

Pubblicato il 28/10/2025

N. 08336/2025REG.PROV.COLL.
N. 06382/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6382 del 2022, proposto da Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federica Graglia, Paolo Richter Mapelli Mozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(omissis), rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Ghia, Leonardo Alesii, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(omissis), (omissis), non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 07699/2022, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di (omissis);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 ottobre 2025 il Cons. Diana Caminiti e dato atto che gli avvocati Federica Graglia e Claudio Ghia hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Roma Capitale ha interposto appello avverso la sentenza n. 7699 del 2022 del T.a.r. per il Lazio, sezione II, che ha accolto il ricorso proposto da (omissis) contro determinazione dirigenziale n. rep. GB/1660/2021 del 28 ottobre 2021, prot. GB/87157/2021 del Dipartimento Organizzazione Risorse Umane di Roma Capitale, contenente la graduatoria di merito del concorso pubblico, per esame, per il conferimento di n. 20 posti per l'accesso a tempo pieno e indeterminato nel profilo professionale di Funzionario Avvocato, cat. D – posizione economica D1- Famiglia Economico – Amministrativa e Servizi di Supporto- Codice concorso FAVD/RM, laddove non l'aveva inserita fra gli aventi diritto alla riserva dei posti come già dipendente del Comune di Roma, per non avere indicato detto titolo nella domanda di partecipazione al concorso.

2. La ricorrente *in prime cure*, nel riferire che “*in sede di invio della domanda, per motivi ignoti, il modulo veniva accettato dal sistema senza la spunta della casella relativa alla titolarità della riserva*”, chiedeva l'annullamento di detta graduatoria nella parte in cui vi risultava inserita senza alcuna attribuzione della qualità di riservataria, evidenziando come:

- detta qualità fosse da lei già posseduta alla data di scadenza del Bando nonché nota a Roma Capitale, presso la quale l'istante prestava la propria attività lavorativa fin dal 27 dicembre 2016;
- già in data 14 luglio 2021 avesse inviato “in via cautelativa” all'indirizzo p.e.c. indicato nel Bando di concorso, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa alla titolarità della riserva, rappresentando la volontà di volersene avvalere ai fini della formazione della graduatoria finale;

- il 7 settembre 2021, all'indomani dell'esito delle prova, ma sempre in data antecedente alla pubblicazione della graduatoria (avvenuta il 18 ottobre 2021), essendo risultata idonea con il punteggio di 22,70/30, aveva inviato ulteriore "dichiarazione sostitutiva di certificazione e dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi del d.P.R. 445/2000", appositamente predisposta dall'amministrazione Capitolina, nella quale spuntava la casella relativa alla dichiarazione dell'intenzione di "avvalersi della riserva dei posti in qualità di dipendente di Roma Capitale";

- il 4 novembre 2021, successivamente alla pubblicazione della contestata graduatoria, aveva inviato a mezzo p.e.c. istanza di revisione della propria posizione e di attribuzione della qualità di riservataria, che rimaneva inevasa.

Affermava, dunque, la candidata di aver "diritto al riconoscimento della qualità di riservataria", non prevedendo il Bando che la comunicazione del possesso dovesse avvenire a pena di decadenza al momento dell'invio della domanda.

3. Si costituiva in giudizio l'amministrazione comunale, instando il rigetto del ricorso, richiamando a supporto della legittimità della propria determinazione il principio generale dell'autoresponsabilità dei concorrenti, in forza del quale ciascuno sopporta le conseguenze di eventuali errori commessi in sede di presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

4. La sentenza di *prime cure*, nell'accogliere la prospettazione della ricorrente, ha ritenuto che il titolo di riserva per il personale dipendente dell'amministrazione banditrice del concorso previsto per i concorsi pubblici all'art. 24 del d.lgs. n. 150/2009 e richiamato all'art. 1 del Bando debba ritenersi valutabile, sebbene non dichiarato in sede di domanda di partecipazione, se fin da allora posseduto, nonché esibito, all'esito del superamento della relativa prova selettiva e prima della pubblicazione della graduatoria, nei termini a tal fine indicati dall'amministrazione, non essendo i titoli di riserva al pari di quelli di preferenza, oggetto di esame da parte della Commissione giudicatrice, bensì venendo in considerazione solo

successivamente allo svolgimento delle prove selettive, al momento della redazione della graduatoria di merito.

