

Giurisprudenza di merito di interesse regionale in materia di digitalizzazione e concorsi pubblici

- Il percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione: cenni
- Il primo banco di prova: la digitalizzazione nelle procedure di reclutamento del personale: il portale InPA come unico canale di accesso ai bandi di concorso
- Le perplessità della giurisprudenza amministrativa: analisi di Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n.10983/2022 e di T.A.R. Lazio, Sez. II bis, sentenza 13 febbraio 2024, n. 2948
- Il secondo banco di prova: il c.d. click day
- Analisi di T.A.R. Sardegna, sentenza 7 gennaio 2022, n. 3
- Considerazioni conclusive

Il percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione: cenni

- La digitalizzazione risulta in stretta connessione con gli obiettivi di una buona amministrazione e «in rapporto di reciproca strumentalità con la semplificazione».
- In questa direzione, in linea con indirizzi di matrice europea, e con il fine, in prospettiva, di raggiungere una transizione verso un'«Amministrazione 4.0» si è proceduto all'emanazione del Codice della amministrazione digitale di cui al – più volte modificato – decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
- All'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) è stato conferito operativamente il compito di promuovere «l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese» (art. 14-bis, comma 1, d.lgs. n. 82/2005), incaricandola del coordinamento e dell'attuazione del «Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione», contenente gli obiettivi e gli interventi di sviluppo dei sistemi informativi degli enti pubblici [art. 14-bis, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 82/2005].
- La spinta al ricorso a strumenti informatici e telematici ha trovato previsione nel nuovo art. 3-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale dispone che: « 1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati». Tale articolo era stato introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 e poi modificato dal decreto legge n. 76/2020.

Il percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione: cenni

- E' poi intervenuto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) che ha operato un ruolo decisivo nel percorso di digitalizzazione della P.A.
- In particolare, sul versante dell'utenza, il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (conv. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233), recante «disposizioni urgenti per l'attuazione» del Piano, ha indicato la via da seguire per una accelerazione della «Strategia nazionale per le competenze digitali», mediante l'istituzione di un apposito fondo, denominato «Repubblica Digitale» (art. 29), nonché attraverso progetti mirati sulle persone e sulle loro competenze, volti a «raggiungere [la soglia del] 70% di cittadini digitalmente abili entro il 2026».
- Sul versante dell'offerta, invece, **il P.N.R.R. ha predisposto l'avvio di specifici programmi formativi, superando l'idea che questi rappresentassero «una mera voce di costo e non di investimento», di modo da dotare il personale pubblico delle abilità tecniche richieste dalla transizione digitale ed evitare fenomeni di disallineamento, già assai diffusi nel comparto.**
- In questo contesto, il legislatore è intervenuto sulla disciplina del reclutamento del personale, nella ricerca del connubio vincente fra semplificazione e digitalizzazione.
- In sede di attuazione dei principi formulati nel P.N.R.R., dapprima, il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113) e, poi, il d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (conv. dalla l. 29 giugno 2022, n. 79) hanno apportato una modifica sostanziale alla pubblicità dei bandi di concorso.

Il percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione: cenni

- Si è, quindi, prevista la sostituzione della Gazzetta Ufficiale dei concorsi ad opera del Portale unico (telematico) di reclutamento “InPA”, reso operativo dal 1° luglio 2022 e, oggi, obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni.
- L’obbligo di adozione del Portale “InPA”, al posto della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, è scattato il 1° novembre 2022 per le Amministrazioni centrali e per la autorità amministrative indipendenti ed è stato esteso anche a Regioni ed Enti locali a partire dal 1° giugno 2023 (D.M. 15 settembre 2022).
- A ben vedere, tuttavia, la piattaforma era già stata introdotta nel giugno 2021 (art. 1, d.l. n. 80/2021), ma solo quale sede elettiva per la pubblicazione delle opportunità di accesso agli impieghi alle dipendenze della P.A. e per la raccolta dei curricula dei soggetti interessati a promuovere la propria candidatura.
- Tali funzioni assegnate al Portale – essenzialmente, di mero facilitatore dell’incontro fra domanda e offerta di lavoro – sono state successivamente ampliate con l’introduzione del nuovo art. 35-ter all’interno del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (ex art. 2, d.l. n. 36/2022), che lo ha trasformato nello strumento legale per la gestione di tutte le procedure di assunzione, ivi compresa la pubblicazione dei bandi, degli avvisi e, financo, delle graduatorie di merito.



