

avv. Francesco Giambelluca
Piazza Del Carmine, 1 - 27100 PAVIA
Via San Salvatore n° 13 - 24129 - BERGAMO
tel.: 0382/25213 - 301017 - fax.: 0382/401614
e-mail: avv.francesco@giambelluca.it

Pavia, 29 luglio 2025

Spettabile
Comune di Torre de' Negri
alla c.a. del sig. Sindaco
geom. Mara Riboni
Via Fratelli Cervi n° 18
27011 TORRE DE' NEGRI (PV)

Oggetto: concorso pubblico per n. 1 posto di autista scuolabus / operatore tecnico manutentivo e conseguente atto di assunzione - mozione presentata dal gruppo di minoranza "Tutti per Torre".

1. Viene richiesto parere legale al fine di valutare la procedura di concorso pubblico per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di un "Autista scuolabus/Operatore tecnico manutentivo", con particolare riguardo all'interpretazione delle clausole concernenti i requisiti di ammissione, alla luce della mozione presentata in data 21.7.2025 con la quale i consiglieri di minoranza del gruppo "Tutti per Torre" chiedono l'annullamento in autotutela del contratto di lavoro stipulato con il vincitore del concorso, sostenendo che l'ammissione alla selezione e la successiva assunzione sarebbero avvenute in violazione del bando di concorso, in quanto il candidato non era in possesso della patente di guida di categoria D al momento della partecipazione.

2. Per un corretto inquadramento della questione, è opportuno ripercorrere i seguenti passaggi procedurali, documentati agli atti.

- Il Comune di Torre de' Negri indiceva un concorso pubblico, per soli esami, per la copertura di n. 1 posto di "Autista scuolabus/Operatore tecnico manutentivo".

- L'art. 3 del bando, "Requisiti per l'ammissione", al comma 1, lett. l), richiedeva il possesso della "patente di guida categoria D con CQC".
- Tuttavia, il medesimo art. 3, al comma 3, introduceva una specifica deroga, stabilendo che: *"Possono partecipare alle prove concorsuali anche coloro che non siano in possesso di carta di qualificazione del conducente (CQC), con l'espresso impegno al suo ottenimento entro e non oltre l'eventuale scadenza del periodo di prova"*.
- In data 4.12.2024, veniva pubblicata la graduatoria di merito che individuava il vincitore.
- Con determinazione n. 1 del 4.1.2025, il Comune disponeva l'assunzione del medesimo con decorrenza dal 16.1.2025.
- In data 11.1.2025, veniva stipulato il relativo contratto individuale di lavoro, che fissava un periodo di prova di due mesi ai sensi dell'art. 25 del CCNL Funzioni Locali.
- A seguito di interpellanza della minoranza, nella seduta del Consiglio Comunale del 30.12.2024, il Sindaco chiariva che il vincitore avrebbe dovuto conseguire la patente idonea e che, nel frattempo, il servizio di trasporto sarebbe stato garantito con altra autovettura comunale.
- Con successiva interpellanza del 22.4.2025, il gruppo di minoranza chiedeva conto del mancato ottenimento dei titoli (patente D e CQC) entro la fine del periodo di prova. In risposta, l'Amministrazione comunicava che il periodo di prova era stato superato con esito positivo, che il dipendente si era prontamente iscritto ai corsi e che il ritardo nel conseguimento dei titoli era dovuto unicamente ai tempi tecnici imposti dalla motorizzazione, con previsione di completamento a luglio 2025.
- In data 21.7.2025, il gruppo di minoranza presentava una formale mozione per chiedere l'annullamento in autotutela del contratto stipulato con il vincitore.

3. La questione centrale verte intorno all'interpretazione del bando di concorso (*lex specialis* della procedura) e alla legittimità dell'operato dell'Amministrazione.

3.1. La mozione della minoranza risulta fondata su un'interpretazione restrittiva e letterale dell'art. 3, comma 3 del bando, assumendo che la deroga ivi contenuta si riferisca *esclusivamente* al CQC e non anche alla patente D che ne costituisce imprescindibile presupposto. Tale interpretazione si rivela fallace se analizzata alla luce della finalità della selezione e della natura stessa dei titoli abilitativi richiesti nonché dei **principi di logicità, ragionevolezza e favor participationis** che governano le procedure concorsuali.

