Pubblicato il 30/06/2025

N. 12834/2025 REG.PROV.COLL.
N. 08145/2023 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 Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8145 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS--OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Sciuto e dall'avvocato Marco Giustiniani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del verbale della Commissione giudicatrice del **concorso** pubblico per titoli ed esami a 200 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia indetto con D.M. 8 novembre 2019, dell' 8 marzo 2023 numero 132, nella parte in cui "*la Commissione stabilisce di escludere l'elaborato 1097e in quanto rinviene l'utilizzo della matita sul foglio contenente il testo da tradurre, che costituisce segno di*

riconoscimento", conosciuto dalla ricorrente a seguito del rilascio di copia con nota del Dipartimento per l'Amministrazione Generale del 22 maggio 2023 prot. 3446;

- dell'elenco redatto dal Dipartimento per l'Amministrazione Generale, dei candidati ammessi alle prove orali, pubblicato nel sito del Ministero dell'Interno, Dipartimento per l'Amministrazione Generale il 20 aprile 2023, in allegato al calendario delle prove orali, nei limiti d'interesse e per la parte in cui non risulta inserita la ricorrente;

- nonché di ogni ulteriore atto e\o provvedimento antecedente o successivo, comunque presupposto, connesso o conseguenziale, ivi compreso, ove occorra e nei limiti di interesse, del verbale della Commissione giudicatrice dell'11 gennaio 2022 numero 16 sui segni di riconoscimento, rilasciato in copia alla ricorrente con nota del Dipartimento per l'Amministrazione Generale del 23 maggio 2023;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 11 novembre 2023:

- del decreto del Capo Dipartimento, Dipartimento per l'Amministrazione Generale del Ministero dell'Interno, dell'11 agosto 2023 numero 53898 e del relativo Allegato A, di approvazione della graduatoria finale del **concorso** pubblico per titoli ed esami a 200 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia indetto con D.M. 8 novembre 2019;

- del decreto del Capo Dipartimento, Dipartimento per l'Amministrazione Generale del Ministero dell'Interno, del 18 agosto 2023 con cui i vincitori del **concorso** sono stati nominati in servizio a decorrere dal 18 settembre 2023;

- del decreto del Capo Dipartimento, Dipartimento per l'Amministrazione Generale del Ministero dell'Interno, del 29 settembre 2023 numero 2187 con il quale è stato disposto lo scorrimento della graduatoria del **concorso** pubblico a 200 posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia dei candidati risultati idonei collocati dalla posizione n. 201 alla posizione n 211;

- nonché di ogni ulteriore atto o provvedimento, antecedente o successivo comunque presupposto, connesso o conseguenziale ivi compreso ove occorra della graduatoria di merito dei candidati dichiarati idonei formata dalla Commissione giudicatrice, richiamata nel decreto dell'11 agosto 2023 n 53898, nonché della nomina in servizio dei candidati idonei dichiarati vincitori per scorrimento della graduatoria.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 aprile 2025 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con decreto del Ministero dell'Interno datato 8 novembre 2019, la p.a. resistente ha indetto un **concorso** pubblico a 200 posti per l'accesso alla qualifica inziale della carriera prefettizia.

2. La dott.ssa -OMISSIS--OMISSIS- ha presentato domanda di partecipazione alla predetta procedura; ha superato la prova preselettiva ed è stata ammessa a sostenere le prove scritte calendarizzate nei giorni 22, 23, 24, 25 e 26 novembre 2021 (e aventi a oggetto rispettivamente la redazione di un elaborato «*sul diritto amministrativo e costituzionale*»; di un elaborato «*sul diritto civile*»; di un elaborato su «*storia contemporanea della pubblica amministrazione italiana*»; di un elaborato avente a oggetto la «*risoluzione di un caso in ambito giuridico-amministrativo o gestionale-organizzativo*»*;* nonché infine di un elaborato consistente «*nella traduzione, con l'uso del vocabolario, di un testo nella lingua inglese o francese*»).

3. Il 19 aprile 2023 la dott.ssa -OMISSIS- ha avuto notizia che all'esito della correzione delle prove scritte la Commissione le aveva attribuito i punteggi di

76, 75, 64 e 70 per le prime quattro prove, mentre aveva disposto la sua esclusione al momento della correzione della quinta prova «*per apposizione di segni di riconoscimento*».

4. Nella stessa data, la dott. -OMISSIS- ha quindi inoltrato alla p.a. istanza di accesso agli atti al fine di avere copia dei propri elaborati e dei verbali di correzione.