Il primo banco di prova: la digitalizzazione nelle procedure di reclutamento del personale attraverso il portale InPA come unico canale di accesso ai bandi di concorso

➤ Ecco quindi il testo del nuovo art. 35-ter, dedicato appunto al Portale unico del reclutamento: « L'assunzione a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche centrali di cui all'articolo 1, comma 2, e nelle autorità amministrative indipendenti **avviene mediante concorsi pubblici orientati alla massima partecipazione ai quali si accede mediante registrazione nel Portale unico del reclutamento**, di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56, di seguito denominato "Portale", disponibile all'indirizzo www.InPA.gov.it, sviluppato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne cura la gestione.

2. All'atto della registrazione al Portale l'interessato compila il proprio *curriculum vitae*, completo di tutte le generalità anagrafiche ivi richieste, con valore di dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi dell'articolo 46 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, indicando un indirizzo di posta elettronica certificata o un domicilio digitale a lui intestato al quale intende ricevere ogni comunicazione relativa alla procedura cui intende partecipare, ivi inclusa quella relativa all'eventuale assunzione in servizio, unitamente ad un recapito telefonico. **All'atto della registrazione l'interessato può chiedere l'invio, da parte del Portale, di notifiche relative alla pubblicazione di bandi o avvisi corrispondenti ai propri requisiti di registrazione.** Il diario delle prove, il punteggio conseguito, l'eventuale convocazione alle prove e l'elenco dei candidati che hanno superato la prova, con i relativi punteggi, sono pubblicati e messi a disposizione dei partecipanti in un'area ad accesso riservato, utilizzando le specifiche funzionalità del Portale unico del reclutamento di cui all'articolo 35-ter. Gli esiti delle prove orali, con l'elenco dei candidati esaminati, sono altresì affissi al termine di ogni sessione giornaliera d'esame nei luoghi fisici in cui si è svolta la prova e rimangono pubblicati fino al termine di ciascuna giornata.

Il primo banco di prova: la digitalizzazione nelle procedure di reclutamento del personale attraverso il portale InPA come unico canale di accesso ai bandi di concorso

La registrazione al Portale è gratuita e può essere effettuata esclusivamente mediante i sistemi di identificazione di cui all'[articolo 64, commi 2-quater e 2-nonies, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82](#). Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del [decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13](#), previa acquisizione del parere del Garante per la protezione dei dati personali e dell'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'[articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), sono individuate le caratteristiche e le modalità di funzionamento del Portale, le informazioni necessarie per la registrazione al medesimo da parte degli utenti, le modalità di accesso e di utilizzo dello stesso da parte delle amministrazioni di cui ai commi 1 e 4 e quelle per la pubblicazione dei bandi di concorso, degli avvisi di mobilità e degli avvisi di selezione di professionisti ed esperti, ivi compresi le comunicazioni ai candidati e la pubblicazione delle graduatorie, i tempi di conservazione dei dati raccolti o comunque trattati e le misure per assicurare l'integrità e la riservatezza dei dati personali, nonché le modalità per l'adeguamento e l'evoluzione delle caratteristiche tecniche del Portale. In relazione alle procedure per il reclutamento delle amministrazioni di cui all'articolo 3, il decreto di cui al quarto periodo tiene conto delle specificità dei rispettivi ordinamenti. Entro il medesimo termine di cui al quarto periodo, per le amministrazioni di cui all'[articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183](#), è adottato apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e della giustizia, previa acquisizione del parere del Garante per la protezione dei dati personali. La veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati ai sensi dell'[articolo 46 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#), è verificata dalle amministrazioni che indicano le selezioni e utilizzano il Portale in quanto amministrazioni procedenti ai sensi dell'[articolo 71 del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000.315 320](#)

2-bis. A decorrere dall'anno 2023 la pubblicazione delle procedure di reclutamento nei siti istituzionali e sul Portale unico del reclutamento esonera le amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti locali, dall'obbligo di pubblicazione delle selezioni pubbliche nella Gazzetta Ufficiale.

