dirigente del Servizio “Risorse Umane e Pari Opportunità” n. 538 del 07.05.2024; e nei limiti di interesse: - dell'elenco dei candidati esclusi, nella parte in cui include la parte ricorrente, pubblicato sul portale istituzionale della Provincia di Lecce in data 04.06.2024; nonché dell'art. 3 e dell'art 7 dell'avviso di selezione pubblica per l'istituzione di un elenco di idonei da assumere quali istruttori amministrativo-contabili nella Provincia di Lecce e negli enti locali aderenti allo specifico accordo, pubblicato in data 08.05.2024”*.

1.1. In sostanza, la parte ricorrente, candidata alla selezione pubblica, per esami, per la predisposizione di un elenco di idonei dal quale attingere per assumere, a tempo indeterminato o determinato, Istruttori amministrativo-contabili, Area degli Istruttori, presso la Provincia di Lecce o presso gli enti

locali che abbiano stipulato con essa apposito accordo, impugna, unitamente alle corrispondenti clausole di bando, il provvedimento con cui è stata esclusa dalla procedura selettiva, per non aver pagato la c.d. *“tassa di concorso”*.

1.2. L'esclusione è stata disposta in applicazione dell'omologa clausola del bando che ha previsto la sanzione espulsiva per l'ipotesi di irregolarità nel versamento dei diritti di segreteria, posto che la parte ricorrente – erroneamente – ha operato il versamento in relazione alla selezione n. 6 del 2024 (Istruttore tecnico) per la quale poi non ha presentato la domanda di partecipazione, anziché per la selezione n. 5 del 2024 (Istruttore amministrativo-contabile) in relazione alla quale ha poi postulato la domanda.

1.3. Avverso la predetta esclusione la parte ricorrente ha proposto ricorso formulando un'unica doglianza, con cui lamenta la violazione del d.p.r. n. 487/1994 e ss.mm. e l'eccesso di potere sotto plurimi profili, stigmatizzando, in sostanza, l'illogicità manifesta, l'erronea presupposizione in fatto e diritto, la violazione dei principi di buon andamento, imparzialità, giusto procedimento ed efficacia della pubblica amministrazione nonché del principio di proporzionalità nell'esercizio delle funzioni amministrative.

2. In data 01.07.2024, l'Amministrazione intimata si è costituita con atto di mero stile e, in data 05.07.2024, ha depositato una memoria con cui, dopo aver formulato alcune eccezioni pregiudiziali di nullità ed inammissibilità del ricorso, ha insistito per la reiezione del ricorso avversario.

3. In vista dell'udienza camerale, in data 06.07.2024, la parte ricorrente ha depositato una memoria in cui ha replicato alle eccezioni formulate dall'Amministrazione.

4. All'esito dell'udienza in camera di consiglio del 09.07.2024, il Collegio, con l'ordinanza n. 459 del 2024 pubblicata l'11.07.2024, ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente e ha ammesso con riserva la stessa alla partecipazione alle prove scritte della selezione in corso.

5. Le prove scritte della selezione in questione – tenutesi in data 16.07.2024 – sono state superate dalla parte ricorrente con il punteggio massimo (30).

6. In vista dell'udienza pubblica, entrambe le parti hanno depositato le memorie *ex art.* 73 del codice del processo amministrativo.
7. All'udienza pubblica del 24.02.2025, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.
8. Il ricorso deve essere accolto nei limiti di seguito precisati.
9. Anzitutto, in ossequio all'ordine di esame delle questioni come fissato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria sentenza n. 4/11 e ribadito dalle sentenze sempre dell'Adunanza plenaria n. 9/14 e 5/2015), vanno prioritariamente esaminate *ex artt.* 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c. e disattese le eccezioni pregiudiziali di nullità e di inammissibilità del presente ricorso.
 - 9.1. Preliminarmente il Collegio rileva l'infondatezza dell'eccezione di nullità del ricorso dedotta dall'Amministrazione resistente in relazione all'evidenziata incertezza in ordine ai provvedimenti impugnati, non essendo stati indicati gli estremi formali dell'avviso di selezione, nonché della determina contenente le ammissioni e le esclusioni alla predetta procedura di **concorso**.
 - 9.1.1. Invero, la circostanza che nell'ambito del ricorso non siano indicati i predetti estremi formali (pur essendo stati depositati *ex actis* sia l'avviso di selezione, sia la parte della determina impugnata contenente l'esclusione della parte ricorrente con l'indicazione della relativa pubblicazione sul portale istituzionale della Provincia di Lecce – intervenuta in data 04.06.2024 –, sia la nota *pec* del 31.05.2024 con cui è stata manifestata l'intenzione dell'Amministrazione di procedere alla predetta esclusione), non è tale da indurre alcuna incertezza assoluta in ordine all'oggetto dell'azione proposta con l'impugnazione in esame.
 - 9.1.2. In proposito, occorre rilevare che nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lett. b), del codice del processo amministrativo, affinché il ricorso giurisdizionale sia nullo deve esservi incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio sez. II -

