

Concorso dirigenti ANAC: titolo di studio valido per l'accesso e motivazione della scelta

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 30-12-2025

È legittima la scelta dell'ANAC di indire un concorso per dirigenti con profilo giuridico-amministrativo in possesso della sola laurea specialistica (o equiparata) in giurisprudenza o scienze politiche adottata sul presupposto che il reclutamento di dirigenti che hanno maggiore familiarità con l'applicazione e l'interpretazione dei testi normativi ovvero con l'analisi delle interazioni tra fenomeni politici, sociali e giuridici (nel caso dei laureati in scienze politiche) possa ridurre «il rischio di contenziosi», soprattutto a seguito del radicale mutamento del quadro normativo in materia di contratti pubblici operato dal d.lgs. 36/2023.

La scelta a monte dei profili professionali, anche dirigenziali, occorrenti all'amministrazione per ottimizzare l'efficienza degli apparati burocratici chiamati a svolgere le attività gestionali funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali ricade nell'area della macro-organizzazione, cioè nel potere di stabilire «le linee fondamentali di organizzazione degli uffici» ai sensi dell'art. 2, c. 1, d.lgs. 165/2001, perché diretta a definire la fisionomia delle strutture organizzative e, quindi, a ben vedere, il modo di essere dell'organizzazione. In relazione a tali principi va commisurato il quantum di motivazione esigibile, che deve ritenersi imposto all'amministrazione in funzione dell'esigenza di esplicitare congruità e non irragionevolezza delle scelte operate e dei modelli organizzatori adottati.

Guida alla lettura

Nell'ambito di una procedura concorsuale indetta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, di seguito Autorità, per l'assunzione di n. 4 dirigenti con profilo giuridico amministrativo un gruppo di interessati ha proposto ricorso presso il TAR Lazio per l'annullamento del bando di concorso e delle delibere Consiliari presupposto.

I ricorrenti censuravano l'attività propedeutica alla pubblicazione del bando di concorso svolta dall'Autorità su diversi punti: **mancato coinvolgimento del responsabile delle risorse umane** da parte del Segretario generale; aver previsto quale **requisito di accesso alla procedura** il possesso di laurea magistrale (V.O. o N.O.) in materie giuridiche, quali giurisprudenza e scienze politiche, escludendo i titoli in materie economiche e tecniche; **eccesso di potere per sviamento e per violazione dei precetti di buona fede e correttezza** in quanto il Consiglio con differenti atti aveva modificato precedenti indirizzi in merito alla procedura in parola nonché posticipato la pubblicazione del bando.

In primo luogo, i Giudici amministrativi romani, nel respingere l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dall'Autorità, ricordano che costituisce *jus receptum* la considerazione per cui:

- i. **ogni clausola d'ammissione a un concorso a pubblici impieghi, che rechi illegittimi vincoli o preclusioni immediatamente escludenti, onera il soggetto, che si ritenga così escluso, ad un altrettanto immediata impugnazione entro il noto termine decadenziale** previsto per legge; pertanto, i ricorrenti avevano interesse all'azione in quanto soggetti privi del requisito soggettivo immediatamente escludente quale il possesso di una delle lauree indicate nel bando.
- ii. i ricorrenti hanno diritto ad impugnare, **unitamente al bando di concorso**, anche la delibera Consiliare che fornisce indirizzi in merito alla procedura concorsuale, tra i quali i requisiti di partecipazione, in quanto la delibera **si pone alla stregua del diretto antecedente logico e cronologico del bando stesso**;
- iii. il **ricorso proposto è legittimo** in quanto nel caso di specie sussistono congiuntamente i requisiti dell'**identità delle situazioni sostanziali e processuali**: domande giudiziali identiche nell'oggetto, negli atti impugnati aventi il medesimo contenuto e censurati per gli stessi motivi nonché assenza di conflitto di interessi (Cons. Stato, Sez. V, 1° settembre 2023, n.8138).

In merito al paventato mancato coinvolgimento del dirigente alle risorse umane, il TAR ricorda che in adesione alle disposizioni regolamentari dell'Autorità **al Segretario generale è devoluta una competenza generale all'avvio e alla finalizzazione dell'attività amministrativa dell'Autorità**, ciò anche in conformità a quanto disciplinato all'art. 16, comma 1, lett. d), del testo unico sul pubblico impiego, pertanto **nulla osta a che taluni procedimenti siano accentratati presso la figura dirigenziale apicale dell'autorità** e che la "misura" del contributo dei dirigenti di qualifica inferiore sia da questa discrezionalmente decisa modulando l'ampiezza delle attività delegate ai secondi.

Quanto, invece, all'ipotesi di applicazione di **eccesso di potere per sviamento e violazione dei precetti di buona fede e correttezza** da parte dell'Autorità, il Collegio rappresenta che affinché lo slittamento temporale della pubblicazione del bando di concorso in avanti nel tempo possa costituire, come richiesto dai ricorrenti, un velato accoglimento dell'istanza da loro formulata in tal senso e che possa quindi affermarsi l'effettivo sviamento **è necessaria la dimostrazione di effettivi mezzi di prova**. Ricordano i Giudici che per consolidata giurisprudenza i mezzi di prova in parola **devono essere idonei a dar conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale**, non essendo a tal fine sufficienti semplici supposizioni o indizi che non si traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto dall'organo amministrativo. Nel caso in esame **lo spostamento temporale della selezione non è un'evenienza di per sé lesiva dell'interesse dei ricorrenti ma per loro neutra**.

Sull'inquadramento giuridico degli atti impugnati, poi, il Collegio ricorda che **il bando di concorso è un atto amministrativo generale, rivolto a una platea di destinatari non individuabile ex ante ed è funzionale a dare attuazione alle direttive e ai piani dell'organo di indirizzo politico-amministrativo** mentre invece la scelta dei profili

professionali da selezionare ricade nell'area della macro-organizzazione, cioè nel potere di stabilire «*le linee fondamentali di organizzazione degli uffici*» ai sensi del testo unico del pubblico impiego. Ciò detto, **gli atti amministrativi che dispongono in materia di organizzazione degli uffici** dovendosi ispirare a principi di non manifesta illogicità o incongruità dell'assetto prescelto **subiscono un onere di motivazione commisurato allo scopo** e quindi idonei a giustificare le scelte operate e i modelli organizzatori adottati. Fissati tali principi, **la scelta del titolo di laurea richiesto ai partecipanti di un concorso pubblico** può essere affetta la illegittimità nei soli casi in cui l'amministrazione non sia in grado di giustificare la **relazione tra requisiti di accesso e posizione lavorativa**.

Nel caso in esame, l'Autorità ha motivato la scelta e i parametri di legittimità del potere discrezionale di fissazione dei requisiti di partecipazione al concorso appaiono rispettati in quanto, alla luce del radicale mutamento del quadro normativo in materia di contratti pubblici operato dal d.lgs. 36/2023, la necessità posta alla base della selezione oggetto della controversia era quella di selezionare dirigenti con una specifica preparazione giuridica o politologica tale da garantire un adeguato livello di familiarità con l'applicazione e l'interpretazione dei testi normativi e pertanto con l'obiettivo di ridurre il rischio di contenziosi (in adesione al principio di infungibilità del percorso formativo di un candidato, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2017, n. 3543).