Il primo banco di prova: la digitalizzazione nelle procedure reclutamento del personale: il portale InPA come unico canale di accesso ai bandi di concorso

- Come visto, l'art. 35-ter, comma 2-bis, esonera le pubbliche amministrazioni dagli oneri di pubblicità come sino ad allora conosciuti, in particolare le esonera dall'obbligo di pubblicazione delle selezioni pubbliche nella Gazzetta Ufficiale.
- Il problema che si è posto fattualmente, tuttavia, è stato quello di verificare e testare concretamente se il sistema del portale InPA assicuri quella «adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento», richieste, a sua volta, dall'art. 35 (dedicato al reclutamento del personale) del decreto legislativo n. 165/2001.
- La giurisprudenza che si analizzerà pone in luce alcune contraddizioni verificatesi in questo senso, in termini di accessibilità e fruizione del portale da parte degli utenti (i candidati alle selezioni pubbliche), sui quali incomberebbe un onere di acquisizione e implementazione di un *know-how* specialistico informatico, tale da consentirgli di operare nella piattaforma in modo adeguato.



- Tale sentenza riguarda la vicenda di una vincitrice di pubblico concorso, la quale, nella fase telematica di indicazione della preferenza sulla sede di destinazione, aveva omesso di manifestare la propria scelta, non essendosi rapportata correttamente con il Portale a ciò dedicato. Invero, **la concorrente era convinta di aver espresso la preferenza sulla piattaforma, poiché da essa aveva ricevuto conferma dell'avvenuta ricezione, ritenendo, pertanto, che nessuna altra azione fosse necessaria.**
- **Per contro, la amministrazione riscontrava che, dal caricamento, a risultare non fosse stato l'invio, bensì solamente il salvataggio in modalità "bozza". Sicché, l'elenco finale pubblicato dalla P.A. procedente non collegava alcuna destinazione alla candidata, la quale, avverso tale circostanza, ricorreva alla giustizia, contestando le disfunzioni del sistema informatico, dalle quali era dipesa la mancata assegnazione alla sede desiderata.**

Consiglio di Stato Sez. IV, sentenza n.10983/2022 – le conclusioni del T.A.R.

- Il Tar adito richiamava l'orientamento giurisprudenziale per cui «**se rimane impossibile stabilire con certezza se vi sia stato un errore da parte del trasmittente o, piuttosto, la trasmissione sia stata danneggiata per vizio del sistema, il pregiudizio ricade sull'ente che ha bandito, organizzato e gestito la gara**».
- Considerato, però, che «tale incertezza [...] non è dimostrata nel caso di specie», il giudice amministrativo rigettava il ricorso, qualificandolo come infondato.
- A parere del Tar, un'eventuale anomalia della piattaforma sarebbe stata di agevole accertamento.
- **Parimenti, la amministrazione non avrebbe potuto esercitare il soccorso istruttorio, allorché l'indicazione della sede di destinazione rappresentava (e, in generale, rappresenta) una facoltà riservata ai vincitori.**



Consiglio di Stato Sez. IV, sentenza n.10983/2022

- Al contrario, il Consiglio di Stato ha accolto le doglianze della aspirante lavoratrice e, seppure nell'ambito di un giudizio cautelare, ha sospeso l'efficacia della sentenza, disponendo che la amministrazione, nelle more della decisione collegiale, **tenesse conto delle preferenze già espresse (anche se non correttamente caricate) al fine della assegnazione delle sedi.**
- Secondo il Consiglio di Stato, infatti, la giustificazione addotta dal giudice amministrativo contiene un «ossimoro motivazionale: giacché l'incertezza [che «non è stata dimostrata»], per definizione, non pare possa integrare l'oggetto di un onere probatorio gravante su chi l'invoca, anziché sulla controparte», ossia sull'ente che aveva bandito il concorso.
- La portata innovativa del decreto cautelare (ribadita dalla successiva ordinanza collegiale e dalla sentenza di accoglimento, anche nel merito, del ricorso in appello) attiene alla **posizione della amministrazione.**
- **In capo a quest'ultima, infatti, si individua un «dovere di soccorso istruttorio (sub specie di soccorso procedimentale, o informatico)» molto ampio, non solo «preventivo, ma anche successivo», laddove la modalità telematica rappresenti l'unico mezzo mediante il quale i candidati possano concorrere per la posizione bandita, ovvero – come nel caso *de quo* – completare la procedura selettiva.**

