

Pubblicato il 28/12/2020

N. 00967/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00134/2020 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 la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 134 del 2020, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da  
Claudio Patti, rappresentato e difeso dall'avvocato prof. Lorenzo Cuocolo, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Capitaneria di Porto di Genova, non costituita in giudizio;  
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova,  
v.le Brigate Partigiane, 2;

***nei confronti***

Stefano Stagnaro, Generoso Ostricarò, Mariano Angileri, Pietro Costa, Claudia  
Mondino, Marco Mozzachiodi, Luca Paolo Pompei, Arturo Savarese, Nicola Scarpa  
e Fabio Tortora, rappresentati e difesi dagli avvocati Daniela Anselmi e Chiara De  
Martino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Salvatore Orlando, Marco Genovese, Ciro De Nardo e Raffaele Caroprese, non costituiti in giudizio;

***e con l'intervento di***

*ad*

*opponendum*

Corpo Piloti del Porto di Genova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Sergio Maria Carbone e prof.ssa Chiara Enrica Tuo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

A – per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del bando di concorso per n. 2 posti di aspirante pilota nel Corpo dei Piloti del porto di Genova, indetto dalla Capitaneria di Porto di Genova in data 20.12.2019;
- della circolare n. 1 del 28.1.2019 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la vigilanza sulle Autorità portuali, recante schema di bando di concorso per aspirante pilota, richiamata nelle premesse del bando;
- del foglio prot. n. 40732 del 4.10.2019 della Capitaneria di Porto di Genova, richiamato nelle premesse del bando, ancorché non conosciuto;
- del dispaccio prot. n. 29364 del 31.10.2019 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la vigilanza sulle Autorità portuali, richiamato nelle premesse del bando, ancorché non conosciuto;
- di ogni altro atto presupposto e/o conseguente, ancorché non conosciuto;

B – per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- dell'avviso di convocazione alla prova preselettiva con l'indicazione delle modalità di svolgimento, pubblicato sul sito ufficiale della Capitaneria di Porto di Genova il 15.6.2020;
- dell'elenco degli idonei alla prosecuzione del concorso, reso all'esito della prova preselettiva e pubblicato sul sito ufficiale della Capitaneria di Porto di Genova il 2.7.2020;

- di ogni altro atto presupposto e/o conseguente, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Corpo Piloti del Porto di Genova, di Stefano Stagnaro, di Generoso Ostricarò, di Mariano Angileri, di Pietro Costa, di Claudia Mondino, di Marco Mozzachiodi, di Luca Paolo Pompei, di Arturo Savarese, di Nicola Scarpa e di Fabio Tortora;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza del giorno 18 novembre 2020, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale, mediante collegamento da remoto, ai sensi degli artt. 25, comma 1, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 e 4, comma 1, del d.l. 30 aprile 2020 n. 28;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 18 febbraio 2020 e depositato il 26 febbraio 2020 Claudio Patti ha impugnato il bando di concorso per due posti di aspirante pilota nel Corpo dei Piloti del porto di Genova, indetto dalla competente Capitaneria di porto in data 20.12.2019.

Il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 102 del d.p.r. n. 328/1952. Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 6 della Direttiva n. 2000/78/CE e dell'art. 3 del d.lgs. n. 216/2003. Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione del principio di legalità.* Il bando avrebbe illegittimamente omissso di richiedere il requisito dell'età non superiore a trentacinque anni, prestabilito dall'art. 102, comma 2, n. 2 del d.p.r. n. 328/1952. La predetta disposizione risulterebbe tuttora vigente, in quanto solamente disapplicata

con efficacia *inter partes* dalla sentenza del C.G.A.R.S. n. 1008/2018. Né l'Amministrazione avrebbe potuto procedere alla disapplicazione del limite anagrafico per contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE, sia perché tale normativa sarebbe priva di efficacia diretta (essendo stata recepita dal d.lgs. n. 216/2003), sia in quanto la disparità di trattamento in ragione dell'età risulterebbe giustificata per le caratteristiche del servizio di pilotaggio (*ex art. 4, par. 1, della direttiva n. 2000/78/CE*) e, in ogni caso, rientrerebbe fra le deroghe legate alle condizioni di formazione dei piloti ed alla necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento (*ex artt. 6, par. 1, della direttiva n. 2000/78/CE e 3, comma 4-bis, del d.lgs. n. 216/2003*).

II) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 102 e 106 del d.p.r. n. 328/1952. Violazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere per travisamento, disparità di trattamento e manifesta ingiustizia.* La scelta di introdurre una prova preselettiva risulterebbe illegittima, in quanto non contemplata dal regolamento di esecuzione del codice della navigazione, mai effettuata nei precedenti concorsi e sorretta da una motivazione insufficiente, nonché violativa della *par condicio* rispetto ai partecipanti alle selezioni presso altri porti.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è costituito in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso e instando per la reiezione dello stesso.

Il Corpo Piloti del porto di Genova ha spiegato intervento *ad opponendum*, sostenendo che il gravame sarebbe inammissibile e, in ogni caso, infondato nel merito.

Con successivi motivi aggiunti, notificati e depositati il 13 luglio 2020, il signor Patti ha impugnato l'avviso di convocazione alla prova preselettiva e l'elenco degli idonei alla successiva fase concorsuale all'esito della prova predetta, deducendo le medesime censure già articolate avverso i primi atti oppugnati, nonché i seguenti ulteriori motivi:

III) *Violazione del principio di anonimato sancito dall'art. 14 del d.p.r. n. 487/1994. Violazione del principio di segretezza delle prove concorsuali. Violazione del principio di uguaglianza, di trasparenza, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.* La prova di preselezione sarebbe stata disciplinata ed espletata in violazione dei principi di anonimato e segretezza, giacché i candidati hanno dovuto apporre le proprie generalità sui fogli-risposta. Inoltre, alcuni quesiti sarebbero risultati estranei alle materie oggetto d'esame. Infine, le domande non sono state estratte a sorte, bensì selezionate direttamente dalla Commissione.

IV) *Violazione dell'art. 102 del d.p.r. n. 328/1952, nonché dei principi di cui al d.lgs. n. 81/2008. Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione del D.M. 21.12.1981. Eccesso di potere per disparità di trattamento e manifesta ingiustizia.* La procedura di concorso avrebbe illegittimamente esonerato dalla visita medica i candidati già in servizio come piloti presso altri porti.

Si sono quindi costituiti i controinteressati Stefano Stagnaro e Generoso Ostricarò, i quali hanno difeso la piena legittimità degli atti gravati.

Con ordinanza cautelare n. 264/2020 il Tribunale ha sospeso l'efficacia degli atti oppugnati, disponendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i candidati risultati idonei alla prosecuzione della selezione.

Il ricorrente ha provveduto all'incombente e, successivamente, si sono costituiti i controinteressati Mariano Angileri, Pietro Costa, Claudia Mondino, Marco Mozzachiodi, Luca Paolo Pompei, Arturo Savarese, Nicola Scarpa e Fabio Tortora, chiedendo che l'impugnativa venga rigettata.

Le parti hanno ribadito le proprie argomentazioni con successive memorie, insistendo nelle rispettive conclusioni.

La causa è stata assunta in decisione nell'udienza del 18 novembre 2020, svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi degli artt. 25, comma 1, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 e 4, comma 1, del d.l. 30 aprile 2020 n. 28.

## DIRITTO

1. In via preliminare deve essere scrutinata l'eccezione di incompetenza per territorio sollevata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il rilievo processuale è infondato.

Ai sensi dell'art. 13, comma 4-*bis*, c.p.a. la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti, tranne che si tratti di atti normativi o generali (restando in tal caso fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza).

Nella specie il ricorrente ha impugnato il bando di concorso emanato dalla Capitaneria di porto di Genova ed i successivi atti applicativi, nonché, quali atti presupposti, la circolare del MIT n. 1 del 28.1.2019 e il dispaccio del MIT prot. n. 29364 del 31.10.2019.

Orbene, diversamente da quanto assunto dalla difesa erariale, le richiamate note ministeriali non sono qualificabili come atti amministrativi generali, bensì come norme interne con le quali l'organo centrale ha diramato istruzioni agli uffici periferici, concernenti lo schema di bando per il concorso di aspirante pilota (circolare n. 1/2019) e l'autorizzazione all'introduzione della prova preselettiva (nota prot. n. 29364/2019).