Il Collegio, in definitiva, con la sentenza in esame respinge il ricorso, chiarendo, inoltre, **che la decisione finale assunta dall'Autorità non può essere considerata illegittima solo perché, nel corso dell'iter** che ha portato alla sua approvazione, **si sono registrati alcuni ripensamenti** rispetto alle soluzioni assunzionali ipotizzate in un primo momento in quanto **gli atti di ritiro o di modifica delle bozze di un bando di concorso fino alla pubblicazione, sono suscettibili di emendamenti e aggiustamenti del tutto fisiologici dell'attività propria e tipica dell'amministrazione pubblica**.

Pubblicato il 14/10/2025

N. 17674/2025 REG.PROV.COLL.

N. 12066/2024 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 il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12066 del 2024, proposto da

Marco De Martin Topranin, Francesca Falcone, Roberto Gabrielli, Danilo

Infantino, Rossella Picicci, Francesca Profidia, Rosaria Rizzacasa, Antonino

Saraceno, Maria Rosa Simonetti e Alessandra Virgili, rappresentati e difesi

dall'avvocato Antonino Galletti, con domicilio eletto presso il suo studio in

Roma, via Francesco Denza 3;

contro

Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,

domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Renato Mollica, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

1. del bando di concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 4 unità di personale nella qualifica di dirigente in prova nel ruolo della carriera direttiva al livello 0 della scala stipendiale dei dirigenti A.n.a.c. per il profilo giuridico amministrativo pubblicato in data 16 settembre 2024;
2. della decisione del Consiglio A.n.a.c. assunta nell'Adunanza del 24 luglio 2024, pubblicata in data 24 ottobre 2024, recante l'approvazione della proposta riservata avente ad oggetto "Riorganizzazione dell'Autorità

Nazionale Anticorruzione – sintesi osservazioni formulate – proposte di accoglimento o rigetto (Verbale n. 25, p. 48, ad. 17 luglio 2024) (Presidente)” con la quale è stata prevista la riduzione degli uffici dirigenziali da n. 36 a n. 29 in contrasto con le previsioni della dotazione organica come da ultima definita con delibera del Consiglio n. 478 del 20 luglio 2023;

3. della decisione del Consiglio A.n.a.c. assunta nell'adunanza del 24 luglio 2024, pubblicata in data 24 ottobre 2024, avente ad oggetto “Indizione due procedure concorsuali per la copertura delle vacanze di personale nella carriera direttiva, qualifica di dirigente, profilo amministrativo generale e con specifica esperienza nella gestione del personale, nel controllo di gestione e nella gestione dei processi organizzativi (Verbale n. 25, p. 59, ad. 17 luglio 2024) (Presidente)” con la quale è stato approvato il bando di concorso predisposto dal Segretario Generale e modificato dal Consiglio recante l'avvio della procedura per il reclutamento di personale nella carriera direttiva – qualifica dirigente – per n. 4 posti nella qualifica di dirigente, profilo giuridico-amministrativo, con riserva del 30% per il personale interno;

4. di ogni ulteriore atto e provvedimento presupposto, antecedente, collegato e consequenziale, in ogni caso lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti a partecipare alla selezione concorsuale, con conseguente condanna di A.n.a.c., in persona del I.r.p.t., eventualmente a titolo di risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c., a dare seguito a quanto è stato deciso con delibera n. 307 del 13 giugno 2023, rettificata con delibera n. 400 adottata nell'Adunanza del 6 settembre 2023 come anche indicato nel verbale n. 25 del 6 settembre 2023 e, dunque, ad avviare e concludere il procedimento per il reclutamento dei dirigenti, provvedendosi, così com'era stato previsto:

- ad “aumentare il numero dei posti messi a concorso da due a cinque”;
- a prevedere, quale requisito di accesso al concorso, il possesso quale titolo di studio del diploma di “laurea specialistica, magistrale o vecchio ordinamento”, senza indicazione di alcuna classe ed aperto alla partecipazione oltre che dei profili giuridici, anche dei profili tecnici ed

economici;

in via gradata, qualora non fosse possibile e/o esigibile ottenere la tutela reale o risarcitoria in forma specifica, al risarcimento per equivalente dei danni patrimoniali e non patrimoniali derivanti in capo a ciascun dipendente ricorrente dalla perdita e/o limitazione delle chances di progressione di carriera quantificabile nel pagamento del 10% delle differenze retributive e contributive annuali non corrisposte nell'arco della carriera dei ricorrenti ovvero nel diverso importo ritenuto di giustizia ovvero secondo equità ex artt. 1226 c.c. e 2056 c.c. anche tramite la fissazione dei criteri ex art. 34 co. 4 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2025 il dott. Dario Aragno 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 bando pubblicato sul Portale «inPA» in data 16 settembre 2024 l'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito “A.n.a.c.”) ha indetto un concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno ed indeterminato di n. 4 unità nel ruolo della carriera direttiva, qualifica di

dirigente con profilo giuridico-amministrativo, in prova del livello 0 della scala stipendiale dei dirigenti, con riserva del 30% dei posti a favore del personale interno. L'art. 2, c. 1, lett. a), del bando ha previsto quale requisito di ammissione alla selezione il possesso del diploma di laurea conseguito ai sensi del previgente ordinamento universitario in giurisprudenza o scienze politiche ovvero laurea specialistica/magistrale del nuovo ordinamento equiparata ai sensi del d.i. del 9 luglio 2009.

1.1. Secondo i ricorrenti, tutti funzionari di ruolo dell'A.n.a.c. in possesso di lauree tecniche (ingegneria e architettura) e economiche (economia e commercio), a questo bando l'Autorità sarebbe addivenuta all'esito di un percorso contraddistinto da anomalie e incongruenze, in quanto:

- nell'adunanza del 4 aprile 2023 il Consiglio avrebbe dato mandato al Segretario generale di avviare un concorso finalizzato al reclutamento

di *dirigenti amministrativi*, previa revoca delle procedure di interpello per i

funzionari a quella data attivate, poi effettivamente avvenuta con la delibera

n. 28284 dell'11 aprile 2023;

- il piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2023-2025 approvato con

delibera n. 171 del 19 aprile 2023 avrebbe previsto il reclutamento «*di n.2*

unità [dirigenziali], atte a ricoprire gli uffici attualmente assegnati ad interim,

e poi lo stesso potrà essere ampliato in relazione alla costituzione di nuovi

Uffici conseguente alle competenze attribuite all'Autorità dal nuovo Codice

dei Contratti nonché alla previsione dei futuri collocamenti in quiescenza dei

dirigenti in servizio», proposta poi recepita e approvata dal Consiglio

nell'adunanza del 26 luglio 2023 e, quanto all'aumento dei posti da 2 a 5,

nell'adunanza del 6 settembre 2023, e confluita in una bozza di bando di

concorso aperto a tutti i laureati, senza distinzioni;

- in data 11 settembre 2023 26 dipendenti A.n.a.c., assunti a partire dal 2019, hanno fatto pervenire all'Autorità una richiesta di differimento dell'avvio del concorso per consentire loro di maturare l'anzianità – 5 anni di permanenza nella qualifica di funzionario – necessaria per partecipare alla selezione;
- il Consiglio, nell'adunanza del 13 settembre 2023, avrebbe –