- Tale obbligo di soccorso istruttorio pare porsi in stretta contiguità con lo scopo di qualsiasi selezione concorsuale (ossia l'individuazione dell'aspirante più meritevole) e con i principi che ne governano il funzionamento (*ex art. 35, comma 3, d.lgs. n. 165/2001*), tutelando prioritariamente le esigenze dell'amministrazione (e, solo specularmente, gli interessi del privato) in presenza di errori meramente formali che alterino gli esiti del procedimento.
- D'altra parte, **il soccorso della P.A. nei bandi di concorso risponde alla necessità di garantire la «completa istruttoria procedimentale», tanto da rendersi imperativo ogniqualvolta sia necessaria una regolarizzazione della documentazione presentata dai concorrenti, anche nell'ottica di garantire il c.d. *favor participationis*.**
- Conseguentemente, anche il principio di proporzionalità – che limiterebbe l'attivazione del soccorso istruttorio, a garanzia della imparzialità e del buon andamento, in funzione dei principi della parità di condizioni e della autoresponsabilità dei concorrenti– dovrebbe risultare recessivo in tutti i casi in cui «siano riscontrati meri errori materiali, agevolmente desumibili dai documenti versati in atti o segnalati dal candidato» e, soprattutto, ove «residuino margini di incertezza facilmente superabili, rispondendo tale scelta amministrativa ad un principio di esercizio dell'azione amministrativa ispirata a buona fede e correttezza» (in virtù dell'art. 1, c. 2-bis, l. n. 241/1990).



Consiglio di Stato Sez. IV, sentenza n.10983/2022

- Pertanto, **nelle procedure concorsuali in cui sia la P.A. a richiedere l'utilizzo di strumenti telematici per la partecipazione alla (o per la gestione delle) medesime, la responsabilità di eventuali malfunzionamenti del sistema o del collegamento ricadrà sempre sull'ente, che dovrà porvi rimedio, attivando il soccorso informatico (*in primis*, nel proprio interesse), anche ricorrendo a canali alternativi per l'invio della domanda e della relativa documentazione.**
- Accogliere una diversa prospettazione equivarrebbe a negare che i candidati, innanzi alle disfunzioni delle piattaforme pubbliche di selezione, abbiano già pienamente adempiuto l'onere di diligenza loro richiesto.
- **Il problema risulta a questo punto il *quantum* di professionalità digitale che possa ragionevolmente pretendersi all'aspirante funzionario pubblico, soprattutto ove si consideri che da esso può dipendere l'attivazione (o meno) del soccorso istruttorio.**
- **Da questo punto di vista, in questa decisione, il Consiglio di Stato ha invitato a domandarsi testualmente «se a carico del semplice cittadino, pur non trattandosi di un “professionista”, sia traslabile tutto quanto la giurisprudenza abbia finora enucleato sulla partecipazione delle imprese alle gare o degli avvocati al processo telematico», ritenendo che sulla persona qualunque «non possa gravare l'onere di munirsi d'una sorta di “ufficio informatico” per potersi correttamente rapportare con l'Amministrazione pubblica [...], salvo postulare un generale obbligo di alfabetizzazione informatica, quale preconditione per continuare a godere dei più elementari diritti civili».**