Il requisito di cui alla lettera l) del comma 1 è letteralmente: “patente di guida categoria D con CQC”. Il profilo professionale a concorso è quello di “Autista Scuolabus”, una figura che svolge un servizio di trasporto professionale di persone. In tale specifico contesto, la patente D e la Carta di Qualificazione del Conducente (CQC) non sono due requisiti distinti e cumulabili, ma costituiscono un **complesso abilitativo unitario e funzionalmente inscindibile**. Il possesso della sola patente D, infatti, abilita alla guida di autoveicoli per il trasporto di più di nove persone esclusivamente per uso privato e non professionale (dunque non è idoneo alla guida dello scuolabus). È la CQC a trasformare tale abilitazione in una qualifica professionale, indispensabile per svolgere l'attività lavorativa di autista. Pertanto, ai fini del concorso in oggetto, il possesso della patente D senza la CQC sarebbe stato del tutto inutile, così come non sarebbe conseguibile la CQC senza essere in possesso della patente D. Tale inscindibilità funzionale è la chiave per una corretta interpretazione (c.d. interpretazione teleologica) del bando. Pretendere di separare i due titoli è un'operazione ermeneutica artificiosa e priva di

senso logico-giuridico. Se la *lex specialis* ha previsto la possibilità di conseguire la CQC dopo l'assunzione, lo ha fatto perché è proprio la CQC a connotare in senso professionale il requisito. È quindi del tutto ragionevole e coerente ritenere che tale deroga si estenda all'intero complesso abilitativo (patente D e CQC, *rectius*, come letteralmente previsto dal bando, patente D **con** CQC) di cui la CQC è l'elemento qualificante per la professione.

Un'interpretazione formalistica porterebbe poi non solo a un'irragionevole e sproporzionato sacrificio del principio del *favor participationis* ma si porrebbe in contrasto con i canoni di efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), limitando senza valida ragione la platea dei potenziali candidati. A questo proposito, secondo la giurisprudenza, *“a fronte di una clausola cui si riconnette una portata escludente **e a fronte del carattere non univoco della disposizione in essa racchiusa, l'interprete deve, pertanto, conformare la propria attività interpretativa al criterio del favor participationis, favorendo l'applicazione della disposizione che consenta la massima partecipazione possibile alla procedura**”* (T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, Sent., 3.12.2020, n. 12968; in senso conforme, *ex multis*: Cons. Stato, Sez. VII, Sent., 14.7.2025, n. 6183; Cons. Stato, Sez. III, Sent., 17.6.2025, n. 5294; Cons. Stato, Sez. V, Sent., 25.3.2020, n. 2090).

Ne consegue che la scelta dell'Amministrazione di ammettere il candidato è stata non solo legittima, ma l'unica in grado di attribuire un significato coerente alla volontà espressa nel bando, **favorendo la massima partecipazione senza pregiudicare l'interesse pubblico,** poiché il possesso del titolo *completo* resta condizione imprescindibile

non per l'assunzione in sé, ma per lo svolgimento della specifica mansione di guida dello scuolabus.

3.2. È stato altresì contestato il superamento del periodo di prova nonostante il mancato conseguimento dei titoli entro la scadenza del periodo medesimo, come previsto dal bando. È documentato che il dipendente si è attivato prontamente per adempiere a tale impegno. L'Amministrazione, poi, in risposta all'interpellanza di aprile 2025, ha formalmente attestato che il ritardo nel conseguimento non era imputabile al dipendente, bensì “unicamente dai tempi tecnici vincolati e previsti dalla motorizzazione”.

A tal riguardo, è dirimente il dettato dell'**art. 25 del CCNL Funzioni Locali del 16.11.2022**, rubricato “Periodo di prova”. La finalità di tale istituto è la valutazione della convenienza di un futuro rapporto di lavoro, consentendo a entrambe le parti di saggiare la reciproca convenienza del contratto. L'esito della prova si fonda su una valutazione complessiva dell'operato del lavoratore, della sua diligenza e della sua capacità di integrarsi nell'assetto organizzativo. Nel caso di specie, il dipendente ha potuto svolgere per l'intero periodo di prova tutte le mansioni non richiedenti la patente D, afferenti al profilo di “operatore tecnico manutentivo” (es. manutenzione ordinaria di immobili e verde, piccoli lavori edili, supporto agli uffici). L'Amministrazione ha potuto quindi valutare positivamente le sue capacità e la sua diligenza.

L'art. 25, comma 7, del CCNL prevede infatti che, *“decorso il periodo di prova senza che il rapporto di lavoro sia stato risolto da una delle parti, il dipendente si intende confermato in servizio e gli viene riconosciuta l'anzianità dal giorno dell'assunzione a tutti gli effetti”.*

L'Amministrazione, in assenza di volontà risolutorie, ha determinato la stabilizzazione automatica del rapporto, ritenendo il mancato rispetto del termine per il conseguimento della patente non imputabile al lavoratore, e quindi non ostativo a una valutazione complessivamente positiva del periodo di prova. Tale determinazione costituisce un esercizio di **discrezionalità amministrativa** fondato sul principio di buona fede e correttezza (art. 1175 e 1375 c.c.), applicabile anche all'azione amministrativa in virtù del richiamo contenuto nell'art. 1 l. 241/1990.¹