«senza alcun

input anche istruttorio da parte del competente Ufficio Risorse Umane,

formazione e trattamento economico» – deciso di rinviare la pubblicazione

del bando, adducendo la necessità di verificare l'impatto sulle competenze

dell'Autorità delle modifiche normative intervenute in materia di contratti

pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) e *whistleblowing* (d.lgs. 10 marzo

2023, n. 24) e proponendo la copertura dell'incarico di dirigente dell'ufficio

gare (essendo quello in carica prossimo ad essere collocato in quiescenza)

tramite scorrimento della graduatoria della procedura di mobilità volontaria

indetta nel 2021 (ancora una volta aperta a candidati in possesso anche di

lauree non giuridiche), cui è stata data attuazione con la delibera n. 480 in

pari data;

- nell'adunanza del 24 luglio 2024 il Consiglio ha deciso di dar seguito alla procedura concorsuale ai fini del reclutamento non più di 5 unità dirigenziali con profilo "amministrativo" bensì di 4 unità dirigenziali con profilo "giuridico-amministrativo", aperto ai soli laureati in giurisprudenza e scienze politiche, tra l'altro con il voto contrario di 2 Consiglieri.

2. Avverso quest'ultima decisione e il bando di concorso i ricorrenti sono insorti dinanzi a questo T.a.r., chiedendo – previa sospensione cautelare ed acquisizione degli atti dell'istruttoria compiuta dal Segretario generale – l'annullamento degli atti impugnati ovvero, in subordine, la condanna dell'A.n.a.c., a titolo di risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c.,

«a

dare seguito a quanto è stato deciso nell'Adunanza del 6.9.2023» ovvero, in

ulteriore subordine, il risarcimento per equivalente per perdita

di *chance* (quantificato nel 10% delle differenze retributive e contributive

annuali non corrisposte), per i motivi in diritto di seguito sinteticamente

riportati.

I. «*Incompetenza e violazione del PTPCT 2024/2026 ANAC per aver*

redatto ed approvato il bando di concorso del 16.9.2024 che non è stato

predisposto dal competente Ufficio Risorse Umane, formazione e

trattamento economico e dal relativo Dirigente. Violazione dell'art. 25 co. 3

lett. c) e 24 co. 2 del Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento

ANAC. Incompetenza funzionale del Segretario Generale in favore di quella

del Dirigente dell’Ufficio Risorse Umane, formazione e trattamento

economico, insufficiente attività istruttoria ed inversione procedimentale».

Il bando sarebbe stato unilateralmente predisposto e licenziato dal Segretario generale senza la compartecipazione del dirigente dell’Ufficio risorse umane, in violazione dell’art. 25, c. 1, lett. c), del regolamento sull’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità, ciò determinando anche un difetto di istruttoria.

II.

«*Eccesso di potere per sviamento e per violazione dei principi di*

trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

Violazione dell'art. 3 e 97 Cost. e dell'art. 4 commi 2 e 3 e 28 del

Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale

dell'ANAC».

La scelta di restringere l'accesso alle posizioni dirigenziali ai candidati in possesso di lauree giuridiche dissimulerebbe l'intento di assecondare la richiesta di differimento della pubblicazione del bando al fine di maturare l'anzianità necessaria a parteciparvi formulata dai 26 funzionari (in possesso proprio di lauree giuridiche) in data 11 settembre 2023, determinando uno svilimento dell'azione amministrativa dalle finalità meritocratiche cui deve tendere ogni procedura concorsuale e una violazione degli artt. 4, c. 2 e 3, e 28 del regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale A.n.a.c. (quest'ultimo a causa della mancata preliminare indizione di un interpello interno per la copertura delle vacanze).

III.

«Violazione dell'art. 97 Cost. e 3 L. 241/1990 per motivazione

insufficiente, inadeguata ed apodittica. Eccesso di potere per insufficienza

istruttoria e contraddittorietà. E per illogicità, irragionevolezza e perplessità

amministrativa».

La scelta di escludere le lauree tecniche ed economiche dai titoli di accesso al concorso sarebbe immotivata, soprattutto alla luce delle competenze degli uffici ai quali i vincitori della selezione sono destinati, così individuati

dalla delibera n. 444 del 9 ottobre 2024: «*vigilanza lavori*

pubblici», «vigilanza concessione e PPP», «vigilanza sulle centrali di

committenza e sui soggetti aggregatori nonché sulla qualificazione delle

stazioni appaltanti», «studi, regolazione e massimario in materia di

anticorruzione e trasparenza», «relazioni con il pubblico, gestione

procedurale e interazione telematica». La direzione di queste articolazioni

richiederebbe, infatti, anche *skill* tecniche ed economiche, come

riconosciuto dalla stessa amministrazione nell'avviso del 26 settembre

2024 con il quale è stata avviata la procedura di intervento per

l'assegnazione degli incarichi dirigenziali ai dirigenti attualmente in ruolo

(nel quale è contenuta una “tabella” con la descrizione delle competenze

richieste per ogni incarico). L'obbligo di motivazione era ancor più

necessario – e, quindi, è stato ancor più patentemente violato – in

considerazione del fatto che l'originaria bozza del bando (quella del 2023)

non conteneva una siffatta limitazione ai titoli di accesso nonostante le

materie delle prove fossero le stesse. Tra l'altro, molti degli uffici ai quali

saranno assegnati i vincitori del concorso sarebbero, al momento, retti *ad*

interim da funzionari in possesso di lauree tecniche ed economiche.

IV. «Violazione dell'art. 4, commi 2 e 3 del Regolamento sul trattamento

giuridico ed economico del personale».

L'amministrazione non avrebbe valutato le «concrete

esigenze» assunzionali di cui l'art. 4 del regolamento sull'ordinamento

giuridico ed economico del personale imporrebbe la puntuale ricognizione e

avrebbe operato contraddicendo quanto deciso nell'adunanza del 26 luglio

2023 e nel piano dei fabbisogni.

V. «*Eccesso di potere per svilimento e per violazione dei precetti di buona*

fede e correttezza ex art. 1175 e 1375 c.c. Eccesso di potere per disparità

di trattamento ed ingiustizia manifesta».

Il bando adottato violerebbe il legittimo affidamento riposto dai ricorrenti sulla possibilità di concorrere all'ottenimento della qualifica dirigenziale, consolidatosi in forza delle delibere inizialmente assunte, nonché il principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto penalizzerebbe ingiustificatamente i ricorrenti rispetto ai funzionari in possesso di lauree giuridiche, artatamente avvantaggiati dalla scelta di rinviare la pubblicazione del bando per consentire loro di maturare l'anzianità richiesta ai fini della partecipazione.

Da ultimo, il numero dei posti messi a concorso non sarebbe sufficiente a coprire tutte le vacanze organiche.