Roma, 03/02/2015, sentenza n. 1976; Tar Abruzzo, Pescara, 3 giugno 2014, sentenza n. 255).

9.1.3. È irrilevante la mancata indicazione espressa e formalistica degli estremi degli atti impugnati nell'epigrafe del ricorso, o comunque nell'ambito dello stesso, laddove l'atto o gli atti impugnati siano chiaramente desumibili – sul piano sostanziale – dal contesto del ricorso, dalle considerazioni svolte e, soprattutto, dai motivi di impugnativa.

9.1.4. Occorre, dunque, tener conto dell'effettiva volontà della parte ricorrente come evincibile dall'esame complessivo dell'atto introduttivo, ovvero da quanto esposto in fatto, dalle motivazioni di diritto a fondamento della domanda e dalle conclusioni rassegnate nel ricorso.

9.1.5. Nella specie, l'avviso di selezione in questione – oltre ad essere chiaramente individuato nel ricorso, benché senza l'indicazione degli estremi formali –, è anche stato prodotto in giudizio dalla parte ricorrente e ciò – per giurisprudenza costante – ne consente la pacifica individuazione (cfr. *ex plurimis*, Tar Umbria, 25 giugno 2012, sentenza n. 254).

9.1.6. Inoltre, anche con riguardo all'esclusione, non solo la parte ricorrente ha indicato precipuamente e prodotto la nota *pec* del 31.05.2024, ma ha altresì prodotto parzialmente la determina di esclusione ove sono indicati i codici di riferimento (tra cui quello della stessa parte ricorrente) dei candidati esclusi; determina poi prodotta integralmente *ex art.* 46 c.p.a. dalla stessa Amministrazione resistente.

9.2. Ciò posto, il Collegio rileva – altresì – l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità per difetto di specificità del motivo di ricorso.

9.2.1. Anzitutto, è inconferente la giurisprudenza citata dall'Amministrazione resistente in punto di "*c.d. motivi intrusi*" posto che la parte resistente non evidenzia in alcun modo la presenza di motivi di diritto celati abusivamente nelle parti del ricorso dedicate al fatto, ma si limita a dedurre la genericità dei vizi formulati dalla parte ricorrente, in violazione dell'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., senza alcuna ulteriore specificazione.

9.2.2. Di contro, dalla lettura del ricorso in esame, emerge con tutta evidenza la specificità dell'unica doglianza proposta con la quale, da un lato, viene contestata la violazione dell'art. 23 della Costituzione e, dall'altro lato, viene censurata la legittimità dell'esclusione impugnata e della relativa clausola del bando stante la violazione del principio di proporzionalità (essendo stata versata la tassa di **concorso** – seppur, per errore, in relazione ad un'altra procedura selettiva, bandita dalla medesima Amministrazione – e trattandosi non di un requisito di partecipazione, bensì di una mera irregolarità sanabile fino alla data di svolgimento delle prove).

9.2.3. Di qui l'infondatezza anche di tale eccezione.

9.3. Da ultimo, sempre con riferimento alle questioni pregiudiziali, il Collegio reputa infondata anche l'eccezione di inammissibilità per difetto di notificazione del ricorso ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto *ex art.* 41, comma 2, del codice del processo amministrativo.