Consiglio di Stato Sez. IV, sentenza n.10983/2022 riflessioni conclusive

- La visione del Consiglio di Stato in questa sentenza lettura risulta condivisibile, per almeno due ordini di ragioni, unite da una lettura congiunta dei principi di cui agli artt. 3 e 97, Cost.
- Per un verso, la stessa fa i conti con la presenza ancora di un *digital divide* non irrilevante nei cittadini italiani, evidente se si faccia riferimento ai dati del **Digital Economy and Society Index (DESI)**, un indicatore sviluppato dalla Commissione Europea per **misurare il grado di digitalizzazione dei Paesi membri dell'UE**.
- In particolare, secondo il DESI del 2024, con riferimento alle **competenze digitali**, solo il **45,8% delle persone** in Italia possiede **almeno un livello base** (contro una media UE 55,6%), percentuale che ci posiziona al 23esimo posto tra gli Stati membri.
- Per l'altro verso, la sentenza chiarisce come l'eventuale difetto di un procedimento telematico esuli dal controllo dei candidati e come sia dovere della P.A. (che lo ha imposto) assicurarne il corretto funzionamento, a presidio delle norme che governano l'agire amministrativo (*in primis*, i principi di imparzialità e buon andamento) e, più in generale, del principio cardine di uguaglianza sostanziale.



Consiglio di Stato Sez. IV, sentenza n.10983/2022 riflessioni conclusive

- Con riguardo al soccorso istruttorio, occorre dire che l'art. 3, comma 7, del D.P.R. n. 487/1994, così come modificato dal D.P.R. n. 82/2023, prevede ora la seguente disposizione:
- *«In ogni caso di malfunzionamento, parziale o totale della piattaforma digitale, accertato dall'amministrazione che bandisce il concorso, che impedisca l'utilizzazione della stessa per la presentazione della domanda di partecipazione o dei relativi allegati, il bando deve prevedere una proroga del termine di scadenza per la presentazione della domanda corrispondente a quello della durata del malfunzionamento. Il bando deve prevedere, altresì, la possibilità, per il candidato, di modificare o integrare la domanda fino alla data di scadenza del bando, anche se già precedentemente inviata, prevedendo, in tal caso, che sarà presa in considerazione esclusivamente l'ultima domanda presentata in ordine di tempo. Ciascuna amministrazione, inoltre, deve garantire un servizio di assistenza di tipo informatico legato alla procedura di presentazione della domanda. Nei casi di cui al primo periodo l'amministrazione pubblica sul sito istituzionale e sul Portale unico del reclutamento un avviso dell'accertato malfunzionamento e del corrispondente periodo di proroga del termine a questo correlato».*



T.A.R. Lazio, Sez. II bis, sentenza 13 febbraio 2024, n. 2948

- Altra espressione della presenza di correttivi, per così dire, in favore dei candidati, si ricava dalla nuova formulazione dell'art. 13, comma 2, del D.P.R. n. 487/1994, anch'essa oggetto di riformulazione da parte del D.P.R. n. 82/2023, secondo il quale:

«2. Gli elaborati sono redatti in modalità digitale attraverso la strumentazione fornita per lo svolgimento delle prove. In ogni caso di malfunzionamento della strumentazione informatica, che ritardi o impedisca lo svolgimento della prova ad uno o più candidati, la commissione concede un tempo aggiuntivo pari alla durata del mancato funzionamento. La commissione assicura che il documento salvato dal candidato non sia modificabile. Tutti i dispositivi forniti per lo svolgimento delle prove scritte devono essere disabilitati alla connessione interne».

La versione originaria di questa norma prevedeva invece che: «**2. Gli elaborati debbono essere scritti esclusivamente, a pena di nullità, su carta portante il timbro d'ufficio e la firma di un componente della commissione esaminatrice o, nel caso di svolgimento delle prove in località diverse, da un componente del comitato di vigilanza**».