3. L'amministrazione si è costituita con memoria di stile il 22 novembre 2024 e ha successivamente depositato gli atti del procedimento e memoria difensiva, con la quale ha eccepito che:

i) la decisione di rinviare lo svolgimento del concorso per dirigenti assunta

nell'adunanza del 13 settembre 2023 è stata adottata prima che al bando

venisse data pubblicità legale;

ii) il ricorso sarebbe inammissibile: perché i ricorrenti non avrebbero

interesse all'annullamento di un concorso per il quale non hanno

presentato – ancorché ne avessero l'onere, tenuto conto della natura non

immediatamente escludente delle clausole contestate – domanda di

partecipazione; nella parte in cui è diretto avverso la decisione del Consiglio

del 24 luglio 2024 per difetto sia della legittimazione a ricorrere avverso un

atto che ha valenza generale e contenuto di programmazione, al cospetto

del quale i ricorrenti non sarebbero titolari di alcuna situazione giuridica

soggettiva, sia dell'interesse a ricorrere, non potendo ricevere dal suo

annullamento alcuna concreta utilità; per l'inesistenza di un pregiudizio

attuale, «*dal momento che essi non sanno se l'astratta e potenziale*

illegittimità del bando, per gli asseriti vizi di natura procedimentale, possa

risolversi in un esito negativo della loro partecipazione alla selezione»; in

quanto proposto in forma collettiva, a causa dell'eterogeneità e della

conflittualità delle posizioni sostanziali e processuali espresse dai vari

ricorrenti;

iii) la competenza del Segretario generale a stabilire i requisiti di

partecipazione ad un concorso per dirigenti deriverebbe dagli artt. 2, 16 e

17 del regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità e

non sarebbe stata esercitata – come, invece, dedotto dai ricorrenti –

esautorando il dirigente dell’Ufficio risorse umane, del cui coinvolgimento

darebbe atto il verbale dell'adunanza del 24 luglio 2024;

iv) la tesi che riconduce la modifica del contenuto e delle tempistiche del

bando alla volontà di agevolare i funzionari in possesso di lauree giuridiche

sarebbe pretestuosa, priva del corredo probatorio necessario per suffragare

l'ipotesi dello svilimento di potere e smentita dagli obiettivi – costituiti

dall'esigenza di una riorganizzazione degli uffici «conseguente all'entrata in

vigore della normativa sul Whistleblowing nonché del nuovo Codice sui

contratti pubblici alla luce dei primi mesi di operatività di tali atti

normativi» ed enunciati nel verbale dell'adunanza del Consiglio del 24

luglio 2024 – effettivamente perseguiti dall'Autorità, tra l'altro in linea con i

principi stabiliti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3543/2017 e

nell'esercizio dell'ampia discrezionalità amministrativa intestatale

nell'individuazione dei requisiti di partecipazione dalle fonti di rango sia

primario («*combinato disposto dell'art. 2 della legge 481/1995 con l'art.*

52-quater del D.L. 50/2017, convertito in legge n. 96/2017, e con l'art. 1, co.

298 della legge n. 205/2017») che secondario (art. 28 del regolamento

sull'ordinamento giuridico ed economico del personale);

v) la scelta a favore dei soli candidati in possesso di lauree giuridiche

sarebbe coerente con le competenze degli uffici ai quali sono destinati i

vincitori e con gli atti di programmazione;

vi) l'istanza istruttoria sarebbe generica e superflua, disponendo questo

giudice di tutti gli elementi per decidere;

vii) quanto alle richieste risarcitorie, non esisterebbe alcun danno «in

ragione della inesistenza di un bene della vita cui i ricorrenti potevano

legittimamente aspirare» e di un diritto «a percorrere, a prescindere, la

progressione verticale in assenza dei presupposti di legge e della volontà

discrezionale dell'amministrazione datrice di lavoro».

4. La discussione, originariamente fissata per la camera di consiglio del 17 dicembre 2024, è stata poi rinviata a quella del 21 gennaio 2025 su richiesta dei ricorrenti, al fine di dare loro la possibilità di esaminare la documentazione ottenuta in riscontro all'istanza di accesso avanzata dal sindacato UGL in data 14 novembre 2024 e valutare l'eventuale proposizione di motivi aggiunti.

5. In vista della camera di consiglio del 21 gennaio 2025 le parti hanno depositato ulteriori memorie:

- i ricorrenti, in data 17 gennaio 2025, per opporsi, in particolare, alle eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dall'A.n.a.c. alla luce dell'efficacia immediatamente escludente delle clausole del bando impugnate, della natura di atto presupposto della delibera assunta dal Consiglio nell'adunanza del 24 luglio 2024 e dell'omogeneità delle loro

rivendicazioni, nonché per contestare l'utilizzo arbitrario che l'Autorità avrebbe fatto della discrezionalità amministrativa ai fini dell'individuazione dei profili professionali dei dirigenti da reclutare (ritenuto particolarmente palese nella decisione di destinare un dirigente giuridico-amministrativo all'ufficio preposto alla vigilanza dei lavori pubblici, diretto fin dalla sua istituzione da dirigenti tecnici, e in quella di estendere la partecipazione ai laureati in scienze politiche);

- l'Autorità, in data 18 gennaio 2025, per richiamare quanto affermato da questa Sezione nella sentenza n. 587/2025 a proposito della legittimità della scelta dell'A.n.a.c. di differire la pubblicazione del bando per dirigenti al momento del completamento del processo di riorganizzazione in corso e per evidenziare sia l'ampia presenza di tecnici nei propri ruoli dirigenziali (13 su 24) sia l'inutilizzabilità dei pareri citati dai ricorrenti per dimostrare l'illegittimità del bando in quanto meri atti interni al procedimento non idonei a ingenerare legittimi affidamenti;
- i ricorrenti, in data 20 gennaio 2025, per chiedere lo stralcio dell'ultima memoria dell'A.n.a.c. in quanto depositata in violazione del termine di due giorni liberi prima della camera di consiglio previsto dall'art. 55, c. 5, c.p.a.;
- l'Autorità, in pari data, per rivendicare la tempestività del deposito siccome effettuato nel rispetto dei termini dimezzati valevoli nel rito speciale di cui all'art. 119 c.p.a. (al quale gli atti delle Autorità amministrative indipendenti sono soggetti).

6. Con ordinanza del 24 gennaio 2025, n. 516, questo T.a.r., previo rigetto delle eccezioni in rito sollevate dall'A.n.a.c., ha respinto la domanda cautelare, ritenendo che:

-

«esista traccia del parere dell’Ufficio risorse umane (pag. 20 del verbale

dell'adunanza del Consiglio n. 26 del 24 luglio 2024), così potendosi

escludere la completa pretermissione del dirigente dal processo

decisionale, e che non ci sia prova delle asserite finalità discriminatorie

perseguite con le modifiche temporali e contenutistiche del bando

originario»;