Ne consegue che correttamente il ricorso è stato radicato presso questo Tribunale, nella cui circoscrizione territoriale si trova la Capitaneria di porto che ha bandito il concorso di cui è causa.

2. Sempre in via preliminare, in accoglimento delle eccezioni formulate dal Ministero dei Trasporti e dal Corpo Piloti, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso introduttivo.

Infatti, le clausole del bando oppuginate – che non hanno posto requisiti di età ed hanno previsto una prova preselettiva – non sono immediatamente lesive della sfera giuridica del ricorrente, giacché non impediscono la sua ammissione al concorso, né

gli impongono oneri di partecipazione manifestamente sproporzionati (cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 6 settembre 2018, n. 5258; Cons. St., sez. VI, 24 agosto 2018, n. 5050; Cons. St., sez. VI, 7 marzo 2018, n. 1469; Cons. St., sez. IV, 12 giugno 2013, n. 3261; Cons. St., ad. plen., 27 gennaio 2003, n. 1).

3. I vizi dedotti con il ricorso introduttivo sono stati peraltro richiamati nei motivi aggiunti, con i quali il deducente ha impugnato il successivo atto applicativo, ossia l'esito del test di preselezione, che ha reso attuale e concreta la lesione, sino a quel momento solo potenziale ed astratta, della sua situazione soggettiva. Deve pertanto procedersi all'esame nel merito di tutte le censure articolate dal ricorrente.

4. Il primo motivo del gravame, concernente l'omessa prescrizione del limite anagrafico, non merita condivisione.

L'art. 102, comma 2, n. 2 del d.p.r. n. 328/1952 (regolamento di esecuzione del codice della navigazione), che stabilisce un'età non superiore a trentacinque anni per partecipare al concorso, è stato disapplicato dalla sentenza del T.A.R. Sicilia, Catania, n. 1525/2016, confermata dal C.G.A.R.S. con decisione n. 1008/2018, giacché fissa un limite discriminatorio in contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE.

Innanzitutto, come condivisibilmente osservato dai precedenti citati, l'età massima di trentacinque anni per l'accesso alla professione di pilota di porto non può ritenersi una condizione essenziale e determinante per lo svolgimento della relativa attività lavorativa, essendo invero sufficiente il possesso dei requisiti fisici e psichici di cui all'art. 102, comma 2, n. 4 reg. cod. nav.

In base alla disciplina di settore, infatti, i piloti di porto possono permanere in servizio fino a 65 anni di età, previa verifica annuale della perdurante idoneità fisica e psichica (art. 118 reg. cod. nav.). Inoltre, in caso di condizioni meteorologiche avverse, il suggerimento della rotta al comandante *ex art.* 92 cod. nav. può avvenire anche via radio (cfr. art. 7, comma 3, del regolamento per il servizio di pilotaggio nel porto di Genova, doc. 12 ricorrente). Infine, la normativa non prevede lo

svolgimento di una prova di efficienza fisica, ad ulteriore riprova che il profilo in questione non costituisce elemento caratterizzante delle prestazioni dei piloti.

In proposito, non risultano conferenti al caso in esame le pronunzie giurisprudenziali invocate dal ricorrente, che hanno ritenuto legittima la fissazione di limiti di età per l'ingresso nelle Forze di Polizia, in ragione del fatto che le funzioni attinenti alla protezione di persone e beni, all'arresto e alla custodia degli autori di atti criminosi possono richiedere l'impiego della forza fisica (Corte di Giustizia UE, 15 novembre 2016, C-258/15, *Academia Vasca de Policia*), oppure per l'accesso al corpo dei Vigili del Fuoco, in quanto la lotta agli incendi e il soccorso alle persone necessitano di capacità fisiche particolarmente elevate, che si riscontrano solo nei funzionari più giovani (Corte di Giustizia UE, 12 gennaio 2010, C-229/08, *Wolf*).