5. In data 20 aprile 2023 il Ministero ha poi pubblicato l'elenco degli ammessi alla prova orale della procedura.

6. In data 22 maggio 2023, l'amministrazione ha trasmetto alla dott.ssa -OMISSIS- la documentazione richiesta, ivi compreso il verbale n. 132 dell'8 marzo 2023 con cui la Commissione procedendo alla correzione degli elaborati dell'ultima prova scritta consistente nella traduzione, con l'uso del vocabolario, di un testo nella lingua inglese, ha stabilito «*di escludere l'elaborato 1097e* [ovverosia l'elaborato della dott.ssa -OMISSIS-] *in quanto rinviene l'utilizzo della matita sul foglio contenente il testo da tradurre, che costituisce segno di riconoscimento, come stabilito dalla Commissione nella seduta dell'11 gennaio 2022 (il cui verbale è il n. 16)*».

7. Con l'atto introduttivo del presente giudizio la dott.ssa -OMISSIS- ha impugnato il predetto verbale n. 132/2023 – in uno con il verbale n. 16/2022 e con l'elenco degli ammessi all'orale pubblicato in data 19 aprile 2023 – contestando la sua esclusione dalla procedura (e chiedendo a questo Tribunale di riammetterla alla stessa, anche in via cautelare) sulla base di due motivi in diritto.

7.1. Con il primo motivo ha lamentato l'illegittimità della decisione adottata dalla p.a. per «*incompetenza; violazione articolo 14 del d.p.r. n. 487/1994; violazione del principio di divieto di irretroattività delle regole del* ***concorso*** [ed] *eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione*», evidenziando:

- che la Commissione concorsuale non avrebbe potuto stabilire (come invece aveva fatto in via generale con il verbale n. 16/2022) che costituisse un segno

di riconoscimento «*l'uso di matita o di penna di colore diverso dal nero*»;

- che in tale maniera la Commissione aveva introdotto «*delle nuove disposizioni sulle prove scritte tenutesi due mesi prima*»;

- che tale criterio era stato assunto dalla Commissione in assenza dei componenti incaricati della correzione delle prove di lingua inglese o francese, e che era stato indicato nel verbale relativo alla definizione dei criteri di correzione delle prove di diritto, con conseguente sua inapplicabilità alla prova di lingua;

- che il segno a matita apposto dalla ricorrente non era sul suo elaborato ma sul foglio contenente il testo da tradurre (che il bando non prescriveva si dovesse necessariamente restituire alla Commissione).

7.2. Con il secondo motivo ha contestato l'esclusione disposta dall'amministrazione per «*violazione degli articoli 13 e 14 del d.p.r. n. 487/1994; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990; violazione del principio della tassatività delle clausole di esclusione* [nonché per] *eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione*», insistendo nel notare che il segno a matita contestato dalla p.a. non poteva comportare la sua esclusione atteso:

- che era apposto nel testo da tradurre e non nell'elaborato (che invece era stato «*scritto … utilizzando solo ed esclusivamente la penna nera fornita dall'amministrazione e quindi senza alcuna scrittura a matita*»);

- che era funzionale allo svolgimento della prova (trattandosi di «*un leggero segno a matita (cerchio) su un pronome del testo ("il loro")*») in quanto «*nello svolgimento di una prova in cui è consentito l'utilizzo del vocabolario, è assolutamente normale essere in possesso di una matita da utilizzare nella metodologia di svolgimento della traduzione e specificatamente nell'appuntare e\o annotare la parola del testo da cercare nel vocabolario per la traduzione*».

8. Con memoria depositata in data 28 giugno 2023, la p.a. si è costituita in giudizio e ha insistito per il rigetto del ricorso e della domanda cautelare, evidenziando in particolare che nelle norme di comportamento pubblicate prima dello svolgimento delle prove l'amministrazione aveva comunicato ai

candidati che «*per lo svolgimento della prova i candidati* [avrebbero potuto] *utilizzare esclusivamente la penna fornita dall'amministrazione*», con ciò eliminando «*la possibilità a ciascun candidato di utilizzare qualsiasi altro strumento di scrittura, diverso da quello fornito dall'amministrazione stessa*».