- «*la motivazione sottesa alla decisione di ricorrere al reclutamento di*

dirigenti con profilo giuridico-amministrativo – così come emergente da una

lettura complessiva degli atti prodotti dall'Autorità – superi il vaglio di

legittimità proprio della fase cautelare, avuto riguardo: - all'ampia

discrezionalità di cui dispone l'Autorità nella scelta delle figure professionali

ricercate e nella valutazione prospettica delle esigenze reclutative, anche

se operate in discontinuità rispetto a strategie organizzative tese, in

precedenza, a privilegiare un'estrazione tecnica dei dirigenti, laddove le

assunzioni muovano dalla revisione in chiave critica delle competenze

richieste ai fini dell'ottimale gestione di determinati uffici;- all'attuale

presenza nell'organico dell'Autorità di 13 dirigenti su 24 «in possesso di

un titolo di studio tecnico in senso stretto (tra ingegneri, architetti,

informatici, economisti)», che assicurano, anche con l'assunzione di 4

dirigenti con profilo giuridico-amministrativo, una composizione «mista»

della dirigenza dell'Autorità; - all'effettiva incidenza dell'entrata in vigore

del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, recanti,

rispettivamente, rilevanti modifiche in materia di contratti pubblici e

whistleblowing, sulle attribuzioni dell'Autorità e sulla conseguente

necessità di disporre di personale dirigenziale aduso all'interpretazione

della complessa normativa che disciplina tali settori; - alla circostanza che

l'attuale organizzazione dell'ANAC, così come evincibile dalla delibera 9

ottobre 2024, n. 444, prevede numerosi uffici la cui direzione appare

ragionevole sia destinata a personale dirigenziale con un profilo

giuridico-amministrativo, con conseguente logicità della decisione

dell'Autorità di rafforzare il proprio organico dirigenziale con personale

rispondente a tale profilo; - ai compiti degli uffici attualmente retti ad interim

da personale interno e destinati ad essere coperti, quantomeno allo stato

degli atti, dai dirigenti reclutati con il concorso contestato («Vigilanza

Concessioni e PPP», «Vigilanza sulle Centrali di Committenza e sui

soggetti aggregatori nonché sulla Qualificazione delle Stazioni Appaltanti»,

«*Studi, Regolazione e Massimario in materia di Anticorruzione e*

Trasparenza», «Relazioni con il pubblico, gestione procedurale e

interazione Telematica» e «Vigilanza Lavori Pubblici») che presentano,

quantomeno per la maggior parte, un'indubbia vocazione giuridica, senza

che l'importanza delle conoscenze tecniche richieste per l'attività di uno di

essi – «*Vigilanza Lavori Pubblici*» – appaia poter vincolare

l'amministrazione ad indire un bando di concorso necessariamente aperto

anche a profili tecnici»;

- sia fisiologica l'«esistenza di possibili posizioni minoritarie dissenzienti

all'interno di un organo collegiale che delibera a maggioranza»;

- operi il principio di «*inesauribilità del potere organizzativo della pubblica*

amministrazione, che non esclude futuri mutamenti del fabbisogno

reclutativo a favore di categorie professionali con estrazione tecnica»;

- non esista nel piano triennale dei fabbisogni 2023-2025

alcuna «*preclusione alla rimodulazione delle esigenze di reclutamento della*

dirigenza in coerenza con la costituzione di nuovi uffici e il collocamento in

quiescenza dei dirigenti in servizio».

7. I ricorrenti hanno, quindi, depositato più volte istanza di prelievo per ottenere una decisione di merito, allegando e documentando l'intervenuto annullamento delle prove scritte del concorso a causa delle gravi irregolarità riscontrate durante il loro svolgimento.

8. All'udienza pubblica del 7 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Questo Collegio ritiene che possa essere confermata la decisione assunta in sede cautelare.

10. In rito va confermato il rigetto delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa erariale.

10.1. I ricorrenti avevano, innanzitutto, interesse ad impugnare il bando di

concorso nella parte in cui escludeva la partecipazione dei candidati in possesso di lauree diverse da quelle ivi previste ? art. 2, c. 1, lett. a): giurisprudenza e scienze politiche ? in quanto clausola immediatamente escludente, afferente ad un requisito soggettivo che impedisce la partecipazione alla procedura concorsuale del candidato che ne è privo, procurandogli un sicuro pregiudizio, per reagire al quale non occorre attendere atti successivi (come provvedimenti di esclusione o valutazioni della commissione) meramente confermativi di una decisione già assunta a

monte con la *lex specialis*.

In tal senso si è espressa la giurisprudenza consolidata, secondo cui è «*jus*

receptum che ogni clausola d'ammissione a un concorso a pubblici

impieghi, che rechi illegittimi vincoli o preclusioni immediatamente

escludenti, onera il soggetto, che si ritenga così escluso, ad un altrettanto

immediata impugnazione entro il noto termine decadenziale ex art. 41, co.

2, c.p.a.» (Cons. Stato, VI, 21 febbraio 2020, n. 1343).

10.2. I ricorrenti hanno, altresì, correttamente impugnato anche la decisione assunta dal Consiglio nell'adunanza del 24 luglio 2024, trattandosi di atto presupposto che incide direttamente sul contenuto del bando di concorso, nel caso di specie pedissequamente conforme al deliberato del Consiglio,

espressosi a favore delle «...seguenti modifiche e precisazioni: a)

precisazione che il bando è riferito al profilo di “dirigente

giuridico-amministrativo"; b) specificazione che i posti messi a concorso

sono 4; [...] d) previsione, come requisito di ammissione, del possesso di

laurea in giurisprudenza o di laurea in scienze politiche o equipollenti, in

piena e specifica coerenza con il profilo sopra indicato, così da ridurre il

rischio di contenziosi al riguardo...». Poiché i ricorrenti contestano proprio

le clausole del bando che recepiscono le modifiche volute dal Consiglio,

l'estensione dell'impugnazione all'atto di programmazione risulta immune

dal dedotto difetto di legittimazione e interesse a ricorrere, in quanto

quest'ultimo si pone alla stregua del diretto antecedente logico e

cronologico delle prime ancorché destinato a produrre effetti sul piano dei

rapporti interni tra i vari organi dell'A.n.a.c. (in questo caso tra il Consiglio e

il Segretario generale), avverso il quale i ricorrenti hanno titolo e interesse

ad insorgere, seppure unitamente all'atto attuativo (come è effettivamente

avvenuto).

10.3. Da ultimo, si ritiene ammissibile la proposizione del ricorso in forma collettiva.

Secondo la giurisprudenza consolidata «*nel processo amministrativo il*

ricorso collettivo, presentato da una pluralità di soggetti con unico atto, è

ammissibile solo nel caso in cui sussistano – congiuntamente – i requisiti

dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali (di tal che si tratti di

domande giudiziali identiche nell'oggetto, di atti impugnati aventi il

medesimo contenuto e censurati per gli stessi motivi) e dell'assenza di un

conflitto di interessi, anche solo potenziale, tra le parti» (Cons. Stato, V, 1

settembre 2023, n. 8138).

Questa Sezione ha già ritenuto ammissibile il ricorso proposto da un gruppo omogeneo di candidati ad un concorso interno che contestava la mancata inclusione, tra i titoli valutabili, di quelli propri del settore professionale del

quale facevano parte, osservando che, in questo caso, la *lex specialis* «...li

penalizza tutti in qualità di appartenenti ad una categoria, in una fase che

precede lo svolgimento della selezione, nella quale l'interesse alla

rimozione del presunto fattore di discriminazione ai danni di un'intera

«classe» di candidati, coagulando la loro insoddisfazione intorno ad un

obiettivo comune, prevale su quello individuale al superamento del

concorso con la maggiore anzianità possibile nel ruolo, che diviene attuale,

generando possibili conflitti di interessi, solo nella successiva fase

competitiva, nella quale ciascun candidato si colloca in una posizione di

rivalità rispetto a tutti gli altri» (T.a.r. Roma, I-q, 14 gennaio 2025, n. 588).

Parimenti accade nella vicenda in esame, nella quale i ricorrenti ? tutti in

possesso di lauree in materie tecniche ed economiche ? difendono

l'interesse comune all'inclusione dei titoli di studio non giuridici tra quelli

ammessi dal bando.