Per contro, appare più affine alla presente fattispecie la sentenza della Curia europea riguardante gli agenti di polizia locale, la quale ha sancito che, alla luce dell'attività svolta dagli appartenenti a tale categoria, una limitazione in base all'età risulta illegittima, essendo sufficiente il possesso di condizioni fisiche e psichiche adeguate (Corte di Giustizia UE, 13 novembre 2014, C-416/13, *Vital Pérez*).

In secondo luogo, diversamente da quanto sostenuto dal deducente, la disparità di trattamento in base all'età non può essere giustificata quale deroga ai sensi dell'art. 3, comma 4-*bis*, lett. c) del d.lgs. n. 216/2003, né per le “*condizioni di formazione richieste per il lavoro*”, né per la “*necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento*”. Sotto il primo profilo si osserva che l'obbligo dei vincitori di pilotare “*sotto la responsabilità di un pilota effettivo*”, per un anno dopo l'immissione in servizio, non vale a giustificare l'esclusione dal concorso degli ultratrentacinquenni, tanto più che il periodo di “*apprendistato*” può essere ridotto a sei mesi (cfr. art. 108 reg. cod. nav.). Né, *a fortiori*, la limitazione anagrafica può ritenersi legittimata dal fatto che i piloti effettivi devono frequentare gli appositi corsi di addestramento, sia perché la formazione iniziale è un tratto comune a molte tipologie di attività, sia in quanto le

linee guida ministeriali prevedono un aggiornamento professionale quinquennale durante tutta la carriera del pilota (cfr. doc. 2 ricorrente), che non si riduce quindi all'investimento iniziale.

Va altresì respinta la tesi secondo cui il regime pensionistico della categoria necessiterebbe di un periodo di lavoro di una certa durata, in quanto erroneamente fondata sull'assunto che i piloti a riposo verrebbero mantenuti con i proventi del servizio espletato dai piloti in attività.

In realtà, come evidenziato dal Ministero resistente e dal Corpo Piloti interveniente, fin dagli anni '80 del secolo scorso i piloti dei porti in quiescenza percepiscono il trattamento pensionistico da parte dell'Inps, mentre il c.d. sistema delle quote era residuo solamente per la corresponsione dell'indennità alla cessazione del rapporto lavorativo. Infine, il d.p.r. n. 104/2009 (c.d. *pilotage act*) ha introdotto il trattamento di fine servizio (TFS) per tutti i nuovi piloti, disponendo il progressivo abbandono delle quote. Di conseguenza, *“il sistema pensionistico attuale non si regge più finanziariamente sulla necessità che sia garantito un accesso in entrata solo a candidati giovani”* (così C.G.A. Reg. Sic., sez. giur., 17 dicembre 2018, n. 1008, cit.).

Alla luce di quanto sopra e in forza dell'obbligo di tutte le autorità di uno Stato membro, sia giudiziarie sia amministrative, di disapplicare le norme nazionali confliggenti con il diritto eurounitario, correttamente la circolare del MIT n. 1 del 28 gennaio 2019 ha modificato lo schema di bando di concorso per aspirante pilota al fine di allinearlo ai principi sanciti dalla pronuncia del C.G.A.R.S. n. 1008/2018, eliminando il requisito dell'età di cui all'art. 102, comma 2, n. 2 reg. cod. nav. *“in quanto contrastante con la normativa comunitaria dettata dalla direttiva n. 2000/78/CE, recepita nell'ordinamento nazionale con decreto legislativo n. 216/2003”* (doc. 2 resistente). Parimenti, legittimamente e doverosamente il bando oppugnato, recependo il bando-tipo di cui alla citata circolare ministeriale, non ha introdotto alcuna limitazione anagrafica per i candidati.

Priva di pregio è infine la tesi ricorsuale che esclude la possibilità di disapplicazione dell'art. 102, comma 2, n. 2 reg. cod. nav., sostenendo che la direttiva n. 2000/78/CE, essendo stata recepita dal d.lgs. n. 216/2003, sarebbe ormai priva di efficacia diretta.