9.3.1. Com'è noto, infatti, in tema di procedure concorsuali, si esclude la configurabilità di controinteressati se vengono impugnati atti infraprocedimentali, quali il bando o l'esclusione, prima che la pubblica Amministrazione abbia adottato il provvedimento conclusivo (*rectius*, la graduatoria) (cfr. Cons. di Stato, sez. VI, 10.09.2008, sentenza n. 4308).

9.3.2. Recentemente, il Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 7377 del 03.09.2024, ha affermato che *“prima della formazione della graduatoria di **concorso** non sono configurabili controinteressati in senso tecnico, atteso che in tale fase del procedimento concorsuale non sono rinvenibili situazioni soggettive di interesse protetto in posizione antagonista rispetto a chi contesta le clausole della lex concorsuale aventi portata escludente ovvero l'esclusione dal **concorso**, che potrebbero essere lese dall'accoglimento del ricorso; non rileva il successivo sviluppo della procedura concorsuale, atteso che ai controinteressati sopravvenuti, e, cioè, ai soggetti che abbiano acquistato, successivamente alla notificazione del ricorso, una posizione soggettiva confliggente con quella intestata ai ricorrenti, dev'essere negata la qualità di litisconsorti necessari, con la duplice conseguenza*

che non è necessaria l'integrazione del contraddittorio nei loro confronti e che, in ogni caso, resta da essi esperibile il rimedio dell'opposizione di terzo".

10. Nel merito, il ricorso va accolto.

10.1. Ebbene, la censura formulata dalla parte ricorrente è infondata nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 23 della Costituzione, posto che dalla disamina del D.p.r. n. 487 del 1994 (in particolare, dal combinato disposto degli artt. 3, comma 6, e 19, comma 8) emerge chiaramente la base normativa del contributo di partecipazione al **concorso**, mentre è fondata quanto all'illegittimità della clausola di esclusione e del relativo provvedimento di esclusione per palese violazione del principio di proporzionalità.

10.2. In proposito, occorre richiamare i consolidati principi delineati fino ad oggi dalla giurisprudenza amministrativa in tema di partecipazione ai concorsi pubblici e segnatamente in relazione alle ipotesi di mancato/irregolare versamento della tassa di iscrizione al **concorso**.

10.3. Com'è noto, la partecipazione ai pubblici concorsi, oltre a soddisfare un interesse privato inerente al diritto al lavoro, concorre a realizzare un interesse pubblico, di cui è espressione il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., cosicché l'Amministrazione deve favorire la soddisfazione di tale interesse, consentendo la partecipazione dei soggetti forniti dei requisiti sostanziali prescritti, nel rispetto della "*par condicio*" dei concorrenti (T.A.R. Emilia Romagna - Bologna, sez. I, sentenza n. 1592 del 2007);

10.4. Ebbene, come costantemente affermato dalla giurisprudenza, la tassa di **concorso** non attiene ai requisiti soggettivi di partecipazione al **concorso**, ma costituisce piuttosto il corrispettivo per la prestazione di un servizio (cfr. *ex multis*, T.A.R. Campania sez. V - Napoli, 29/09/2021, sentenza n. 6096; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, sentenza n. 536/2021).

10.5. Ne consegue che la mancanza, la tardiva o comunque l'irregolare corresponsione della tassa di iscrizione integrano violazioni di prescrizioni meramente formali e, dunque, non essenziali del bando e, in quanto tali, suscettibili di regolarizzazione anche autonoma del candidato – e a

prescindere dal soccorso istruttorio, necessario esclusivamente in relazione alle prescrizioni essenziali –, poiché ciò non altera, in alcun modo, la *par condicio* tra i concorrenti, purché la regolarizzazione intervenga prima dell'effettivo svolgimento delle prove concorsuali (cfr. *ex multis*, T.A.R. Campania sez. V - Napoli, 29/09/2021, sentenza n. 6096; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, sentenza n. 536/2021; T.A.R. Marche, sentenza n. 475 del 2009).

10.6. Peraltro, l'azione dell'Amministrazione pubblica deve sempre essere improntata a principi di ragionevolezza e proporzionalità, declinatisi, tra l'altro, specie in materia di provvedimenti a carattere *latu sensu* sanzionatorio, nel corollario della non eccedenza del mezzo rispetto al fine; di talché, nel perseguimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura, l'Amministrazione è tenuta a prediligere la soluzione che, tra le varie alternativamente possibili per idoneità ed efficacia, implica il minor sacrificio per il destinatario dell'atto stesso (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2006, sentenza n. 2087).

