

Pubblicato il 28/05/2026

N. 04308/2026REG.PROV.COLL.
N. 06242/2025 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 6242 del 2025, proposto da
Iolanda Matassa, rappresentata e difesa dall'avvocato Raffaello Racchi, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Termoli, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso
dagli avvocati Gasperina Di Brino e Antonella Grasso, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Giuseppe Frasca, Guido Mariotti, Rocco Donato Gruosso, Antonietta Maffia,
Gennaro Fusco, Antonio Celio, Ivan Carducci, Donato Coscia e Elvira Ruta, non
costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Michele Gianfelice, rappresentato e difeso dall'avvocato Simone Coscia, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) n. 14/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Termoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti l'avvocato Raffaello Racchi e, in delega degli avvocati Gasperina Di Brino e Antonella Grasso, l'avvocato Gianluca Piccinni. Si dà atto che l'avvocato Simone Coscia ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Matassa Iolanda partecipava alla selezione pubblica, per titoli ed esami, per la copertura di n. 10 posti a tempo pieno e indeterminato di 'Agente di Polizia Municipale', categoria giuridica C, posizione economica C1, indetta dal Comune di Termoli con avviso pubblicato in data 31.1.2020.

La procedura selettiva si concludeva con la determina dirigenziale n. 2889 del 22 dicembre 2022, con la quale veniva approvata la graduatoria finale ed erano proclamati vincitori di concorso i primi dieci classificati, con relativa assunzione in servizio a decorrere dal 1° febbraio 2023.

Con le successive determine n. 2906 del 27 dicembre 2022 e n. 111 del 18 gennaio 2023, la graduatoria veniva dapprima rettificata e poi modificata, con differimento dell'assunzione dei candidati risultati vincitori al 15 febbraio 2023.

In relazione alla predeterminazione dei criteri di selezione e alle modalità di svolgimento delle prove da parte della Commissione giudicatrice, il bando

prevedeva che la prova dovesse essere superata con il punteggio minimo di 21/30.

Con verbale del 5 del 2022, la Commissione assumeva le determinazioni in merito ai criteri e alle modalità per la valutazione della prova orale, definendo i punteggi da attribuire ai criteri per la valutazione della stessa, già indicati nel verbale n. 2, prevedendo che i candidati sarebbero stati esaminati in ordine alfabetico, che il primo giorno della prova orale sarebbero state predisposte n. 65 buste contenenti n. 3 quesiti, riguardanti tre distinti argomenti oggetto del bando di concorso, e che ciascun candidato avrebbe scelto ‘una busta’.

La ricorrente rispondeva in maniera non sufficiente al raggiungimento della votazione minima, riportando un punteggio pari solo a 15/30, come concordemente ritenuto da tutti e tre i componenti della Commissione giudicatrice, pertanto risultava non idonea.

Iolanda Matassa avversava gli esiti del concorso proponendo ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Molise, integrato da motivi aggiunti, e deducendo l’illegittimità della procedura e della determina dirigenziale n. 2889/22 di approvazione della graduatoria per violazione dei criteri indicati dalla stessa Commissione e, in particolare, per la non applicazione della ‘estrazione a sorte’ delle domande da sottoporre ai candidati. La ricorrente si doleva, inoltre, dell’illogicità del giudizio della Commissione, definendolo incongruo rispetto alle competenze ed esperienze da lei possedute.

Con il ricorso per motivi aggiunti, estendeva le censure già formulate anche avverso il verbale n. 6 del 2022, con il quale la Commissione aveva predeterminato le modalità di espletamento delle prove orali, ritenendolo in contrasto con la regola della estrazione a sorte.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, con sentenza n. 14 del 2025, respingeva il ricorso e i motivi aggiunti, considerando provato dalla difesa

comunale che la Commissione esaminatrice avesse provveduto a prestabilire i criteri e le modalità di valutazione delle prove orali, giusto verbale n. 6 del 2022.

In ordine alla asserita mancata estrazione a sorte delle domande della prova orale, il Collegio di prima istanza motivava che l'azione amministrativa era stata sufficiente a garantire *‘l'indispensabile alea richiesta dalla ratio’*, di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 487 del 1994, sulla segretezza delle domande.

Le modalità in concreto seguite dall'Amministrazione rappresentavano un procedimento di attribuzione delle domande sufficientemente aleatorio da soddisfare la formula normativa dell'estrazione a sorte. Le domande erano in busta chiusa, pertanto, la scelta casuale della singola busta comportava una individuazione delle domande determinata dalla sorte, proprio come richiesto dalla legge.