3.3. In ordine all'ipotesi di procedere all'annullamento in autotutela del contratto individuale di lavoro stipulato con il vincitore, va evidenziato che il potere di annullamento d'ufficio è regolato dall'art. 21-*nonies* della l. 241 del 1990, il quale stabilisce un presupposto rigido (l'illegittimità dell'atto da annullare) e altre condizioni flessibili e duttili riferite a concetti indeterminati e, come tali, affidate all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione (v. Cons. Stato, Sez. VI, 27.1.2017, n. 341). Tale potere non è infatti incondizionato, ma subordinato alla sussistenza di "ragioni di interesse pubblico", alla valutazione dell'interesse dei destinatari del provvedimento e al rispetto del principio di legittimo affidamento; esso deve inoltre esercitarsi "entro un termine ragionevole". La giurisprudenza amministrativa ha consolidato tali principi, statuendo che, per procedere all'annullamento in autotutela, è necessaria una motivazione rafforzata sulla sussistenza di un interesse pubblico **concreto e attuale** alla rimozione dell'atto, nonché una valutazione comparativa dell'interesse dei destinatari al mantenimento

¹ L'art. 1, comma 2-bis l. 241/1990 sancisce infatti che "*I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*". V. sul punto, anche Cons. Stato, Ad. Plen., 4.5.2018, n. 5.

delle posizioni e dell'affidamento insorto in capo ai medesimi (v. Cons. St., Ad. Plen., Sent. 17.10.2017, n. 8).

Nel caso di specie, non solo non si ravvisa un'illegittimità manifesta, ma manca del tutto un interesse pubblico concreto ed attuale all'annullamento. Al contrario, l'interesse pubblico è quello di conservare un rapporto di lavoro con un dipendente positivamente valutato e di non dover riavviare un'onerosa procedura concorsuale, peraltro privandosi nelle more del dipendente. Inoltre, l'annullamento si scontrerebbe con il principio di tutela del legittimo affidamento del dipendente stesso. Egli, infatti, ha riposto fiducia in una serie di atti formali posti in essere dall'Amministrazione, quali l'ammissione, il superamento delle prove concorsuali, l'assunzione e la successiva conferma in servizio. Tale affidamento è da considerarsi ragionevole e incolpevole, in quanto la presunta illegittimità dell'atto non era affatto manifesta, bensì scaturisce da un'interpretazione restrittiva e formalistica del bando concorsuale.

L'annullamento di un'intera procedura concorsuale e del conseguente contratto, a distanza di mesi, per un vizio peraltro insussistente costituirebbe un'azione sproporzionata e illegittima.

Anzi, un simile provvedimento, proprio perché lesivo di un siffatto affidamento, consolidato e incolpevole, esporrebbe l'Amministrazione a una probabile azione di risarcimento del danno da parte del dipendente, con conseguente rischio di danno erariale.

4. Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene dunque che:

- L'ammissione alla procedura concorsuale del candidato risultato vincitore sia da considerarsi legittima, in quanto basata su un'interpretazione logico-sistematica e ragionevole delle clausole del bando di concorso, in coerenza con il principio del *favor participationis*

(confermato da diversi precedenti giurisprudenziali) e del buon andamento dell'azione amministrativa;

- La decisione di confermare in servizio il dipendente al termine del periodo di prova, ai sensi dell'art. 25, comma 7, del CCNL Funzioni Locali, è da ritenersi il frutto del corretto esercizio di discrezionalità amministrativa, fondato sulla valutazione positiva dell'operato complessivo del lavoratore e sulla non imputabilità al medesimo del ritardo nel conseguimento dei titoli di guida;

- Non si ritengono sussistenti i presupposti di evidente illegittimità e di interesse pubblico concreto che giustificerebbero un intervento in autotutela ai sensi dell'art. 21-*nonies* della l. 241/1990, il quale sarebbe altresì lesivo del principio di tutela del legittimo affidamento del lavoratore ed esporrebbe l'Ente a un rischio di contenzioso con profili risarcitori;

- gli esiti del concorso non sono più contestabili in quanto è da tempo spirato sia il termine di 60 giorni per l'impugnazione innanzi al T.A.R. (termine iniziato a decorrere in data 4.12.2024, al momento della pubblicazione della graduatoria di merito che individuava il vincitore) sia quello di 120 giorni per il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Pertanto, si ritiene che la richiesta di annullamento in autotutela sia infondata in fatto e in diritto e si sconsiglia all'Amministrazione di accoglierla, confermando la piena legittimità degli atti assunti.

avv. Francesco Giambelluca

FG/IM

Firmato
digitalmente da
**FRANCESCO
GIAMBELLUC
A**
C = IT