11. Sempre *in limine litis* va dichiarata l'improcedibilità della domanda

istruttoria per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto i ricorrenti

hanno ottenuto documentazione aggiuntiva mediante l'istanza di accesso

formulata dall'UGL in data 14 novembre 2024, senza successivamente

dolersi di un'eventuale parzialità del riscontro. In ogni caso questo giudice

ritiene che la documentazione versata in giudizio sia più che sufficiente ai

fini della decisione del ricorso.

12. Nel merito, il ricorso è infondato.

13. Non è fondato e va respinto, innanzitutto, il primo motivo, con il quale i ricorrenti denunciano l'esclusione dall'istruttoria del dirigente titolare dell'ufficio risorse umane, formazione e trattamento economico e la completa avocazione di ogni potere da parte del Segretario generale.

Secondo i ricorrenti, sarebbe stato così violato l'art. 25, c. 1, lett. c), del regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, secondo cui i dirigenti

«coadiuvano il Presidente ed il Segretario Generale per

l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio».

La censura non ha pregio.

13.1. La titolarità del potere di tradurre le decisioni dell'organo di indirizzo politico-amministrativo (il Consiglio) in materia di reclutamento in atti di gestione amministrativa è, infatti, radicata in capo al Segretario generale ? come ricorda la difesa erariale ? dagli artt. 2, 16 e 17 del regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Autorità, secondo cui:

-

«Al Segretario Generale, coadiuvato dai dirigenti, spetta l'adozione di tutti

gli atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano

l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e

amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle

risorse umane» (art. 2, c. 4);

- il Segretario generale «adotta, su indirizzo del Presidente e del Consiglio,

gli atti di amministrazione e gestione necessari ad attuare le decisioni del

Consiglio» (art. 16, c. 3, lett. b);

- «Per lo svolgimento dei compiti allo stesso attribuiti, il Segretario Generale

può avvalersi del supporto di dirigenti di I e di II fascia» (art. 17, c. 1).

Al Segretario generale è quindi, devoluta una competenza generale all'avvio e alla finalizzazione dell'attività

amministrativa dell'Autorità (ivi inclusa quella propedeutica al reclutamento

della dirigenza), in conformità al principio enunciato dall'art. 16, c. 1, lett.

d), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui i dirigenti di uffici

dirigenziali generali «*adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed*

esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti

nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti», sicché

nulla osta a che taluni procedimenti siano accentrati presso la figura

dirigenziale apicale dell'Autorità e che la “misura” del contributo dei

dirigenti di qualifica inferiore nell'attuazione dei piani, dei programmi e dei

progetti necessaria al raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo di

indirizzo politico-amministrativo ? al quale la prima deve rispondere del

proprio operato ex art. 2, c. 2, del medesimo regolamento ? sia da questa

discrezionalmente decisa modulando l'ampiezza delle attività delegate ai

secondi.

13.2. Nel caso in esame va, tra l'altro, constatato che:

- le prescrizioni del bando contestate – numero di posti messi a concorso e

titoli di laurea ammessi – sono imputabili, come si è detto *sub 10.2.*, a una

precisa volontà dell'organo di indirizzo politico-amministrativo – al quale

non si dubita che spetti intervenire sulle regole e sui criteri per il

reclutamento della dirigenza ex artt. 4, c. 1, e 5, c. 3-bis, del d.lgs. 165/2001

– sicché non si vede in che modo un eventuale maggior coinvolgimento del

dirigente responsabile dell'ufficio risorse umane avrebbe potuto incidere

sulla parte del bando controversa (se non disattendendo le puntuale direttive

date in proposito dal Consiglio);

- il verbale dell'adunanza del Consiglio del 24 luglio 2024 attesta che si è

tenuto conto «...dell'orientamento espresso dall'Ufficio Risorse Umane e

Formazione in esito a detto parere [dell'UGOG]», destituendo così di

fondamento l'ipotesi che il citato dirigente non sia stato interessato "a

monte” della decisione (essendo senz’altro coinvolto “a valle” della stessa

ai fini della gestione amministrativa della procedura concorsuale,

considerata la sua nomina come responsabile del procedimento ai sensi

dell'art. 17, c. 3, del bando, in linea con i compiti attribuiti alla dirigenza

dagli artt. 4, c. 2, del d.lgs. 165/2001 e 25 del regolamento

sull'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità).

14. Con il secondo e, in parte, il quinto motivo i ricorrenti sostengono che le modifiche dei tempi di pubblicazione e del contenuto del bando costituirebbero il velato accoglimento delle richieste in tal senso formulate da 26 funzionari A.n.a.c. in data 11 settembre 2023, determinando uno sviamento dell'azione amministrativa siccome strumentalizzata al perseguitamento di finalità diverse (corrispondere agli interessi privati degli istanti) da quelle proprie del potere esercitato (il reclutamento dei più meritevoli).

La censura non può essere condivisa.

14.1. Secondo la giurisprudenza amministrativa

«Lo svilimento consiste

nell'effettiva e comprovata divergenza tra l'atto e la sua funzione tipica,

ovvero nell'esercizio del potere per finalità diverse da quelle enunciate

dalla norma attributiva del potere, e dunque, in particolare, allorquando

l'atto posto in essere sia determinato da un interesse diverso da quello

pubblico» (Cons. Stato, Sez. V, 9 maggio 2025, n. 4030).

Quanto alla prova dello sviamento, se è vero che tale vizio «*si manifesta in*

via di deduzione logica e non come ribellione, più o meno aperta, al

disposto di una norma, ossia come violazione di un dettato normativo,

evidenziabile mediante un sillogismo giuridico» (Cons. Stato, Sez. V, 25

novembre 1999, n. 1983), è stato anche precisato, da un lato, che «*il vizio*

di svilimento di potere si configura quando l'atto amministrativo persegue

unicamente un fine diverso (e normalmente dissimulato) da quello suo

tipico, per cui, in mancanza del fine dissimulato, l'atto non sarebbe adottato

per inesistenza del fine dichiarato» (T.a.r. Brescia, I, 12 gennaio 2002, n. 2)

e, dall'altro, che «*la censura di eccesso di potere per svilimento deve*

essere supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dar

conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non

essendo a tal fine sufficienti semplici supposizioni o indizi che non si

traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto

dall'organo amministrativo; né il vizio in questione è ravvisabile allorquando

– come nella specie – gli atti o i comportamenti asseritamente viziati

risultano comunque posti in essere nel rispetto delle norme che ne

disciplinano la forma e il contenuto e risultano, altresì, in piena aderenza al

fine pubblico al quale sono istituzionalmente preordinati» (Cons. Stato, V, 8

agosto 2023, n. 7665).

14.2. Nella vicenda di cui si controverte, ad avviso di questo Collegio, non c'è prova dello svilimento di potere, in quanto:

- i dipendenti che hanno sottoscritto l'istanza dell'11 settembre 2023 non

hanno mai chiesto una rivisitazione (*rectius*, restrizione) dei titoli di accesso

previsti dal bando originario idonea a danneggiare i funzionari in possesso

di lauree tecniche ed economiche bensì il differimento “di qualche mese”

della pubblicazione del bando al fine di maturare l'anzianità di servizio

necessaria a partecipare al concorso;

- il rinvio della pubblicazione deciso dal Consiglio nell'adunanza del 13 settembre 2023 è stato testualmente giustificato – come si legge nel

verbale – con «*l'esigenza di completare il procedimento di riorganizzazione*

interna dell'ANAC conseguente all'entrata in vigore della normativa sul

Whistleblowing nonché del nuovo Codice sui contratti pubblici ed alla luce

dei primi mesi di operatività di tali atti normativi...», che appare una

motivazione plausibile, avuto riguardo all'impatto effettivamente

dirompente avuto dalle riforme in parola (soprattutto per effetto del d.lgs.