Secondo il Giudice di prime cure, era rimasta del tutto indimostrata l'affermazione secondo la quale i Commissari si sarebbero trovati nella condizione di poter suggerire ai candidati uno specifico numero di busta, con la conseguenza che il giudizio reso dalla Commissione esaminatrice era espressione *‘di ampia e qualificata discrezionalità tecnica’*, il cui concreto esercizio poteva essere soggetto al sindacato di legittimità del giudice amministrativo solo se gravemente viziato da travisamento dei fatti, violazione delle regole di procedura, illogicità manifesta con riferimento ad ipotesi di erroneità o irragionevolezza riscontrabili, *ab externo e actu oculi*, dalla sola lettura degli atti, non essendo invece consentito al giudice di sovrapporre proprie valutazioni alle determinazioni adottate dalla Commissione. Il T.A.R. concludeva sostenendo che, essendo i candidati all'oscuro degli specifici quesiti collocati all'interno di ciascuna busta, la semplice scelta, loro rimessa, di un numero da 1 a 65 non poteva dirsi certo integrativa di una selezione volontaria e consapevole, da parte loro, delle domande.

3. Con ricorso in appello, notificato nei termini e nelle forme di rito, Iolanda Matassa ha impugnato la suddetta pronuncia, sollevando le seguenti censure: “1.

Error in iudicando con riferimento al punto '8' esteso anche ai punti (da 8 a 8.6.) della sentenza: errata applicazione ed interpretazione dell'art. 12 del d.P.R. n. 487/84; 2. Error in iudicando con riferimento al punto 9 della sentenza: travisamento dei fatti, violazione di legge; 3. Error in iudicando relativamente al punto 8.1 e 8.2. della sentenza".

4. Il Comune di Termoli si è costituito in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame e, in via istruttoria, rinnovando le richieste proposte nel corso del giudizio di primo grado, ossia la prova testimoniale delle Segretarie verbalizzanti della procedura selettiva e dell'Agente di Polizia Municipale Prozzo Angelo, quale addetto alla vigilanza in sede di concorso nel giorno della prova orale. L'Ente municipale ha precisato che la numerazione delle buste contenenti la batteria dei tre quesiti è avvenuta dopo la chiusura, immediatamente prima dell'inizio delle prove orali e in via del tutto casuale, senza poter in alcun modo associarne il contenuto alla numerazione. Pertanto, la numerazione ha costituito una mera modalità di svolgimento delle operazioni della Commissione volta a semplificare, anche in via ricognitiva, la verbalizzazione e che, in ogni caso, oltre ad essere stata predeterminata, ha garantito in sostanza l'estrazione a sorte non potendo i candidati conoscere in alcun modo il contenuto delle stesse.

5. Gianfelice Michele si è costituito *ad apponendum*, riferendo di essere titolare di un interesse giuridico e di fatto all'esito del presente giudizio di appello, con riferimento ai provvedimenti e agli atti impugnati dall'appellante, di cui è destinatario. Infatti, con determinazione della Segreteria Generale n. 3379 del 16.12.2024, avente ad oggetto *'delibera di giunta comunale n. 318 del 22.11.2024, scorrimento graduatoria approvata con determina dirigenziale n. 111 del 18.1.2023 e assunzione in servizio a tempo pieno e indeterminato di agenti di polizia municipale'*, l'Amministrazione resistente ha proceduto allo scorrimento della graduatoria approvata con la precedente determina dirigenziale n. 111 del 18.01.2023 ed all'assunzione a tempo pieno e indeterminato dei primi due idonei in ordine alla graduatoria con decorrenza 16.12.2024, quali Michele Gianfelice e Fabio Di

Silvio. In esecuzione della determina dirigenziale n. 3379 del 16.12.2024, Michele Gianfelice riferisce di aver sottoscritto un contratto individuale di lavoro subordinato, a tempo indeterminato, per la posizione di 'Agente di Polizia Municipale', Area Istruttori cat. C posizione economica C.1.

6. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese. In particolare, Iolanda Matassa ha eccepito l'inammissibilità dell'atto di intervento depositato da Gianfelice Michele, in quanto non notificato alle parti costituite ai sensi dell'art. 50, comma 2, del c.p.a.

7. All'udienza del 12 marzo 2026, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

8. Il Collegio, preliminarmente, rileva l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* spiegato da Michele Gianfelice, per omessa notifica a tutte le altre parti, costituite e non.