5. Con il presente atto di appello Roma Capitale contesta la ricostruzione operata dalla sentenza gravata in merito all'applicazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 487/1994, rubricato "*Presentazione dei titoli preferenziali e di riserva nella nomina*" il quale recita testualmente che "*I concorrenti che abbiano superato la prova [...] dovranno far pervenire [...] all'amministrazione interessata [...] entro il termine perentorio di quindici giorni [...], i documenti in carta semplice attestanti il possesso dei titoli di riserva [...] già indicati nella domanda di partecipazione*", nonché l'improprio richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1148/2019 con la quale per contro questo Consiglio di Stato, nel qualificare il titolo di riserva come titolo di partecipazione, era giunto a conclusioni esattamente opposte a quelle della sentenza oggetto dell'odierno gravame.

Del resto il Bando del concorso in controversia, come evidenziato dal Comune, onerava i candidati di dichiarare, in seno alla domanda di partecipazione, il possesso di eventuali titoli di riserva dei posti, come risultante, sia dall'art. 1, lett. f), sia dal successivo art. 2, comma 7, della modifica del Bando, desumendosi *de plano*, in perfetta aderenza alla lettera della legge (art. 16 d.P.R. 487 del 1994), che l'eventuale inosservanza della prescrizione avrebbe comportato la non valutabilità del titolo non previamente dichiarato, in linea con la previsione generale contenuta nell'art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 487 del 1994.

Né poteva valere a sostenere il contrario il fatto che la candidata avesse dichiarato, quale titolo di preferenza "di avere prestato lodevole servizio a qualunque titolo, per non meno di un anno nell'amministrazione che ha indetto il concorso" e "di aver prestato lodevole servizio nelle amministrazioni pubbliche", non potendosi da detta dichiarazione evincere la sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente con il Comune di Roma alla data di presentazione della domanda.

6. Con atto depositato in data 24 agosto 2022 Roma Capitale ha rinunciato all'istanza cautelare.
7. In data 9 settembre 2022 si è costituita l'appellata, instando per il rigetto del ricorso, chiedendo la remissione in termini, avuto riguardo all'erronea notifica dell'atto di appello al precedente difensore, cancellatosi dall'albo degli avvocati già nel corso del giudizio di *prime cure*.
8. Con ordinanza n. 09678/2022 l'istanza è stata respinta sulla base di detti rilievi: *“Ritenuto che l'istanza di rimessione in termini presentata dall'appellata non sia meritevole di accoglimento atteso che la notifica dell'atto di appello ha raggiunto il suo scopo, ex art. 156 c.p.c., che l'appellata si è costituita nei termini di rito e che nessun atto pregiudizievole è stato compiuto prima della costituzione, per avere la difesa di Roma Capitale rinunciato non solo alla decisione a mezzo di sentenza in forma semplificata, ma anche alla stessa istanza cautelare all'udienza del 25 agosto 2022; né l'appellata ha dedotto in tale istanza di volere proporre appello incidentale o di volere proporre in sede di costituzione domande assorbite o non esaminate dal giudice di prime cure ex art. 101 c.p.a.; - Ritenuto pertanto, in considerazione di tali rilievi che, non essendo decorso alcun termine perentorio per la difesa di parte appellata, dovendo in assenza della proposizione di appello incidentale o di memoria di costituzione finalizzata alla riproposizione di questioni dichiarate assorbite o non esaminate dal giudice di prime cure, intendersi come perentori i soli termini per la produzione di documenti o di memorie difensive prima dell'udienza di discussione ex art. 73 c.p.a., termini non ancora decorsi, non essendo stata fissata l'udienza per la trattazione del merito del ricorso”*.
9. In vista dell'udienza pubblica ha depositato memoria di discussione la sola appellata, insistendo nel suo accoglimento, anche alla luce del precedente di questa sezione, di cui alla sentenza 3 dicembre 2024, n. 9667.
10. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 16 ottobre 2025.