Secondo l'elaborazione della giurisprudenza comunitaria, l'efficacia diretta (o effetto diretto), ossia la capacità di fondare direttamente situazioni soggettive dei singoli, è propria di tutte le disposizioni normative dell'Unione europea che siano sufficientemente chiare, precise e suscettibili di applicazione immediata. Di conseguenza, le direttive con tali caratteristiche risultano sempre dotate di efficacia diretta c.d. verticale e, quindi, sono invocabili dai cittadini nei confronti delle pubbliche autorità, a prescindere dal fatto che siano state o meno recepite dal legislatore nazionale (semmai, non potendo la direttiva produrre effetti diretti orizzontali, *id est* nei rapporti tra i singoli, la mancata o inesatta trasposizione può fondare un obbligo risarcitorio dello Stato inadempiente).

Inoltre, con riferimento alla direttiva n. 2000/78/CE, la Corte di Giustizia ha espressamente statuito che la regola di non discriminazione in base all'età costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, in quanto applicazione specifica della parità di trattamento, con la conseguenza che eventuali norme nazionali incompatibili devono essere disapplicate (Corte di Giustizia UE, 19 gennaio 2010, C-555/07, *Kücükdeveci*, che ha riconosciuto l'obbligo di disapplicare una disposizione del codice civile tedesco in contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE, la quale, come nel caso in esame, era già stata recepita nell'ordinamento teutonico con una legge del 2006; analoghe conclusioni sono state assunte da Corte di Giustizia UE, 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri*, avente ad oggetto una normativa danese).

5. È infondato anche il secondo motivo della narrativa in fatto, con cui viene censurata l'introduzione nel concorso di una prova preselettiva.

Come rilevato dal Ministero e dal Corpo Piloti, gli artt. 1, comma 2, e 7, comma 2-*bis*, del d.p.r. n. 487/1994 stabiliscono, in relazione alla generalità dei concorsi pubblici, la possibilità di ricorrere a forme di preselezione, eventualmente predisposte da aziende specializzate e realizzate con l'ausilio di sistemi automatizzati. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, l'Amministrazione può legittimamente decidere di sottoporre i candidati ad una prova preliminare allo scopo di semplificare ed accelerare l'*iter* concorsuale, laddove il numero di domande di partecipazione sia esorbitante o comunque tale da determinare sensibili lungaggini procedurali (in tal senso cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lazio, sez. III-bis, 23 ottobre 2020, n. 10871; T.A.R. Lazio, sez. III-bis, 2 luglio 2020, n. 7631; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-bis, 3 dicembre 2019, n. 13805; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-bis, 10 maggio 2019, n. 5829; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, 16 novembre 2015, n. 12982).

Nel caso in esame, la Capitaneria di porto di Genova ha chiesto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di inserire fra le prove un test preselettivo con quesiti a risposta multipla "*al fine di poter condurre le varie fasi concorsuali in maniera più snella*". Tale istanza è stata debitamente motivata con la considerazione che il numero di domande di partecipazione al concorso, da sempre molto elevato nel porto genovese, presumibilmente sarebbe stato ancora maggiore, sia per l'eliminazione del limite di età, sia perché da alcuni anni non erano state espletate selezioni, in attesa della conclusione del contenzioso siciliano (cfr. nota Capitaneria in data 4.10.2019, doc. 3 resistente). In accoglimento di tale richiesta il MIT ha autorizzato la prova preselettiva, richiamando il d.p.r. n. 487/1994 quale "*fonte di carattere generale dei concorsi pubblici*" (cfr. nota MIT in data 31.10.2019, doc. 4 resistente). In concreto, poi, sono state presentate n. 182 domande, vale a dire un numero di gran lunga superiore rispetto ai due posti messi a bando: il che costituisce conferma della non irragionevolezza della scelta operata dall'Amministrazione.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non può ravvisarsi una violazione della *par condicio* rispetto ai concorsi banditi in altri porti che non prevedano la prova di preselezione. Come si è detto, infatti, il test preliminare è solamente un modulo organizzativo la cui adozione rientra nella discrezionalità della P.A. Nella specie, poi, le materie indicate come oggetto del questionario preselettivo sono le medesime della prova orale (cfr. art. 5 del bando di concorso), sì che non ricorre per i candidati un aggravio nella preparazione.

6. Con il terzo articolato motivo dell'impugnativa, introdotto con il ricorso *ex art.* 43 c.p.a., il deducente si duole delle modalità di regolamentazione e di successivo espletamento della prova preselettiva.