L'intervento in giudizio è disciplinato nel processo amministrativo dagli articoli 28 e 50 c.p.a., che definiscono, rispettivamente, i presupposti sostanziali per l'intervento e le modalità procedurali con cui lo stesso deve avvenire.

L'art. 50, comma 2, del c.p.a. prevede espressamente che: "*L'atto di intervento è notificato alle altre parti ed è depositato nei termini di cui all'articolo 45; nei confronti di quelle costituite è notificato ai sensi dell'art. 170 del codice di procedura civile.*"

L'atto di intervento deve essere notificato a tutte le parti, costituite e non, nel giudizio principale.

La notifica va effettuata secondo le formalità prescritte dall'articolo 50, comma 2, c.p.a., con la conseguenza che per le parti costituite vanno rispettate le disposizioni di cui all'articolo 170 c.p.c.

L'intervento non notificato a tutte le parti del giudizio è inammissibile.

9. Con il primo mezzo, l'appellante lamenta l'errata interpretazione ed applicazione dell'art. 12 del d.P.R. n. 487/94, contestando le modalità di svolgimento della prova orale, le quali non avrebbero, a suo dire, garantito

l'estrazione a sorte richiesta dalla norma richiamata, e asserendo l'erroneità della motivazione della sentenza di primo grado, con cui il T.A.R. ha affermato la piena correttezza dell'operato della Commissione giudicatrice. La ricorrente deduce *error in iudicando* con riferimento al punto 8 della sentenza di prima istanza, nella parte in cui il Collegio ha affermato: “*In proposito può anticiparsi che l'azione amministrativa, ancorchè forse non capillarmente rispondente alla formulazione testuale del citato art. 12 del d.P.R. n. 487/94 citato, è stata comunque sufficiente a garantire l'indispensabile alea richiesta dalla ratio identificativa della norma nella distribuzione delle domande ai candidati*”. E lamenta l'erroneità della motivazione resa dal Collegio di primo grado, il quale, pur avendo accertato la mancata rispondenza della procedura adottata dalla Commissione giudicatrice al rigoroso dettato normativo, ha ritenuto tale procedura ‘sufficientemente’ garante della indispensabile ‘alea’ richiesta dalla norma. La ricorrente contesta, altresì, anche il punto 8.3 della sentenza, nella parte in cui il T.A.R. ricostruisce i passaggi che la Commissione avrebbe seguito nel predisporre la prova orale. La sequenza ripresa dalla sentenza si riferisce alla sequenza prevista dal verbale n. 6 del 24.11.2022, con il quale la Commissione ha predisposto le modalità con le quali si sarebbero dovute svolgere le prove orali, ma in nessun verbale si dà atto del momento in cui alle buste viene, di fatto, attribuito il numero sequenziale. L'assenza di qualsiasi verbalizzazione sull'assegnazione dei numeri a ciascuna busta sarebbe incompatibile con i basilari requisiti di tracciabilità e controllo della regolarità delle prove. Secondo l'appellante, la sequenza procedimentale condivisa dalla sentenza del T.A.R. non coinciderebbe con quanto effettivamente successo nei giorni in cui sono svolte le prove orali ed è stato verbalizzato.

10. Con il secondo motivo, l'appellante lamenta, in relazione al punto 9 della sentenza impugnata, l'*error in iudicando* commesso dal Collegio di primo grado per travisamento dei fatti e violazione di legge. Il Tribunale amministrativo sarebbe partito dall'erroneo presupposto che la procedura adottata dalla Commissione

giudicatrice fosse corretta ed esente da vizi, ed avrebbe errato nel ritenere che la ricorrente avesse basato le censure sulla sua valutazione in relazione alle proprie esperienze lavorative, laddove, invece, con il ricorso introduttivo, si è fatto rilevare che non solo ha provveduto a rispondere alle domande della Commissione, ma che ha corretto una domanda mal formulata. Sarebbe evidente l'errore commesso dal Giudice di prime cure, il quale non ha dato nessun valore ai documenti prodotti nel corso del giudizio, atti a giustificare l'irragionevolezza del giudizio della Commissione, focalizzandosi solo sulle pregresse esperienze lavorative maturate dalla dott.ssa Matassa presso il Comando di Polizia municipale di Termoli e presso il Comune di Pisa.