36/2023) – intervenute pochi mesi prima – in materie che costituiscono

il *core business* dell'Autorità;

- lo spostamento temporale della selezione richiesto dai 26 funzionari non è un'evenienza di per sé lesiva dell'interesse dei ricorrenti ma per loro neutra;

- ammesso e non concesso che l'Autorità, con la decisione di rinvio, abbia inteso corrispondere anche alle istanze di una parte dei propri funzionari, una simile scelta non confliggherebbe certo con l'interesse pubblico al reclutamento dei dirigenti migliori, valendo, invece, a garantire, tramite l'allargamento della platea dei possibili partecipanti, una competizione più accentuata.

Non esiste, quindi, alcun nesso eziologico tra il pregiudizio subito dai ricorrenti e la richiesta di differimento del concorso dell'11 settembre 2023, traendo il primo origine dalla diversa valutazione sulle professionalità ricercate, sulla quale la seconda non ha avuto – almeno sulla base delle

evidenze disponibili – alcun effetto.

14.3. Nemmeno sussiste la prospettata violazione dell'art. 28 del regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale A.n.a.c. per il mancato preventivo esperimento di un interpello interno ai fini della copertura dei posti dirigenziali disponibili, in quanto la disposizione evocata pone sullo stesso piano – come attestato dall'utilizzo della

disgiuntiva “o” – il «*concorso pubblico*» e il «*concorso interno*», sicché

l'amministrazione non era vincolata a preferire il secondo al primo.

15. Il terzo, il quarto e parte del quinto motivo possono essere trattati nella stessa sede, in quanto strettamente connessi.

Appare opportuno, preliminarmente, attribuire una qualificazione giuridica agli atti impugnati, al fine di definire l'intensità dell'obbligo di motivazione al quale sono soggetti.

Il bando di concorso è un atto amministrativo generale, rivolto a una platea di destinatari non individuabile

ex ante, ossia a tutti coloro che possono

essere interessati a partecipare alla procedura competitiva e che in fatto vi

parteciperanno (Cons. Stato, III, 11 ottobre 2024, n. 8171). Si tratta, quindi,

pur sempre di un atto amministrativo, funzionale a dare attuazione alle

direttive e ai piani dell'organo di indirizzo politico-amministrativo (in questo

caso, al piano triennale dei fabbisogni del personale, ai sensi dell'art. 6, c.

2 e 4, del d.lgs. 165/2001).

La scelta a monte dei profili professionali, anche dirigenziali, occorrenti all'amministrazione per ottimizzare l'efficienza degli apparati burocratici chiamati a svolgere le attività gestionali funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali – effettuata dall'A.n.a.c. con la decisione del Consiglio del 24 luglio 2024 – ricade, invece, nell'area della macro-organizzazione, cioè nel potere di stabilire

«le linee fondamentali di

organizzazione degli uffici» ai sensi dell'art. 2, c. 1, d.lgs. 165/2001, perché

diretta a definire la fisionomia delle strutture organizzative e, quindi, a ben

vedere, il modo di essere dell'organizzazione, che è «...astratta

prefigurazione dell'azione. In senso statico è la struttura di cui dispone il

soggetto investito di compiti amministrativi, preordinati al soddisfacimento

dell'interesse generale. In senso dinamico è attività di predisposizione della

struttura all'esercizio di questi compiti e di indirizzo dell'azione

amministrativa verso il raggiungimento dei fini» (Cons. Stato, Comm.sp.,

parere 14 settembre 2016, n. 1920).

Secondo la giurisprudenza amministrativa, pur essendo necessario che «gli

atti amministrativi attraverso i quali vengono organizzati gli uffici si ispirino

(rendendoli conoscibili) a principi di non manifesta illogicità o incongruità

dell'assetto in concreto prescelto», «[i]n relazione a tali principi va

commisurato il quantum di motivazione esigibile, che deve ritenersi imposto

all'amministrazione in funzione dell'esigenza di esplicitare congruità e non

irragionevolezza delle scelte operate e dei modelli organizzatori adottati

(C.G.A., 23 maggio 2012, n. 467). Sotto questo profilo, pertanto, se coglie

nel segno la tesi secondo la quale gli atti in questione non si sottraggono,

per loro natura, all'obbligo di recare un apparato motivazionale, va, però,

ribadito che lo stesso, è sufficiente che sia di una latitudine tale da far

comprendere come logico e congruente il nuovo assetto organizzativo

introdotto, senza inutili appesantimenti, dunque sintetico e apprezzabile dal

giudice ab externo» (Cons. Stato, V, 14 maggio 2013, n. 2607).

È, quindi, alla luce di tali coordinate ermeneutiche che va apprezzata l'adeguatezza della motivazione sottesa alla scelta di reclutare dirigenti con profilo “giuridico-amministrativo”, in possesso di laurea in giurisprudenza o scienze politiche, e non semplicemente “amministrativo”, in possesso di una qualsiasi laurea.

15.1. Ad avviso di questo Collegio, la decisione appare supportata da un sufficiente corredo argomentativo, senza che l'opinabilità delle valutazioni effettuate – evidentemente connaturata a qualsiasi atto discrezionale – ridondi nella loro illegittimità.

La giurisprudenza, infatti, ha più volte affermato che il potere di stabilire

quale laurea deve essere posseduta dai candidati ad un concorso

rientra nella discrezionalità dell'amministrazione (Cons. Stato, V, 18 ottobre

2012, n. 5351, secondo cui «*Da un punto di vista oggettivo non appare*

affetta da irragionevolezza la scelta riferita in via esclusiva al diploma di

laurea in giurisprudenza (o equipollente), considerato che la stessa risulta

la più aderente alle problematiche ed alle complesse materie di ordine

giuridico amministrativo da trattare da parte dei dirigenti») e, muovendo

dall'analisi degli artt. 1 e 2 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, ha precisato

che quello che si richiede all'amministrazione è la «*coerenza tra requisiti di*

accesso e posizione lavorativa» (T.a.r. Venezia, IV, 10 settembre 2024, n.

2134).

Nel caso di specie, i parametri di legittimità del potere discrezionale di fissazione dei requisiti di partecipazione al concorso appaiono rispettati.

15.1.1. La scelta dell'A.n.a.c. muove, innanzitutto, dall'idea che il reclutamento di dirigenti che hanno maggiore familiarità con l'applicazione e l'interpretazione dei testi normativi ovvero con l'analisi delle interazioni tra fenomeni politici, sociali e giuridici (nel caso dei laureati in scienze politiche) possa ridurre

«*il rischio di contenziosi*» (verbale dell'adunanza

del 24 luglio 2024, pag. 20), soprattutto a seguito del radicale mutamento

del quadro normativo in materia di contratti pubblici operato dal d.lgs.