Le censure sono in parte fondate, nei termini seguenti.

6.1. Come riconosciuto dal Ministero resistente (cfr. nota prot. n. 29364 del 31.10.2019), il procedimento di selezione per l'ammissione nella Corporazione dei piloti di porto costituisce un concorso pubblico.

La procedura in questione è infatti puntualmente disciplinata negli artt. 102-108 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione (d.p.r. n. 328/1952), che contempla la tipica struttura concorsuale. Segnatamente, viene espressamente previsto:

- un “concorso” “*per titoli ed esami*”, con specifici requisiti di ammissione (art. 102);
- la pubblicazione di un “*bando di concorso*” e la nomina di una “*commissione esaminatrice*” (art. 104), che provvede alla valutazione dei “*titoli*” (art. 105) ed alla sottoposizione dei candidati alle “*prove di esame*” (art. 106), nonché alla formulazione della “*graduatoria di merito*” sulla base dei “*risultati del concorso*” (art. 107);
- l'approvazione degli atti della selezione a cura del Direttore marittimo competente per territorio, sotto condizione dell'accertamento del possesso dei requisiti in capo ai vincitori (art. 107, ultimo comma).

Né in senso contrario riveste alcun rilievo il fatto (invocato dall'ente interventore) che i piloti siano lavoratori autonomi, legati al Corpo di appartenenza da un rapporto di natura associativa e non da un vincolo di subordinazione, giacché la Corporazione dei piloti possiede personalità giuridica pubblica, ai sensi dell'art. 86 cod. nav. (tanto che l'Autorità marittima esercita sia la vigilanza sulla Corporazione, sia il potere disciplinare sui piloti: cfr. art. 14 del regolamento per il servizio di pilotaggio nel porto di Genova). Trova quindi applicazione il pacifico indirizzo pretorio secondo cui, nelle procedure di reclutamento presso soggetti pubblici, il requisito della concorsualità sussiste in forza della natura comparativa della selezione e della valutazione di discrezionalità tecnica affidata alla commissione giudicatrice, a nulla rilevando la tipologia dell'instaurando rapporto lavorativo (che può essere anche di carattere autonomo, sia occasionale sia coordinato e continuativo), con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 (in tal senso cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 15 marzo 2017, n. 1176; Cons. St., sez. V, 7 giugno 2016, n. 2439; Cons. St., sez. VI, 8 luglio 2015, n. 3405; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 13 settembre 2018, n. 287; T.A.R. Toscana, sez. I, 20 aprile 2018, n. 557).

Da ciò discende che la procedura ricade sotto l'egida del d.p.r. n. 487/1994, il quale reca norme generali in ordine ai concorsi pubblici (e la cui applicabilità nel caso di specie è stata oltretutto sostenuta sia dal Ministero dei Trasporti, sia dallo stesso Corpo Piloti, per giustificare l'introduzione della prova preselettiva: *supra*, § 5).

Pertanto, le prove delle pubbliche selezioni devono svolgersi con modalità idonee a garantire il rispetto dei principi sanciti dal d.p.r. n. 487 cit. e, segnatamente, dell'imparzialità e della trasparenza dell'operato della Commissione esaminatrice, che costituiscono diretto portato del principio costituzionale di uguaglianza, nonché del conseguente criterio applicativo dell'anonimato dei compiti dei concorrenti.

La regola dell'anonimato è stata espressamente estesa dalla giurisprudenza più recente anche alle prove preselettive, sebbene queste siano volte unicamente ad accertare un livello minimo di preparazione in capo ai candidati, allo scopo di consentire a quelli giudicati idonei l'accesso alle successive fasi concorsuali (prove scritte, pratiche, orali). Ciò in quanto le prove preliminari, al pari di quelle concorsuali in senso stretto, costituiscono attuazione della regola di accesso al pubblico impiego (e, in generale, agli incarichi conferiti da soggetti pubblici) mediante selezione *ex art.* 97, comma 4, Cost., come si evince anche dall'art. 7, comma 2-*bis*, del d.p.r. n. 487 cit., che le considera vera e propria fase procedimentale, seppur eventuale, di un concorso pubblico (in tal senso cfr. Cons. St., sez. III, 24 gennaio 2019, n. 599; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, ord. 12 febbraio 2020, n. 218).