DIRITTO

11. Viene in decisione l'appello proposto da Roma Capitale avverso la sentenza di *prime cure* in epigrafe indicata, che ha accolto il ricorso proposto da

(omissis) contro la determinazione dirigenziale del Dipartimento Organizzazione Risorse Umane di Roma Capitale del 28 ottobre 2021, contenente la graduatoria di merito del concorso pubblico, per esame, per il conferimento di n. 20 posti per l'accesso a tempo pieno e indeterminato nel profilo professionale di Funzionario Avvocato, laddove non l'aveva inserita fra gli aventi diritto alla riserva dei posti, in quanto già dipendente del Comune di Roma, per non avere indicato detto titolo nella domanda di partecipazione al concorso.

12. La questione di diritto sottesa al presente contenzioso attiene alla necessità che il titolo di riserva sia già indicato nella domanda di partecipazione, avuto riguardo a quanto previsto dall'art. 16 d.P.R. 487 del 1994 e dal Bando di concorso.

13. L'appello è infondato, dovendosi sul punto condividere il ragionamento seguito dal primo giudice, avuto riguardo alla normativa in materia, interpretata alla luce della sua *ratio*.

13.1. Deve infatti ritenersi che il titolo di riserva per il personale dipendente dell'amministrazione banditrice del concorso, previsto per i concorsi pubblici all'art. 24 del d.lgs. n. 150/2009 e richiamato all'art. 1 del Bando, sia valutabile, sebbene non dichiarato in sede di domanda di partecipazione, se fin da allora posseduto nonché esibito, all'esito del superamento della relativa prova selettiva e prima della pubblicazione della graduatoria, nei termini a tal fine indicati dall'amministrazione.

Deve infatti aversi riguardo alla *ratio* di tali titoli - quale individuata dal comma 2 dell'indicata previsione normativa, che è quella di “*riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni*” - e al momento della correlativa valutazione che, come correttamente evidenziato dal primo giudice, al pari dei titoli di preferenza, non sono, infatti, resi oggetto di esame da parte della Commissione giudicatrice, bensì vengono in considerazione solo successivamente allo

svolgimento delle prove selettive, al momento della redazione della graduatoria di merito.

13.2. Ciò è confermato dal fatto che l'art. 16 del d.P.R. n. 487/1994 prevede che la relativa documentazione venga inviata successivamente allo svolgimento delle prove; pertanto detti titoli non possono essere assimilati ai titoli di merito, che ai sensi del precedente art. 8 dello stesso d.P.R. n. 487/1994 sono, invece, valutati *“dopo le prove scritte e prima che si proceda alla correzione dei relativi elaborati”*, con conseguente necessità che solo quest'ultimi vengano indicati già in sede di domanda.

13.3. Né, avuto riguardo alla *ratio* del titolo di riserva e al momento in cui interviene la relativa valutazione, può ritenersi che a conclusioni diverse possa portare la circostanza che, sia nel Bando di concorso - art. 1, lett. f) e art. 2, comma 7, della modifica del Bando - che nell'art. 16 del d.P.R. 487/1994, sia previsto che detti titoli siano indicati nella domanda di partecipazione, non potendosi intendere detta indicazione, in assenza della correlativa espressa previsione, come intesa a pena di non valutabilità di tale titolo, anche ove effettivamente posseduto all'atto di presentazione della domanda e inviato nei termini assegnati all'uopo dall'amministrazione.