10.7 Ebbene, facendo applicazione dei superiori principi al caso all'esame, emerge l'evidente illegittimità della sanzione espulsiva comminata alla parte ricorrente – oggetto di gravame – e della clausola del bando che la prevede, stante il carattere disfunzionale e sproporzionato della stessa a fronte di una mera irregolarità nel pagamento del contributo di partecipazione alla procedura; irregolarità nondimeno pure sanata dalla stessa parte ricorrente – a seguito dell'ammissione con riserva – prima dello svolgimento delle prove di **concorso** (come emerge dal bollettino prodotto agli atti e pagato in data 16.07.2024).

10.8. Invero, da quanto incontrovertibilmente emerso dagli atti di causa, la parte ricorrente ha dapprima prodotto la ricevuta del pagamento dei diritti di segreteria (cfr. bollettino pagoPA con la ricevuta dell'esercizio convenzionato presso cui è stato effettuato il pagamento) che, tuttavia, per mero ed evidente errore materiale, è stata effettuata con riferimento alla procedura n. 6 del 2024 a cui la stessa non ha partecipato – pur avendo originariamente compilato la

relativa domanda – , anziché con riguardo alla procedura n. 5 del 2024 a cui ha poi effettivamente partecipato. È del tutto irrazionale la tesi dell'Amministrazione per cui scientemente la parte ricorrente avrebbe omesso di versare la tassa con riguardo alla procedura corretta, con versamento a vuoto della medesima cifra irrisoria (10 euro) per un'altra procedura.

10.9. Peraltro, la parte ricorrente, a seguito dell'ammissione con riserva in forza dell'ordinanza cautelare suindicata di questo Tribunale, per superare ogni contestata irregolarità, come documentato *ex actis*, ha anche provveduto ad effettuare un ulteriore versamento di pari importo prima delle prove preselettive.

10.10. Ciò chiarito, deve poi rimarcarsi che il pagamento della c.d. “*quota di partecipazione*” è funzionale a consentire all'Ente che bandisce la procedura di reperire le risorse aggiuntive per i servizi necessari per gestire la selezione, cui il candidato che intende fruire del corrispondente servizio deve contribuire, partecipando ai correlativi oneri; di talché l'intervenuta successiva regolarizzazione appare affatto sufficiente al soddisfacimento dell'interesse dell'Amministrazione risultando, per converso, del tutto sproporzionata e illogica la previsione contenuta nel bando della sanzione espulsiva, avuto riguardo proprio ai superiori principi di imparzialità, buon andamento e proporzionalità dell'azione amministrativa, anche coniugati con il principio del c.d. *favor participationis*.

10.11. Tanto precisato, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, quello che è risultato essere un mero errore nell'indicazione del codice identificativo della procedura selettiva non possa che integrare una mera irregolarità, che, per la sua idoneità ad essere facilmente superata attraverso la sua successiva regolarizzazione (come peraltro avvenuto senza lesione per la “*par condicio*”), è insuscettibile di essere parificata e sanzionata con l'esclusione dalla procedura alla stregua della diversa ipotesi dell'assoluta mancanza di un requisito partecipativo essenziale.

10.12. Dalla parziale fondatezza della censura in esame discende, dunque, l'accoglimento del ricorso, con conseguente conferma dell'ammissione della parte ricorrente alla procedura selettiva, previo annullamento del provvedimento di esclusione e delle corrispondenti clausole selettive.

11. La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo, con distrazione a favore del legale di parte ricorrente stante la dichiarazione resa nell'ambito del ricorso principale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, con conseguente annullamento degli atti impugnati, nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione comunale intimata alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi € 2.500,00, oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato, con distrazione in favore del legale di parte ricorrente.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Nino Dello Preite, Presidente FF

Paolo Fusaro, Referendario

Tommaso Sbolgi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Tommaso Sbolgi

IL PRESIDENTE
Nino Dello Preite

IL SEGRETARIO