9. Con ordinanza Tar Lazio, I-*quater*, -OMISSIS-, questo Tribunale ha rigettato l'istanza cautelare, ritenendo il ricorso «*sprovvisto del necessario fumus boni iuris, avuto riguardo, in particolare, a quanto dedotto e provato dall'amministrazione resistente in ordine al fatto che le norme di comportamento da tenere durante l'espletamento delle prove scritte sono state fornite dall'amministrazione ai candidati con apposito e specifico avviso, pubblicato in data 3 novembre 2021 nel quale era specificato che per lo svolgimento della prova i candidati* [avrebbero potuto] *utilizzare esclusivamente la penna fornita dall'amministrazione*».

10. Tale decisione è stata impugnata dalla ricorrente con appello cautelare iscritto al r.g. n. -OMISSIS-/2023.

11. Con ordinanza Consiglio di Stato, IV, 30 agosto 2023, n. -OMISSIS- il giudice d'appello ha accolto l'appello cautelare ai fini della celere fissazione dell'udienza di merito ex art. 55 c.p.a. ritenendo necessario «*a) acquisire l'originale del testo della prova svolta dall'appellante al fine di un raffronto con la fotocopia che è stata sottoposta all'esame di questo Collegio durante la discussione in camera di consiglio al fine di stabilire se siano effettivamente presenti soltanto i due segni sul testo da tradurre nella lingua inglese; b) accertare se il criterio di autolimitazione della discrezionalità della commissione operi soltanto per il tema di svolgimento o anche per il testo da tradurre; c) valutare i segni che effettivamente risultano apposti sull'originale alla luce sia del criterio dell'anonimato (così come inteso dalla giurisprudenza amministrativa che richiede che i segni devono avere i caratteri dell'univocità e intenzionalità) sia del criterio di autolimitazione che si è dato l'amministrazione; d) accertare se è stata pubblicata la graduatoria e assicurare, ove necessario, il rispetto delle regole del contraddittorio con evocazione di eventuali controinteressati*».

12. Con motivi aggiunti depositati in data 11 novembre 2023, la ricorrente ha esteso l'impugnazione alla graduatoria finale della procedura e al successivo

provvedimento con cui la p.a. ha disposto lo scorrimento della stessa, lamentandone l'illegittimità derivata per gli stessi motivi articolati nell'atto introduttivo del giudizio, e notando che «*tra i duecento candidati dichiarati inizialmente vincitori vi* [erano] *state sedici rinunzie e quindi lo scorrimento della graduatoria con gli undici candidati dichiarati idonei (e conseguente esaurimento della graduatoria), non* [aveva] *comunque consentito la copertura di tutti i duecento posti a concorso*».

13. Con memoria depositata in data 3 maggio 2024, la ricorrente ha ulteriormente argomentato a sostegno delle sue ragioni.

14. Con ordinanza Tar Lazio, I-*quater*, -OMISSIS- questo Tribunale, visto quanto statuito dal giudice d'appello in sede cautelare e impregiudicata ogni valutazione sulla fondatezza del ricorso, ha ritenuto di ordinare alla ricorrente di provvedere all'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami «*nei confronti di tutti i soggetti collocati nella graduatoria finale di merito della procedura oggetto del presente ricorso*».

15. Con documentazione depositata in data 31 luglio e 5 agosto 2024, la ricorrente ha dimostrato di aver provveduto a integrare il contraddittorio nei modi e nei termini indicati da questo Tar.

16. Con memoria del 24 febbraio 2025, la ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

17. All'udienza pubblica del 1° aprile 2025, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

18. All'esame approfondito proprio della fase di merito, il Collegio – anche avuto riguardo alle indicazioni ricevute con ordinanza Consiglio di Stato, IV, n. -OMISSIS-/2023 – ritiene che il ricorso sia fondato e vada accolto per le ragioni di seguito illustrate.

19. Va in primo luogo premesso in termini generali che la giurisprudenza è costante nel ritenere che «*la regola dell'anonimato degli elaborati scritti non può essere intesa in modo tanto tassativo e assoluto da comportare l'invalidità delle prove ogni volta che sussista un'astratta possibilità di riconoscimento, perché, se così fosse, sarebbe materialmente*

impossibile svolgere concorsi per esami scritti e non si potrebbe mai escludere a priori la possibilità che un commissario riconosca una particolare modalità di stesura»; che ai fini di ritenere violato l'anonimato è «*necessario che emergano elementi atti a provare in modo inequivoco l'intenzionalità del concorrente di rendere riconoscibile il suo elaborato*»; e che quindi «*l'annullamento di un elaborato per riconoscibilità dell'autore ne presuppone l'intenzionalità, che va desunta, per via indiretta o presuntiva, dalla natura in sé dell'elemento riconoscibile e dalla sua suscettività oggettiva di comportare la riferibilità dell'elaborato stesso a un determinato soggetto*» (cfr. Consiglio di Stato, III, 22 maggio 2019, n. 3323).