11. Con il terzo motivo di appello, la ricorrente denuncia l'erroneità dei punti 8.1 e 8.2 della sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ritiene che, a prescindere dalla procedura adottata dalla Commissione d'esame, la ricorrente/appellante non avrebbe, comunque, superato la prova orale cui è stata sottoposta e, essendo insindacabile il giudizio tecnico discrezionale di non idoneità reso dalla Commissione nei confronti della dott.ssa Matassa, lo stesso giudizio sarebbe immune da vizi. L'appellante, richiamando i motivi di gravame già formulati, ritiene che la procedura adottata e il giudizio tecnico discrezionale reso dalla Commissione siano gravemente viziati, pertanto sarebbe pienamente giustificabile l'interesse a promuovere il presente giudizio, stante la fondatezza delle proprie ragioni.

12. I motivi di ricorso, in quanto attinenti a profili connessi, vanno esaminati congiuntamente per connessione logica.

13. In tema di trasparenza amministrativa nei procedimenti concorsuali, l'art. 12 del d.P.R. n. 487 del 1994 stabilisce che le Commissioni esaminatrici, alla prima riunione, devono stabilire i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, formalizzandoli nei relativi verbali; inoltre, i quesiti delle prove orali

devono essere determinati immediatamente prima dell'inizio di ciascuna prova orale e proposti ai candidati tramite estrazione a sorte.

L'art. 12 del d.P.R. n. 487 del 1994 dispone che: *“i componenti di ciascuna Sottocommissione predispongano, per ogni seduta, un congruo numero di argomenti per ogni materia, oggetto della prova. Da tale raccolta ogni candidato estrarrà le domande che gli saranno poste”*.

La norma in commento stabilisce l'obbligatorietà del sorteggio delle domande, al fine di assicurare il rispetto dei principi di imparzialità, *‘di trasparenza e di parità di trattamento dei candidati che presiedono allo svolgimento delle procedure concorsuali’* (Cons. Stato, n. 6001 del 2011).

L'estrazione a sorte delle domande della prova orale consente di assicurare l'imparzialità della Commissione, apprestando un meccanismo di particolare rigore, che non si limita a vietare la preventiva conoscenza delle domande, ma ne impedisce la astratta conoscibilità; ne consegue che l'inosservanza di tale regola determina l'illegittimità della procedura, indipendentemente da qualunque riscontro circa la correttezza delle intenzioni della Commissione (*cf.* Cons. Stato, n. 3882 del 2009).

Nella specie, emerge dai fatti di causa che non vi è stato il sorteggio a sorte delle domande, ma, come illustrato nel verbale n. 2, la Commissione ha previsto che i candidati fossero esaminati in ordine alfabetico, che il primo giorno della prova orale sarebbero state predisposte n. 65 buste contenenti all'interno n. 3 quesiti, riguardanti tre distinti argomenti oggetto del bando di concorso, e che ciascuno candidato avrebbe scelto una busta.

Con il verbale n. 6, viene precisato che: *“Le buste chiuse, siglate e numerate dal nr.1 al nr.65 dai componenti della commissione saranno poste a disposizione, per la scelta di ogni singolo candidato”*.

Orbene, il Collegio ritiene che il mancato sorteggio tra le domande preparate dalla Commissione abbia determinato la violazione l'art. 12 cit., contrastando

con i principi di trasparenza amministrativa, imparzialità e parità di trattamento dei candidati, *ex* art. 97 Cost., alla base dello svolgimento delle procedure concorsuali intese in senso ampio, atteso che tutti candidati devono essere posti, il più possibile, in una situazione di uguale difficoltà di superamento della prova (C.G.A.R.S. sent. n. 329 del 2016).

Il sistema adottato dalla Commissione è diverso da quello previsto dall'art. 12 cit., che dispone l'estrazione a sorte delle domande, e non la scelta delle buste, numerate da 1 a 65, contenenti le domande.

Né si può predicare l'inammissibilità dell'argomentazione difensiva illustrata dall'appellante, come pretende il Comune di Termoli per violazione dell'art. 101 c.p.a., con la quale si è evidenziato, solo nel presente giudizio, che nei verbali della Commissione non vi è alcuna verbalizzazione sull'assegnazione dei numeri a ciascuna busta.

Ciò in quanto, è consentito alle parti, nel giudizio di appello, proporre argomentazioni difensive a sostegno delle proprie domande, che non implicano una modifica dei temi di indagine del processo. La circostanza che nei verbali della Commissione non sia stata riportata la modalità dell'assegnazione dei numeri a ciascuna busta (da 1 a 65), è comunque un elemento di fatto che può essere oggetto di accertamento d'ufficio del Giudice di appello, quale giudice del fatto processuale.