T.A.R. Lazio, Sez. II bis, sentenza 13 febbraio 2024, n. 2948

- La giurisprudenza ha, quindi, precisato che nella nuova versione dell'art. 13, comma 2, del D.P.R. n. 487/1994 **la scelta di optare per la «redazione degli elaborati mediante supporto cartaceo non è illegittima, ma non gode più di quella presunzione di imparzialità e di efficacia che era immanente nella previsione regolamentare originale».**
- Da ciò ne consegue che «l'amministrazione è tenuta a motivare opportunamente circa la preferenza delle prove in detta modalità, dimostrandone la coerenza con il fine di assicurare il migliore e più efficiente metodo di selezione nel caso concreto».
- **In particolare, nella sentenza in esame, il ricorrente esprimeva di aver preso parte all'avviso di selezione pubblica indetto dal Comune di Fiumicino per la formazione di un elenco di n. 15 agenti di polizia locale da utilizzare a tempo determinato, pieno o parziale, per esigenze stagionali.**
- **La relativa prova veniva sostenuta in modalità cartacea da tutti i candidati e al momento in cui veniva resa pubblica la graduatoria, il ricorrente ne risultava escluso.**
- Sollecitata invano l'autotutela dell'Ente, che non riteneva di dovervi provvedere, egli ha, quindi, proposto ricorso con il quale impugnava gli atti della procedura che chiede di annullare per i seguenti motivi
- I) "violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione - violazione e falsa applicazione del D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82; - violazione dei principi di trasparenza dell'azione amministrativa - eccesso di potere per irragionevolezza, arbitrarietà, sproporzionalità ed illogicità" (la prova di esame avrebbe dovuto essere svolta in modalità informatica, come prescritto dalla disposizione indicata e non in modalità cartacea);

- Il "eccesso di potere per arbitrarietà - ingiustizia manifesta - carenza di motivazione" (in relazione alla richiesta di autotutela del ricorrente, il Comune avrebbe illegittimamente persistito nel proprio convincimento, senza specifica motivazione).
- Concludeva chiedendo di accertare e dichiarare l'illegittimità degli atti impugnati, e, per l'effetto, accogliere il ricorso, ordinando al Comune resistente la fissazione di nuova data per lo svolgimento della prova della selezione pubblica.
- Il TAR adito afferma dunque che «La disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera n), del D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, ha sostituito l'art. 13, comma 2, del D.P.R. n. 487 del 1994, che nel testo previgente sanciva l'obbligatorietà della redazione degli elaborati delle prove di concorso (come reso palese dall'avverbio "esclusivamente") "su carta portante il timbro dell'ufficio e la firma di un componente della commissione esaminatrice....", **con il testo che adesso prevede la redazione degli elaborati "in modalità digitale attraverso la strumentazione fornita per lo svolgimento delle prove", specificandone le condizioni (tempo aggiuntivo per malfunzionamento, non modificabilità del documento salvato dal candidato, disabilitazione della connessione internet)».**

-
- Sia l'esegesi testuale operata nel raffronto tra la precedente versione testuale della norma e quella attuale (che non include più l'avverbio "esclusivamente"), sia l'interpretazione sistematica in rapporto all'art. 1, comma 3, D.P.R. n. 487 del 1994 a norma del quale è essenziale garantire lo svolgimento del concorso pubblico in modo da assicurarne l'imparzialità e l'efficienza, rendendo possibile (e non doveroso) l'ausilio di sistemi informatici ("Il concorso pubblico si svolge con modalità che ne garantiscano l'imparzialità, l'efficienza, l'efficacia nel soddisfare i fabbisogni dell'amministrazione reclutante e la celerità di espletamento ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati diretti anche a realizzare forme di preselezione e a selezioni decentrate per circoscrizione territoriali") **inducono il Collegio a condividere la tesi del Comune di Fiumicino, secondo la quale pur registrandosi una preferenza legislativa per promuovere l'utilizzo dello strumento informatico, le modalità di svolgimento delle selezioni pubbliche sono rimesse alla discrezionalità della P.A. e devono rispondere a logiche di razionalità e efficienza organizzativa.**

- Ciò, secondo il Collegio, comporta due importanti conseguenze.
- 1) **La prima è che, a mente dell'art. 13, comma 2, del D.P.R. n. 487 del 1994, nel testo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera n), del D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, l'uso della tradizionale forma di redazione degli elaborati mediante supporto cartaceo non è illegittima, ma non gode più di quella presunzione di imparzialità e di efficacia che era immanente nella previsione regolamentare originale, con la conseguenza che l'Amministrazione è tenuta a motivare opportunamente circa la preferenza delle prove in detta modalità, dimostrandone la coerenza con il fine di assicurare il migliore e più efficiente metodo di selezione nel caso concreto.**
- 2) **La seconda è che, rispetto all'uso nelle prove scritte di supporti informatici, la redazione degli elaborati su carta dovrà essere disciplinata specificatamente dall'Ente, non potendosi più contare sulle garanzie formali che erano precedentemente previste** dall'art. 13 comma 2 del D.P.R. n. 487 del 1984 (e dunque spetterà all'Ente indicare nel bando di concorso le prescrizioni volte ad assicurare in concreto l'anonimato dell'elaborato durante la sua correzione ai fini dell'assegnazione del punteggio, la sua effettiva riferibilità al candidato, che quest'ultimo lo abbia redatto durante le prove e così via).
- Il ricorso viene, dunque, respinto.