Ciò anche in considerazione del rilievo che la perentorietà del termine è correlata, dall'indicato disposto normativo, all'effettiva trasmissione del titolo, mentre alcuna previsione specifica vi è in ordine all'impossibilità di farlo valere, ove non indicato nella domanda (*“l'amministrazione che ha bandito il concorso pubblica sul Portale uno specifico avviso indicando il termine perentorio entro il quale i concorrenti che hanno superato la prova orale devono far pervenire all'amministrazione stessa la documentazione digitale attestante il possesso dei titoli di riserva, preferenza e precedenza, già indicati nella domanda....”*).

13.3.1. Improprio appare poi il richiamo operato dal Comune all'art. 5, comma 4, del d.P.R. 487, del 1994 (*a parità di titoli e di merito, e in assenza di ulteriori benefici previsti da leggi speciali, l'ordine di preferenza dei titoli è il seguente: [...]*) che non reca alcuna previsione in ordine alla necessità di indicare, a pena di

decadenza, detti titoli già in sede di domanda di partecipazione, dovendo per contro tenersi conto di tale previsione all'atto di redazione della graduatoria.

13.4. Alla stessa conclusione è già pervenuta questa sezione, in relazione al medesimo concorso, sia pure relativamente ai titoli di preferenza, disciplinati del pari dall'art. 16 d.P.R. 487/1994, con la sentenza 3 dicembre 2024, n. 9667 (*“La giurisprudenza anche di questo Consiglio di Stato ha chiarito che la previsione del Bando che impone l'onere di indicare i titoli di preferenza nella domanda di partecipazione non è in contrasto con il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo, ma deve essere coordinata con le caratteristiche proprie dei titoli di preferenza che hanno la finalità di superare le situazioni di parità. In particolare è stato osservato che la circostanza che i titoli di preferenza non possono essere valutati prima della formazione della graduatoria rende evidente come la loro considerazione non è suscettibile di arrecare alcuna violazione al principio della par condicio tra i candidati. Ne discende che la previsione del Bando che richiede l'indicazione del possesso del titolo già nella domanda di partecipazione non è necessariamente di ostacolo alla valutazione dello stesso, a maggior ragione nelle ipotesi in cui non sia espressamente previsto che tale omessa comunicazione, ne escluda la valutazione”*).

13.5. Detta conclusione si pone peraltro in perfetta aderenza con quanto di recente ritenuto dalla Corte costituzionale – sia pure in riferimento ad altra norma specifica, l'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 che, nell'indicare i requisiti per la partecipazione al concorso pubblico per la nomina a vice ispettore, prevede che a detto concorso siano *“altresì ammessi a partecipare, con riserva di un sesto dei posti disponibili, gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del Bando che indice il concorso, in possesso dei prescritti requisiti ad eccezione del limite di età, fissato in ventotto anni dal comma 1, lettera b)”* – che ha al riguardo ritenuto, in termini generali (ovvero indipendentemente dall'espressa previsione normativa), che *“In ogni caso, la partecipazione al concorso dei beneficiari della quota di riserva non è condizionata alla manifestazione di un'opzione. Il concorso pubblico si configura, infatti, come un unico*

procedimento, al quale i beneficiari accedono previa domanda ordinaria; essi partecipano alle prove previste in condizioni di parità con gli altri concorrenti, e del loro diritto alla riserva si tiene conto al momento della redazione della graduatoria finale dei vincitori, nel quale, se del caso, essi sono preferiti ai concorrenti esterni che hanno ottenuto un punteggio migliore.
(Corte. cost., 9 ottobre 2025 n. 145).

14. L'appello va dunque respinto.

15. Sussistono peraltro, ad avviso del collegio, stante la materia trattata e la circostanza che vi sono anche precedenti di segno contrario, per compensare integralmente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Diana Caminiti

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO