



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE CAMPANIA - NAPOLI

MOTIVI INTEGRATIVI

4^ - R.G. 382/2023

Per il sig. **Lorenzo Lequile** [REDACTED], nato a [REDACTED] il [REDACTED], rappresentato e difeso, giusta procura in allegato al ricorso introduttivo, dall'avv. **Luca Tozzi** [REDACTED] con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC [REDACTED] e domicilio fisico eletto presso lo Studio Legale Tozzi & Partners in [REDACTED], all. [REDACTED]. Ai sensi degli artt. 133 e 136 c.p.c. si indica il numero di fax [REDACTED] e l'indirizzo PEC [REDACTED] presso cui si dichiara di volere ricevere gli avvisi di comunicazione dei biglietti di cancelleria prescritti dalle legge.

CONTRO

- il **Comune di Napoli**, in persona del legale rappresentante p.t.; **nonché** -la **Città Metropolitana di Napoli**, in persona del legale rappresentante p.t.; **Formez**, in persona del legale rappresentante p.t.; **nonché** nei confronti **Guariglia Simona; Massimino Alessandro; Sollazzi Francesco**;

Avverso e per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia anche ex art. 56 cpa, dei seguenti atti: **1)** della disposizione dirigenziale n. 67 del 31.3.2023 avente ad oggetto l'approvazione della graduatoria definitiva, che parimenti si impugna, del concorso per il reclutamento di 719 unità di personale, a tempo pieno e indeterminato nella categoria C, posizione economica C1, per il Comune di Napoli e la Città Metropolitana di Napoli, e di n. 43 unità di personale, per vari profili professionali, a tempo pieno e determinato nella categoria C, posizione economica C1, presso il Comune di Napoli - Scritta - Istruttore Tecnico Cl', nella parte in cui il sig. Lequile non è indicato come vincitore del ricorso ma individuato unicamente con la dicitura "Riserva" – profilo TEC C ; **2)** di tutti i successivi scorimenti della graduatoria definitiva; **3)** di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali che ci si riserva di impugnare espressamente con motivi aggiunti nonché dei seguenti atti già impugnati con il ricorso introduttivo del



presente giudizio: **a)** *del provvedimento del 30.12.2022 avente ad oggetto l'esclusione dal concorso per il reclutamento di 719 unità di personale, a tempo pieno e indeterminato nella categoria C, posizione economica C1, per il Comune di Napoli e la Città Metropolitana di Napoli, e di n. 43 unità di personale, per vari profili professionali, a tempo pieno e determinato nella categoria C, posizione economica C1, presso il Comune di Napoli - Scritta - Istruttore Tecnico Cl'; b)* ove e per quanto lesivo del bando di concorso, in particolare dell'art 7 ove interpretabile così come interpretato dall'Amministrazione; **c)** *del provvedimento di approvazione della graduatoria di concorso, se esistente, nonché degli scorimenti della graduatoria nella parte in cui il ricorrente è collocato in posizione non utile per il prosieguo delle operazioni di concorso; d)* *di tutti i successivi scorimenti della predetta graduatoria se ed in quanto non consentono la collocazione del ricorrente in posizioni utili; e)* *ove necessario del provvedimento con cui è stato aggiornato l'elenco concernente i risultati delle prove scritte e del relativo Avviso; f)* *ove necessario del provvedimento inerente le concrete modalità di svolgimento della prova scritta; g)* *ove necessario del provvedimento concernente il diario della prova scritta e del successivo provvedimento concernente il diario della prova orale; h)* *dei verbali della Commissione giudicatrice; i)* *della documentazione inerente la prova scritta sostenuta dal ricorrente e della relativa banca dati; l)* *del provvedimento con cui è stata predisposta la prova scritta ed individuati i quesiti; m)* *di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, comunque lesivo degli interessi della ricorrente, non conosciuto al momento che ci si riserva di impugnare con apposito ricorso per motivi aggiuntivi nonché per l'accertamento del diritto del ricorrente ad essere ammesso al prosieguo delle prove concorsuali, essendo stato penalizzato dalla somministrazione di una prova scritta contenente due domande non correttamente formulate, ovvero in subordine per l'accertamento del diritto del ricorrente a ripetere la prova scritta; nonché per l'accertamento dell'illegittimità della condotta serbata dall'Amministrazione anche in vista di un successivo giudizio risarcitorio.*



PREMESSA

Il sig. Lorenzo Lequile ha impugnato innanzi a Codesto TAR Campania – Napoli il provvedimento del 30.12.2022 recante l'esclusione dal concorso in oggetto, instaurando il giudizio R.G. n. 382/2023.

Codesto TAR Campania – Napoli, con **decreto cautelare n. 166/2023 del 25.1.2023** ha ammesso con riserva il ricorrente alle prove orali del concorso.

Il ricorrente ha dunque sostenuto le prove orali, superandole con un punteggio pari a **21**.

Con **ordinanza cautelare n. 577 del 24.3.2023** il TAR Campania - Napoli ha accolto l'istanza cautelare proposta dal ricorrente, confermando l'ammissione con riserva.

Con **determina n. 67 del 31.3.2023** il Comune di Napoli ha approvato la graduatoria definitiva del concorso in oggetto in cui il ricorrente risulta ammesso con riserva.

Dovendo procedere ad impugnare detta disposizione dirigenziale, nella parte in cui il sig. Lequile non è indicato come vincitore del concorso ma individuato unicamente con la dicitura *"Riserva"*, il ricorrente ha proposto istanza di accesso agli atti al Comune di Napoli ed al Formez a mezzo della nota **prot. n. 431/is del 7.4.2023** con cui ha chiesto di accedere ai dati di almeno un controinteressato al fine di poter regolarmente notificare il ricorso per motivi aggiunti.

In data 13.4.2023 con la nota prot. n. U-016135/2023, il Formez ha comunicato i dati richiesti dal ricorrente.

Ciò premesso con i presenti motivi integrativi si impugna espressamente la graduatoria definitiva approvata con determina n. 67 del 31.3.2023, in uno alla determina in parola, nella parte in cui il sig. Lequile non è indicato come vincitore del concorso ma individuato unicamente con la dicitura *"Riserva"* con la conseguente necessità di annullamento in parte qua alla luce dei seguenti motivi di



DIRITTO

1 – Illegittimità derivata.

La determina n. 67 del 31.3.2023 e la relativa graduatoria definitiva del concorso oggetto di causa sono illegittime in via derivata alla luce dei profili di illegittimità dei provvedimenti già gravati con il ricorso introttivo che si ribadiscono integralmente nella presente sede e di cui si insiste per l'accoglimento.

“DIRITTO

1 – Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 3, 7 e 9 DPR 487/1994 in relazione alla L 241/1990 ed all'art.97 Cost.) – Violazione dell'art. 7 del bando - Eccesso di potere per illegittimità, illogicità e irragionevolezza manifesta - Violazione dei principi di ragionevolezza, congruità e proporzionalità di cui agli artt. 3 e 97 Cost.
- **Violazione falsa applicazione delle regole della concorsualità e del principio meritocratico - Violazione e falsa applicazione del principio del favor participationis - Eccesso di potere - Manifesta illogicità.**

Come anticipato in punto di fatto, la prova scritta a cui è stato sottoposto il sig. Lequile doveva consistere ai sensi dell'art. 7 del bando nella risoluzione di quesiti a risposta multipla.

Il bando ha espressamente previsto che “A ciascuna risposta sarà attribuito il seguente punteggio:

- Risposta esatta: +0,75 punti;*
- Mancata risposta o risposta per la quale siano state marcate due o più opzioni: 0 punti;*
- Risposta errata: -0,15 punti” e che la prova sarebbe stata superata con il conseguimento di un punteggio minimo di 21/30.*

E' evidente che il bando, quando attribuisce +0,75 punti in caso di risposta esatta, prevede che vi sia una sola risposta esatta, circostanza che precludeva all'Amministrazione di inserire più risposte esatte per una sola domanda ovvero nessuna risposta esatta per i singoli quesiti posti.



Ebbene l'odierno ricorrente, che ha riportato un punteggio pari a 20.4/30, è stato penalizzato dalla formulazione dei seguenti quesiti:

- Quesito 23: *"A norma del disposto di cui al co. 1, art. 14, l. n. 241/1990, è possibile la convocazione di una conferenza di servizi istruttoria su espressa richiesta di un privato interessato?"*

23	A norma del disposto di cui al co. 1, art. 14, l. n. 241/1990, è possibile la convocazione di una conferenza di servizi istruttoria su espressa richiesta di un privato interessato?	-0.15/0.75
	<input type="radio"/> Si, quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni pubbliche diverse. <input checked="" type="radio"/> No, la conferenza di servizi istruttoria è un momento di concertazione interno alla pubblica amministrazione, al quale il privato non partecipa in alcun modo. <input type="radio"/> Si, la conferenza di servizi istruttoria è convocata prevalentemente dai privati cittadini.	

L'Amministrazione ha indicato risposta giusta l'opzione 1 ("Si, quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni pubbliche diverse") che, però, riguarda l'ipotesi della conferenza di servizi decisoria di cui al comma 2 dell'art. 14, non la conferenza di servizi istruttoria di cui al comma 1 (così come erroneamente ed in via fuorviante richiesto nel quiz).

E' evidente che sono state confuse da parte dell'Amministrazione le due diverse tipologie di conferenza di servizi, con chiaro errore nella formulazione della domanda e delle risposte;

- Quesito 24: *"A norma di quanto dispone l'art. 3 del D.M. 21/06/2004, in quale dei seguenti casi sono ritenute necessarie le protezioni con barriere?".*

24	A norma di quanto dispone l'art. 3 del D.M. 21/06/2004, in quale dei seguenti casi sono ritenute necessarie le protezioni con barriere?	-0.15/0.75
	<input type="radio"/> Margine laterale delle scarpate indipendentemente dalla pendenza. <input checked="" type="radio"/> Margine laterale stradale nelle sezioni in rilevato indipendentemente dal dislivello tra il colmo dell'arginello ed il piano di campagna. <input type="radio"/> Spartitraffico ove presente.	

E' sufficiente prendere visione della normativa in parola per appurare che l'art. 3 del DM riguarda tutt'altro in quanto è rubricato "disposizioni transitorie" e riguarda le



domande di omologazione, non essendovi, a differenza di quanto indicato dal Comune,
alcun riferimento allo “Spartitraffico ove presente”.

Il quesito 24, in realtà, si ritiene che abbia inteso fare riferimento all'art. 3 delle istruzioni tecniche allegate al decreto, pertanto è senz'altro possibile affermare che la domanda è formulata in modo evidentemente errato e fuorviante.

Il principio fondamentale dettato in tema di quiz a risposta multipla, come affermato dal Consiglio di Stato e dal TAR, è quello per cui “ove la prova sia articolata su risposte multiple, corre l'obbligo per l'amministrazione di una formulazione chiara, non incompleta né ambigua della domanda, che a sua volta deve contemplare una sola risposta indubbiamente esatta” (cfr. da ultimo: **C.d.S., 3[^], 01.08.2022, n. 6756**); “Ogni quiz a risposta multipla deve prevedere con certezza una risposta univocamente esatta per evitare una valutazione dei candidati in violazione del principio della par condicio desumibile dall' art. 97 Cost. , sicché, in presenza di quesiti a risposta multipla, una volta posta la domanda non può ricondursi all'esclusiva discrezionalità tecnica dell'ente l'individuazione del contenuto coerente ed esatto della risposta” (**T.A.R. Lazio - Roma, 1[^], 02.05.2022, n. 5373**); e ancora “Con riferimento alle prove di un concorso pubblico, articolate su quesiti a risposta multipla, non è possibile configurare alcuna discrezionalità sulla valutazione delle risposte date alle singole domande, dovendosi prevedere con certezza una sola risposta univocamente esatta, con esclusione di ogni ambiguità ed incertezza di soluzione.” (**T.A.R. Campania - Napoli, 5[^], 01/03/2021, n. 1303**).

E' evidente come nel caso di specie la formulazione delle domande citate da parte dell'Amministrazione sia stata ambigua in quanto la domanda n. 23 ha confuso la conferenza dei servizi istruttoria con quella decisoria, mentre il successivo quesito n. 24 ha confuso l'art. 3 del D.M. con l'allegato del D.M. 21/06/2004.

Si insiste dunque per l'annullamento del provvedimento gravato e per l'ammissione del ricorrente al prosieguo delle operazioni di concorso.



1.1 - Acclarata l'illogicità ed illegittimità delle due domande in questione, è opportuno sottolineare che la condotta dell'Amministrazione si appalesa in aperto contrasto con l'art. 3 del DPR 487/1994, il quale prevede che il bando di concorso deve indicare le materie oggetto delle prove scritte e orali, il contenuto di quelle pratiche, la votazione minima richiesta per l'ammissione alle prove orali, ecc." e con l'art. 7 comma 2 del medesimo DPR così come interpretati dalla giurisprudenza di cui sopra a cui la medesima Amministrazione si è autovincolata, salvo poi fornire in sede di prova scritta le due domande sopra indicate le quali non sono state formulate correttamente, oltre a recare profili di contraddittorietà rispetto alle risposte indicate.

L'Amministrazione, auto-vincolandosi con la pubblicazione del bando di concorso, si era obbligata a sottoporre ai candidati domande univoche e non ambigue, anche in virtù del principio di trasparenza.

La predisposizione di quesiti non precisi nella formulazione ha determinato dunque la violazione della normativa rubricata.

Peraltro è noto che il bando di concorso per l'assunzione di personale nel pubblico impiego ha una natura giuridica duplice, ossia è, al contempo, provvedimento amministrativo ed atto negoziale (ossia di offerta al pubblico) vincolante nei confronti della stessa Amministrazione e dei partecipanti.

*Le disposizioni del bando, per ragioni di trasparenza e di par condicio dei candidati, sono le uniche a disciplinare le procedure concorsuali e sono vincolanti tanto per l'amministrazione, quanto per i partecipanti che le accettano con la presentazione della domanda (**Tribunale Bergamo, sez. lav., 12.5.2022, n.293**).*

In altre parole, il bando di pubblico concorso, in quanto lex specialis, vincola non solo i concorrenti, ma in primis la stessa P.A., che non conserva alcuna discrezionalità nella sua concreta attuazione, atteso che la lex specialis del concorso non può essere modificata o integrata né in pendenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione né successivamente alla loro



scadenza; deve, quindi, escludersi che la P.A. possa integrare nel corso della procedura le materie oggetto della prova concorsuale senza intervenire in autotutela sul bando che, diversamente, resta immodificabile (**T.A.R. Campania - Napoli, 5^, 11.11.2019, n. 5322**).

Ne discende la totale illegittimità dei provvedimenti impugnati laddove trovano fondamento sulla predisposizione di domande non formulate in maniera univoca ovvero errate e contraddittorie nella soluzione.

1.2 - Chiarito che le due domande sottoposte si pongono in aperto contrasto con il bando di gara e con le prescrizioni del DPR 487/1994, non resta che evidenziare il concreto pregiudizio subito dal ricorrente.

In particolare, dopo aver brillantemente superato la prova preselettiva, il ricorrente ha errato nel rispondere ad entrambe le domande contestate.

L'art. 7 del bando ha previsto che "A ciascuna risposta sarà attribuito il seguente punteggio:

- Risposta esatta: +0,75 punti;*
- Mancata risposta o risposta per la quale siano state marcate due o più opzioni: 0 punti;*
- Risposta errata: -0,15 punti."*

*Dunque, al sig. Lequile non solo sono stati sottratti **0,30 punti** (ad ogni domanda errata corrispondeva la sottrazione di 0,15 punti), ma allo stesso tempo è stato impedito al concorrente di totalizzare ben **1,50 punti** ulteriori (ad ogni domanda esatta è attribuito 0,75 punti) con la somministrazione di domande formulate in maniera erronea e contraddittoria rispetto alla soluzione individuata dall'Amministrazione.*

*In sostanza, le due domande ultronea predisposte dall'Amministrazione hanno provocato un deficit di un punteggio pari a **1,80 punti**.*



Se si aggiunge un tale punteggio a quanto già conseguito dal sig. Lequile (20,4 punti) si ricava che il concorrente avrebbe potuto totalizzare ben **22,20 punti**, a fronte del punteggio minimo per l'ammissione alla fase successiva pari a 21 punti.

Dunque, le due domande formulate dall'Amministrazione hanno in concreto pregiudicato l'interesse legittimo del ricorrente ad essere ammesso alla prosecuzione delle prove concorsuali.

E principio pacifico quello per cui “In tema di pubblico concorso, la commissione esaminatrice non deve tendere formulare domande ambigue e confondenti ai candidati, tali per cui questo debba scegliere tra le multiple risposte la meno errata o l'approssimativamente più accettabile.” (T.A.R. Lazio - Roma, 4[^], 12/09/2022, n. 11796); ciò in quanto: “Nell'ambito di una prova concorsuale scritta a risposta multipla, ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta, dovendosi ritenere illegittimi i quesiti che contengono più risposte esatte o nessuna risposta esatta” (T.A.R. Lazio - Roma, 1[^], 21/06/2021, n. 7346).

Con la sentenza sopra citata si è infatti statuito che: “affinché le domande somministrate possano ritenersi rispondenti al principio generale di ragionevolezza dell'azione amministrativa occorre che le medesime, in quanto destinate a ricevere risposta in tempi brevi, per facilitare la speditezza della complessiva attività di selezione, siano formulate in modo tale da non pregiudicare l'efficienza intrinseca del risultato e la par condicio degli aspiranti. I quesiti devono pertanto essere formulati in maniera chiara, non incompleta o ambigua, in modo da consentire l'univocità della risposta (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 17 febbraio 2021, n.1040; Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4862).

16.4. Tali considerazioni non comportano il superamento dei confini posti al sindacato del giudice amministrativo in materia di discrezionalità tecnica, atteso che, se certamente compete all'amministrazione la formulazione dei quesiti, risulta comunque



apprezzabile, anche in tale ambito, l'eventuale evidente erroneità o ambiguità dei quesiti con riferimento ai quali non sia nettamente individuabile un'unica risposta corretta.

16.5. Deve dunque farsi applicazione al caso di specie dei principi esposti, per cui ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta, dovendosi ritenere illegittimi i quesiti contenenti più risposte esatte o nessuna risposta esatta (Cons. Stato, VI, sent. n. 2673/2015), così da neutralizzare l'incidenza negativa svolta dal quesito errato sulla valutazione complessiva dei candidati.” (T.A.R. Lazio - Roma, 1^, 21/06/2021, n. 7346).

Dunque, nella presente sede il sig. Lequile chiede, previo annullamento dei provvedimenti impugnati, di essere ammesso al prosieguo delle operazioni di concorso ed all'espletamento delle prove orali che si terranno a decorrere dal prossimo 2.2.2023, stante l'illegittimità del provvedimento di esclusione.

In via subordinata, chiede di poter ripetere la prova scritta solo relativamente alle due domande ultroneamente sottopostegli.

Ed in via ulteriormente subordinata, chiede di poter essere riammesso a risostenere la prova orale, sempre a seguito di una riammissione con riserva in via cautelare, avendo il concorrente organizzato la propria preparazione orale per essere già pronto per la prova di febbraio.

Pertanto, si insiste per l'accoglimento del presente ricorso e della connessa istanza cautelare.

2 – Violazione e falsa applicazione di legge (art. 3, 7 e 9 del DPR 487/1994) – - Violazione dell'art. 1, comma 1, l. 241/90 - Violazione dell'art. 7 del bando – Ulteriori profili di illegittimità per violazione del principio del legittimo affidamento.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi anche in ragione della violazione del principio del legittimo affidamento.

Elaborato dalla giurisprudenza sovranazionale, il ‘legittimo affidamento’ costituisce un principio fondamentale dell’azione amministrativa, che si sostanzia



nell'interesse del privato alla tutela di una situazione che si è definita nella realtà giuridica per effetto di atti e comportamenti della Pubblica Amministrazione.

È possibile individuare ed esaminare i tre elementi costitutivi del legittimo affidamento: l'elemento oggettivo, soggettivo e cronologico.

L'elemento oggettivo, capace di rendere l'affidamento ragionevole, si sostanzia in un atto formale efficace e vincolante dell'amministrazione.

Nel caso di specie, dalla formulazione dell'art. 7 del bando derivava che una delle risposte individuate dall'Amministrazione fosse corretta mentre, nel caso di specie:

- il quesito n. 23 ha illegittimamente confuso conferenza dei servizi istruttoria e decisoria;*
- il quesito n. 24 ha illegittimamente confuso l'art. 3 e l'allegato del D.M. 21/06/2004.*

L'elemento soggettivo, idoneo a conferire legittimità all'affidamento, si sostanzia nella plausibile convinzione di avere titolo ad un'utilità pregiudicata dalla condotta ingiustificata dell'Amministrazione.

Nel caso in esame, il ricorrente aveva fatto affidamento sulla circostanza per cui ad ogni domanda posta corrispondesse una risposta esatta, non potendo ipotizzare che vi fosse una incoerenza tra le risposte dei quesiti nn. 23 e 24 ed i quesiti stessi.

L'elemento cronologico, infine, permette di qualificare in termini di stabilità l'affidamento riposto dal privato.

Nel caso di specie, dalla pubblicazione del bando sino all'espletamento della prova (15.12.2022), il candidato era convinto che vi fosse una univocità delle risposte rispetto ai quesiti ed ha visto totalmente frustrato il proprio affidamento quando si è trovato a dover rispondere a domande formulate in maniera errata, contraddittoria ed ambigua.

Dunque, i provvedimenti impugnati sono viziati perché contrari all'art. 1, comma 1, l. 241/90, il quale prescrive che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla



legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

La tutela del legittimo affidamento è indubbiamente un principio a cui deve attenersi l'Amministrazione, circostanza non verificatasi nel caso in esame che determina il doveroso annullamento dell'esclusione del concorrente.

Sulla richiesta di notifica per pubblici proclami – Il presente ricorso per motivi integrativi è stato notificato, unitamente al ricorso introduttivo del giudizio, anche a tre soggetti controinteressati così procedendo alla notifica ad almeno un controinteressato così come disposto dall'art. 41 c.p.a.

Laddove Codesto Collegio ritenesse necessario disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i candidati in graduatoria, si chiede che, in relazione alla natura della controversia ed all'elevato numero dei controinteressati, venga autorizzata la notifica del presente ricorso per pubblici proclami.

P.Q.M.

Si conclude per l'accoglimento del ricorso e dei presenti motivi integrativi e per l'annullamento della determina **n. 67 del 31.3.2023**, in uno alla relativa graduatoria, nella parte in cui il sig. Lequile non è indicato come vincitore del concorso ma individuato unicamente con la dicitura “*Riserva*”. Con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese da attribuire al sottoscritto procuratore antistatario. Il C.U. non è dovuto in quanto trattasi di ricorso per motivi integrativi con cui è stata impugnata la graduatoria definitiva del concorso oggetto di causa, già formalmente gravata *sub c)* del ricorso introduttivo.

Napoli lì, 18.4.2023

Avv. Luca Tozzi