36/2023 (esplicitamente richiamato quale motivo del differimento della

pubblicazione del bando nel verbale dell'adunanza del 13 settembre 2023).

L'Autorità ha, quindi, fornito una motivazione in ordine alle finalità perseguitate.

Una volta determinatasi a favore della necessità di reclutare dirigenti con una specifica preparazione giuridica o politologica, alla luce del principio di infungibilità del percorso formativo di un candidato (espresso dal Consiglio di Stato nella sentenza del 18 luglio 2017, n. 3543), l'A.n.a.c. ha coerentemente previsto quale requisito di partecipazione il possesso di lauree in materie giuridiche ovvero in scienze politiche.

15.1.2. In secondo luogo, l'Autorità ha rappresentato (memoria del 18 gennaio 2025, pag. 4) – e i ricorrenti non hanno mai contestato (neppure in vista dell'udienza pubblica) – che nell'Autorità

«ad oggi risultano in ruolo 24

dirigenti, incluso il Segretario Generale in carica, assegnati alla

responsabilità di altrettanti uffici dell'Autorità, tra i quali 13 sono in

possesso di un titolo di studio tecnico in senso stretto (tra ingegneri,

architetti, informatici, economisti)». L'arruolamento di 4 dirigenti con profilo

“giuridico-amministrativo” appare in grado di riequilibrare – piuttosto che di

sbilanciare – la composizione del quadro dirigenziale dell'Autorità (nel

quale prevalgono numericamente, allo stato, dirigenti con estrazione

tecnica).

15.1.3. In terzo luogo, la scelta di destinare esclusivamente dirigenti con profilo “giuridico-amministrativo” agli uffici individuati nella delibera

444/2024 («*vigilanza lavori pubblici*», «*vigilanza concessione* e

PPP», «vigilanza sulle centrali di committenza e sui soggetti aggregatori

nonché sulla qualificazione delle stazioni appaltanti», «studi, regolazione e

massimario in materia di anticorruzione e trasparenza», «relazioni con il

pubblico, gestione procedurale e interazione telematica») non sembra ?

tenuto conto dei limiti del sindacato giurisdizionale su una decisione

caratterizzata, come si è detto, da discrezionalità molto ampia ?

irragionevole, potendosi apprezzare un'indiscutibile affinità tra le

competenze di questi uffici e la categoria professionale ricercata.

Il fatto che nella “tabella” contenuta nell’avviso del 26 settembre 2024 per il conferimento degli incarichi dirigenziali siano menzionate, nella

descrizione delle «*competenze richieste*» per ricoprire gli uffici in questione,

quelle “tecniche” oltre che giuridiche non esclude che sia stata stimata una

prevalenza delle seconde sulle prime. Anche per l'ufficio preposto alla

vigilanza sui lavori pubblici, in cui le cognizioni tecniche incidono senza

dubbio sul corretto esercizio della funzione, è possibile che l'Autorità abbia

preferito ricercare un dirigente con una sensibilità giuridica ovvero capacità

di comprensione delle dinamiche politico-istituzionali piuttosto che con un

estrazione tecnica, prefigurandosi un'organizzazione dei processi di lavoro

in cui, per il superamento di eventuali problematiche tecniche, il dirigente si

avvale di altri dipendenti o di strutture di supporto (non diversamente da

quanto accade per il r.u.p. ex artt. 2, c. 3, e 3 dell'allegato I.2 al d.lgs.

36/2023).

15.2. Da ultimo, questo giudice ritiene che la decisione “finale” assunta dall’A.n.a.c. con gli atti impugnati non possa essere considerata illegittima

solo perché, nel corso dell’*iter* che ha portato alla loro approvazione, si

sono registrati alcuni “ripensamenti” rispetto alle soluzioni assunzionali

ipotizzate in un primo momento.

15.2.1. La giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che il ritiro degli atti infraprocedimentali non soggiace alle garanzie partecipative valevoli per gli atti di autotutela che hanno ad oggetto provvedimenti definitivi (Cons. Stato, V, 21 dicembre 2017, n. 6002), in quanto solo questi ultimi sono idonei ad ingenerare legittimi affidamenti negli interessati (Cons. Stato, III, 28 giugno 2019, n. 4461). Ciò non può che valere anche ?

mutatis

mutandis ? per gli atti di ritiro o di modifica delle bozze di un bando di

concorso, che, fino alla pubblicazione, è suscettibile di emendamenti e

“aggiustamenti”, del tutto fisiologici nella fase di gestazione per effetto dei

pareri e delle osservazioni resi dai vari uffici e organi con i quali viene *more*

solito preliminarmente condiviso tramite appunto interno.

15.2.2. Il contenuto del bando nemmeno era integralmente predeterminato dal piano dei fabbisogni di personale 2023-2025, che, sul punto (pag. 14), si

limitava a prevedere l'avvio di una procedura concorsuale «*per le*

assunzioni nella qualifica di dirigente (livello iniziale), con riserva del 30%

del personale di ruolo...» in numero pari a 2 unità, suscettibile di

essere «*ampliato in relazione alla costituzione di nuovi Uffici conseguente*

alle competenze attribuite all'Autorità dal nuovo Codice dei Contratti

nonché alla previsione dei futuri collocamenti in quiescenza dei dirigenti in

servizio», sicché la decisione finale ? l'assunzione di 4 unità dirigenziali

con profilo giuridico-amministrativo ? è pienamente compatibile con le

previsioni contenute nell'atto di programmazione.

15.3. Più in generale, al termine della disamina effettuata, pare utile

ricordare che «*il potere di revisione delle precedenti determinazioni*

amministrazioni costituisce un principio generale legato alla tensione

fisiologica ed inesauribile dell'azione amministrativa verso l'interesse

pubblico. Ne deriva che, in assenza di prescrizioni legislative volte a limitare

con prescrizioni vincolanti detta articolazione ordinaria del potere

amministrativo di cura concreta dell'interesse pubblico, lo strumento

dell'autotutela è praticabile anche con riguardo ad atti organizzatori

dell'amministrazione come nella specie finalizzati, con profili di ampia

discrezionalità, al soddisfacimento dell'interesse pubblico mediante il

conseguimento di una provvista di personale capace di assicurare

l'espletamento ottimale dei compiti istituzionali dell'ente pubblico» (Cons.

Stato, VI, 26 maggio 2003, n. 2865).

L'attuale preferenza per il reclutamento di 4 unità dirigenziali con profilo "giuridico-amministrativo" né era preclusa dalle determinazioni preliminari inizialmente orientate all'assunzione di un profilo dirigenziale "generalista" né ostava che l'A.n.a.c. si metta in futuro alla ricerca di personale, anche dirigenziale, con qualifiche tecniche, coerentemente con l'evoluzione del proprio fabbisogno e con l'esigenza di (continuare ad) adattare la propria organizzazione alle mutevoli istanze che provengono dai settori affidati alla sua regolazione e vigilanza.

16. In conclusione, la domanda di annullamento è infondata e va rigettata.

17. L'accertamento della legittimità degli atti impugnati e della correttezza dell'operato dell'amministrazione implica il rigetto anche delle domande risarcitorie formulate in via subordinata.

18. La novità e le peculiarità della vicenda militano per l'integrale compensazione delle spese di giudizio 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 respinge.

Compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Dario Aragno, Referendario, Estensore