Il secondo banco di prova: il c.d. *click day* – una breve premessa

- Il *click day* è un periodo di tempo stabilito da un ente pubblico per presentare richieste finalizzate all'ottenimento di benefici di natura economica (incentivi, agevolazioni o contributi).
- Si tratta di una pratica utilizzata quando le risorse da distribuire sono in numero inferiore rispetto alla quantità dei richiedenti.
- Il *click day* è stato utilizzato in Italia a partire dal 2007, con il decreto flussi che modificava la procedura di ammissione di 170.000 cittadini stranieri prevedendo l'inoltro di una domanda online. Già in tale occasione, erano state rilevate difficoltà tecniche non di poco conto, che sono state riconosciute anche in sede di giustizia amministrativa. Ciononostante, soprattutto a partire dalla crisi finanziaria 2008, le pubbliche amministrazioni hanno sempre più spesso fatto ricorso a tale meccanismo.
- Uno degli ambiti di maggior utilizzo è stato, inoltre, il bando Isi dell'Inail. Data la mancanza di fondi per tutti gli idonei, solo i più veloci tra loro hanno potuto beneficiare di un finanziamento a fondo perduto per la messa in sicurezza dell'ambiente di lavoro e dei propri lavoratori.
- La verifica della completezza e correttezza della documentazione, in questi casi, viene eseguita solo *ex post*.
- L'utilizzo di un *click day* permetterebbe, quindi, di snellire le pratiche in seno alla pubblica amministrazione.



Il c.d. *click day* – una breve premessa

- In ambito tributario, la procedura del *click day* è stata oggetto di più sentenze da parte della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Nel 2009, con provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, si era infatti deciso per la fissazione di un *click day* per riconoscere alle imprese un credito di imposta per ricerca e sviluppo. La procedura si era resa necessaria a causa dell'introduzione di un tetto massimo di crediti erogabili, inizialmente non previsto
- Nel 2013, e poi nel 2015, pur non ritenendo irrazionale il criterio selettivo *prior in tempore potior in iure*, la Corte di Cassazione ha sollevato il dubbio di legittimità costituzionale per la procedura utilizzata, ovvero il *click day*.
- Secondo la Cassazione, data la vastissima platea di imprese concorrenti e dato che l'erogazione si sarebbe unicamente fondata sul momento di arrivo degli atti trasmessi per via telematica, il risultato della procedura sarebbe stato completamente scollegato dal merito delle ragioni di credito e dalla solerzia nel loro esercizio. **La selezione si sarebbe dunque puramente basata sulla «potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche, di cui dispongono i singoli contribuenti o i professionisti che li assistono».** Sia nel 2015 che nel 2017, la Corte Costituzionale si è, tuttavia, esclusivamente limitata a ritenere la questione inammissibile, senza entrare nel merito della questione
- Peraltro, il *click day* non è un *unicum* italiano, come dimostra l'iniziativa Wifi4UE indetta dall'Unione Europea per erogare finanziamenti alle municipalità europee per l'installazione di Wi-fi aperte ai cittadini. Prima di avviare la procedura, la Commissione europea chiese un parere tecnico *ex ante* a degli economisti, i quali sconsigliarono l'uso del *click day*, essendo ritenuto fortemente distorsivo del mercato e invitando, tutt'al più, a unire al criterio del "*first come, first served*" la valutazione di altri parametri di tipo geografico, dimensionale e reddituale.
- Nonostante il consiglio degli economisti di evitare tale metodo per i suoi effetti distorsivi, la Commissione ha, comunque, optato per il *first come, first served*, ma integrato da correttivi come criteri geografici e di equilibrio tra i paesi beneficiari.