Con riferimento alla specifica questione relativa all'uso della matita nella redazione degli elaborati, va evidenziato che la giurisprudenza in alcune occasioni ha ritenuto che la presenza di alcuni segni di matita non sia di per sé sempre idonea a costituire un segno di riconoscimento, valorizzando il fatto che l'uso della matita può rispondere alla ragionevole necessità del candidato di apporre «*annotazioni provvisorie di pensiero*» (cfr. Tar Lazio, I-*bis*, 6 maggio 2006, n. 3255; nonché in senso analogo Consiglio di Stato, VI, 23 febbraio 2016, n. 734).

Allo stesso tempo va tuttavia notato che il medesimo giudice d'appello ha tuttavia precisato che «*se è vero che la giurisprudenza amministrativa ha, a volte, ritenuto che i segni a matita tracciati sugli elaborati non possono essere ritenuti segni di riconoscimento, in quanto in base alla comune esperienza delle prove scritte di concorsi ed esami possono essere considerate annotazioni provvisorie di pensiero successivamente confermate a penna*», la redazione di «*più fogli*» di un elaborato concorsuale «*interamente a matita*» può invece costituire un'anomalia così rilevante da poter essere ritenuta idonea a manifestare la volontà del candidato di rendere riconoscibile il proprio elaborato (cfr. Consiglio di Stato, III, 27 marzo 2023, n. 3106).

20. Ciò chiarito sui principi affermati dalla giurisprudenza in materia, va poi notato che nel caso di specie la Commissione con verbale 11 gennaio 2022, n. 6 ha stabilito che avrebbe considerato «*segni di riconoscimento*», sia «*l'uso di matita*

o penna di colore diverso dal nero» (e ciò in quanto «*nelle avvertenze pubblicate sul sito internet istituzionale* [era stato espressamente indicato che] *per lo svolgimento della prova i candidati* [avrebbero potuto] *utilizzare esclusivamente la penna fornita dall'amministrazione*»); sia «*l'apposizione di segni che non* [fossero] *funzionali all'elaborazione dello scritto*».

La stessa amministrazione, con il verbale 8 marzo 2023, n. 132 ha ritenuto che il suindicato criterio le imponesse di escludere l'elaborato della dott.ssa -OMISSIS-, in ragione del fatto che «*sul foglio contenente il testo da tradurre*» presente nella busta relativa all'elaborato in «*lingua inglese*» si rinvenisse «*l'utilizzo della matita*» (consistente – alla luce sia dei documenti versati in giudizio dalla stessa amministrazione, sia delle incontestate deduzioni di parte ricorrente – nella mera cerchiatura della parola «*loro*»), interpretando il criterio fissato nel verbale n. 16/2022 nel senso di ritenere causa di esclusione ogni utilizzo di matita, anche posto al di fuori del testo dell'elaborato (nel caso di specie nel testo da tradurre), a prescindere da ogni valutazione sulla riconducibilità o meno dei segni a matita a un *modus operandi* tipico dei candidati e funzionale alla redazione dell'elaborato.

21. Ciò premesso, il Collegio ritiene che l'applicazione/interpretazione del criterio fissato nel verbale n. 16/2022 adottata dall'amministrazione nel caso di specie sia irragionevole.

21.1. Per un verso, infatti, una tale interpretazione appare contraria al principio generale sopra ricordato secondo cui la regola dell'anonimato degli elaborati scritti non può essere intesa in modo tanto tassativo e assoluto da comportare l'invalidità delle prove ogni volta che sussista un'astratta possibilità di riconoscimento.

21.2. Per altro verso, l'interpretazione del criterio di cui al verbale n. 16/2022 seguita dalla Commissione in relazione alla posizione dell'odierna ricorrente appare idonea a condurre a un'irragionevole equiparazione a fini escludenti tra utilizzi anomali della matita idonei – proprio per la loro grave anomalia – a manifestare una volontà del candidato di essere riconosciuto e utilizzi

"ordinari" e "comuni" della matita che proprio per la loro "normalità" non appaiono idonei a consentire neppure in astratto il riconoscimento dei candidati.

21.3. Infine, e soprattutto, l'interpretazione/applicazione del criterio individuato nel verbale n. 16/2022 seguita dalla Commissione non appare neppure poter essere ritenuta (come invece ha sostenuto l'amministrazione con argomenti che sono stati *prima facie* ritenuti apprezzabili in sede cautelare da questo Tribunale) la naturale conseguenza di un presunto inequivoco divieto di utilizzo della matita contenuto nelle prescrizioni impartite ai candidati con l'avviso pubblicato il 3 novembre 2021

E, infatti, in tale avviso l'amministrazione resistente ha evidenziato che in candidati avrebbero potuto utilizzare «*per lo svolgimento della prova … esclusivamente la penna fornita dall'amministrazione*», utilizzando un'espressione che non appariva idonea a escludere univocamente la possibilità di utilizzo della matita su testi diversi dall'elaborato concorsuale, quale appunto il foglio contenente il testo da tradurre consegnato dalla Commissione. D'altronde, le prescrizioni pubblicate in data 3 novembre 2021 non prevedevano il divieto per i candidati di portare con sé delle matite (mentre invece fissavano espliciti divieti con riferimento ad altro materiale).

22. Tanto chiarito sull'impossibilità di interpretare il criterio fissato nel verbale n. 16/2022 nel senso di condurre all'esclusione del candidato che abbia apposto un qualsiasi segno di matita in uno qualsiasi dei fogli consegnati nel plico, ivi compreso il testo da tradurre consegnato dalla Commissione (pena l'irragionevolezza e, quindi, l'illegittimità del criterio medesimo) è poi appena il caso di evidenziare che – avuto riguardo al concreto segno a matita apposto dalla dott.ssa -OMISSIS- nel testo da tradurre – nel caso di specie l'utilizzo della matita fatto da parte ricorrente non appare tale da poter essere considerato oggettivamente e incontestabilmente anomalo e (quindi) idoneo a manifestare la volontà della dott.ssa -OMISSIS- di essere riconosciuta.

A tal riguardo, appare condivisibile quanto affermato da parte ricorrente in ordine al fatto che nello svolgimento di una prova di traduzione in cui è consentito l'utilizzo del vocabolario «*è assolutamente normale essere in possesso di una matita da utilizzare per appuntare e/o annotare la parola del testo da cercare nel vocabolario per la traduzione*».

23. Per tutte le ragioni sopra evidenziate, il ricorso è fondato e l'esclusione gravata deve essere annullata, con conseguente dovere dell'amministrazione di procedere alla correzione e valutazione della prova di inglese della ricorrente (da effettuarsi da parte di una commissione, composta secondo la normativa di riferimento, diversa da quella che ha disposto l'esclusione annullata) adottando ogni cautela al fine di garantire in fase di correzione l'anonimato della stessa.

23.1. A tal fine, il Collegio ritiene opportuno precisare che l'amministrazione dovrà:

- avere cura di eliminare ogni eventuale sottolineatura, numero o segno grafico della precedente correzione dalla "bella copia" dell'elaborato della ricorrente;
- sorteggiare (dando previa comunicazione alla ricorrente del luogo e della data del sorteggio al fine di garantirle la possibilità di assistere allo stesso) n. 10 elaborati da ricorreggere – ai soli fini di cui trattasi e previa anonimizzazione – contestualmente a quello della ricorrente;
- trasmettere la sola "bella copia" degli elaborati estratti e anonimizzati, in uno a quello della ricorrente, anch'esso solo in bella copia e previamente anonimizzato, alla Commissione incaricata dalla ricorrezione;
- redigere apposito verbale di tutte le superiori operazioni.

23.2. È poi appena il caso di evidenziare che ove la ricorrezione dell'elaborato della ricorrente conduca all'attribuzione alla stessa di un punteggio per la quinta prova scritta tale da consentirle il superamento della soglia minima prevista dalla *lex specialis* per l'accesso alla prova orale, sarà onere dell'amministrazione procedere a sottoporre la ricorrente alle ulteriori prove

previste dal bando e – in caso di esito positivo delle stesse – a inserirla, al ricorrerne di tutti i presupposti, nella graduatoria finale della procedura.

24. Le spese processuali – tenuto conto della peculiarità della vicenda, non scevra da profili di novità – possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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 della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

Dario Aragno, Referendario

L'ESTENSORE
Agatino Giuseppe Lanzafame

IL PRESIDENTE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

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