Tanto indipendentemente dalle eccezioni sollevate dalle parti, trattandosi di un tema di indagine già introdotto con il ricorso introduttivo, con il quale si è contestata la regolarità di espletamento della procedura concorsuale.

Pertanto a fronte dell'assunto, sostenuto dal Collegio di prima istanza, che le modalità di espletamento della prova hanno comunque garantito 'l'alea' che avrebbe assicurato l'estrazione a sorte delle domande, è ammissibile la contestazione proposta dall'appellante, in relazione ad una circostanza di fatto

chiaramente desumibile dai verbali della Commissione giudicatrice, la cui lettura è stata messa a disposizione delle parti e di questo Giudice.

Nella vicenda processuale in esame, si può desumere, dalla omessa verbalizzazione delle operazioni di numerazione delle buste, un argomento di prova a sostegno del fatto che non è possibile accertare, oltre ogni dubbio, che non sia stata compromessa la segretezza e la regolarità della procedura.

Nel caso in esame, diversamente da quanto sostenuto dal Collegio di prima istanza, è del tutto mancata l'indispensabile trasparenza nell'espletamento delle prove orali, tenuto conto che ai candidati è stato consentito scegliere una busta numerata, contenente i quesiti della prova orale, e non l'estrazione a sorte delle domande, come stabilito dall'art. 12 del d.P.R. n. 487 del 1994.

Le riscontrate violazioni non consentono alcun controllo in concreto circa il corretto esercizio della discrezionalità tecnica spesa dalla Commissione, escludendo di fatto ogni possibilità di verifica sul percorso logico argomentativo seguito da quest'ultima nella valutazione effettuata e nell'effettiva rispondenza della stessa ai singoli punteggi attribuiti, al fine di assicurare il regolare esito della selezione e garantire il fine proprio della procedura concorsuale.

Di conseguenza, i vizi dedotti, ed effettivamente riscontrati, hanno comportato una radicale e insanabile illegittimità dell'intera operazione valutativa della procedura in argomento, traducendosi in una grave violazione dell'imparzialità che deve presiedere ogni procedura concorsuale, attesa la valenza imperativa dell'art. 12 cit., risultando, in questo modo, ogni valutazione illegittima.

Infatti, non può non rilevarsi che sussistono elementi idonei ad evidenziare uno sviamento logico ed una contraddittorietà immediatamente rilevabile nell'operato della Commissione giudicatrice, la quale si è limitata a giustificare tale scelta procedurale perché *'volta a semplificare, anche in via ricognitiva, la verbalizzazione'* (v. pag. 6 memoria di costituzione del Comune di Termoli).

La giurisprudenza amministrativa ha, in più occasioni, osservato che l'estrazione a sorte delle domande persegue la finalità di evitare il rischio che i quesiti da sottoporre ai candidati possano essere portati a conoscenza di alcuni prima dell'espletamento della prova, con violazione del principio della *par condicio* (Cons. Stato, n. 1567 del 2016; *id.* n. 160 del 2008). Inoltre, il metodo dell'estrazione a sorte, cioè la causalità della scelta dei quesiti, obbliga i candidati ad una preparazione su tutte le aree tematiche oggetto della prova orale.

Ne consegue che la soluzione alternativa posta in essere dalla Commissione esaminatrice appare lesiva dei principi di segretezza e trasparenza a cui l'art. 12 del d.P.R. n. 487/1994 tende, tanto in disparte della sussistenza della prova in concreto della fuga di notizie o della effettiva violazione della *par condicio* dei partecipanti al concorso.

Da siffatti rilievi, consegue il rigetto dell'istanza istruttoria proposta dal Comune di Termoli, tenuto conto che l'espletamento della prova testimoniale non consentirebbe di superare la riscontrata violazione del dettato legislativo (art. 12 del d.P.R. n. 487 del 1994) e dei principi di segretezza, imparzialità, trasparenza della procedura concorsuale.

14. In conclusione, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso originario e il ricorso per motivi aggiunti proposti da Iolanda Matassa, a cui consegue l'annullamento degli atti impugnati, e l'assorbimento delle altre censure, tenuto conto che l'eventuale esame delle stesse non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

15. Le spese di lite del doppio grado di giudizio seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie l'appello, come in epigrafe proposto e, per l'effetto, in

riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso originario e il ricorso per motivi aggiunti proposti da Iolanda Matassa.

Condanna il Comune di Termoli al pagamento delle spese di lite del doppio grado di giudizio a favore dell'appellante, che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Fantini, Presidente FF

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Stefano Fantini

IL SEGRETARIO