Alcuni passaggi di T.A.R. Sardegna sent. 7 gennaio 2022, n. 3

- La scelta di variazione da merito a (mero) criterio del “click day” non è rispettosa delle previsioni della L.R. della Sardegna n. 7 del 21 aprile 1955 (in particolare art. 1 lett. c) che autorizza l’Amministrazione regionale, *“allo scopo di incrementare lo sviluppo del turismo nel territorio della Regione”,* ad erogare contributi per *“sostenere progetti, iniziative e manifestazioni ...che favoriscano la promozione dell’immagine della Sardegna e siano suscettibili di produrre importanti ricadute positive in termini economici e di generare flussi turistici sui territori interessati”*).
- Tutti elementi ben “qualificati”, già in sede primaria, che non sono compatibili con il concetto di domanda, semplicemente, “più veloce”.
- Secondo il TAR, infatti, una volta, annullato dal Giudice il criterio del “click day”, **il procedimento (già avviato) doveva essere compiuto nel rispetto del criterio concorsuale, con riferimento alle caratteristiche di maggior meritevolezza delle istanze-progetti, in applicazione di parametri già specificamente indicati nella norma regionale(L.R. 21/04/1955 n. 7) nonché nei provvedimenti di avvio della procedura di finanziamento per la stagione 2020, con esplicazione di valori premiali in caso di garanzia di maggior afflusso e potenziamento del turismo tramite l’organizzazione di grandi eventi, di qualità.**
- **Risultava, invece, discriminatoria l’esclusione di associazioni che non erano potute rientrate in una posizione in graduatoria, solo a causa dell’invio avvenuto in termini, ma non utile per frazioni di secondo.**



T.A.R. Sardegna sentenza 7 gennaio 2022, n. 3

- La sentenza del TAR Sardegna del 7 gennaio 2022, n. 3 ha, pertanto, confermato l'annullamento della procedura a "*click day*" per i fondi grandi eventi 2020 della Regione, imponendo una nuova istruttoria basata sulla qualità dei progetti, anziché sulla velocità di invio.
- Il TAR ha bocciato il metodo del "*click day*" utilizzato dalla Regione Sardegna per l'assegnazione di contributi, che aveva premiato solo le prime 22 associazioni più veloci.
- Il tribunale amministrativo ha, quindi, imposto la rivalutazione delle domande presentate da 164 associazioni, obbligando a una selezione basata sul merito e la qualità progettuale.
- La Regione è stata costretta a riesaminare le istanze, riconoscendo l'illegittimità del criterio cronologico puro per l'accesso ai fondi.
- La sentenza di ottemperanza del 2022 ha sancito definitivamente la necessità di una procedura più equa e trasparente per l'assegnazione dei contributi.



Conclusioni

- **Nella giurisprudenza amministrativa analizzata si è evidenziato il tentativo di tracciare un equilibrio tra spinta alla digitalizzazione delle p.a. e diritti degli utenti (aspiranti dipendenti pubblici o associazioni/aziende partecipanti a procedure di concessione di fondi/finanziamenti).**
- Se è vero che è ormai irrefrenabile l'esigenza di una piena transizione digitale nella P.A., è anche vero però che occorre essere consapevoli che la costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda sulla valorizzazione delle persone nel lavoro e non solo sulla informatizzazione di processi, servizi e infrastrutture.
- Occorrerà, quindi, riconoscere che il “*digital first*” ceda, pur sempre, il primato alla visione del “*people first*”, affermando la centralità delle persone nei processi di cambiamento digitale e tecnologico.



Bibliografia essenziale



- 1) C. Leone, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *RIDPC*, 2014, 3-4, 867;
- 2) C. Spinelli, *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in *LDE*, 2021, 4;
- 3) M. De Falco, *Digitalizzazione e imparzialità della pubblica amministrazione*, in *EQUAL – Rivista di diritto antidiscriminatorio*, 2024, 1;
- 4) L. Zoppoli – P. Monda, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DRI*, 2020, 2.
- 5) *Digital Decade 2024: DESI Methodological Note*, in [Digital Decade 2024: DESI Methodological Note / Shaping Europe's digital future.](#)