Del resto, la già richiamata giurisprudenza che ha ammesso la facoltà della P.A. di organizzare le procedure concorsuali prevedendo un esame preselettivo ha avuto cura di precisare che tale prova deve essere condotta “*nei limiti rigorosi del rispetto del principio di par condicio dei candidati e della trasparenza dell'azione amministrativa*” (così, testualmente, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, 16 novembre 2015, n. 12982, cit.; nello stesso senso, *ex plurimis*, T.A.R. Lazio, sez. III-bis, 23 ottobre 2020, n. 10871, cit.; T.A.R. Lazio, sez. III-bis, 2 luglio 2020, n. 7631, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-bis, 3 dicembre 2019, n. 13805, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-bis, 10 maggio 2019, n. 5829, cit.).

Nel caso in esame la prova preliminare è stata disciplinata e si è svolta senza garantire l'anonimato dei candidati, giacché il questionario è stato somministrato tramite fogli cartacei sui quali i partecipanti hanno dovuto apporre le proprie generalità (cfr. avviso di convocazione alla prova preselettiva, doc. 5 ricorrente, ove viene indicato che il *form* contenente il questionario “*dovrà essere compilato con nome e cognome e controfirmato dal candidato su ogni pagina*”; dai test versati in atti risulta che i candidati

hanno apposto cognome e nome nell'apposito spazio in prima pagina e hanno firmato in calce tutti i sei fogli-risposta contenenti i quiz). I questionari sono stati successivamente corretti direttamente dai commissari, i quali, quindi, conoscevano i nominativi degli autori dei compiti ed avrebbero teoricamente potuto alterarli (selezionando eventuali risposte lasciate in bianco).

La violazione del principio di anonimato e segretezza determina un'illegittimità da pericolo astratto, rilevante in sé ed insanabile, senza che sia necessario ricostruire *a posteriori* il possibile percorso di riconoscimento degli elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli. Da un lato, infatti, la condotta inosservante della predetta regola è già *ex ante* considerata come offensiva, in quanto connotata dall'attitudine a porre in pericolo o anche soltanto a minacciare il bene protetto; dall'altro lato, un simile accertamento si risolverebbe in una sorta di *probatio diabolica*, che contrasterebbe con l'esigenza, organizzativa e giuridica, di assicurare senz'altro e per tutti il rispetto delle indicate norme, di rilevanza costituzionale, sul pubblico concorso (in tal senso cfr., *ex plurimis*, Cons. St., ad. plen., 20 novembre 2013, nn. 26, 27 e 28, secondo cui “la violazione dell'anonimato da parte della Commissione nei pubblici concorsi comporta una illegittimità da pericolo c.d. astratto e cioè un vizio derivante da una violazione della presupposta norma d'azione irrimediabilmente sanzionato dall'ordinamento in via presuntiva, senza necessità di accertare l'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di correzione”; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 24 giugno 2014, n. 6681).

Priva di pregio si rivela l'obiezione del Corpo Piloti secondo cui l'adozione di tali cautele risulterebbe eccessivamente onerosa e, di fatto, finanziariamente insostenibile per l'ente, che non avrebbe le risorse economiche per espletare procedure né totalmente informatizzate (tramite computer da mettere a disposizione dei candidati), né con test cartacei da correggere attraverso lettori ottici.

Infatti, gli accorgimenti per garantire il rispetto della fondamentale regola dell'anonimato sono vari e non richiedono necessariamente l'acquisto diretto di

strumentazione tecnica o il (pur meno dispendioso) affidamento della gestione della prova preliminare ad aziende specializzate.

In particolare, le modalità di tutela dell'anonimato nelle prove scritte configurate dall'art. 14 del d.p.r. n. 487/1994 sono adottabili «a costo zero» anche nei test di preselezione. In sostanza, ciascun candidato scrive i propri dati anagrafici su un cartoncino contenuto in una busta piccola, che sigilla e compiega in una busta grande, nella quale inserisce anche il proprio elaborato. In questo modo la Commissione ignora i nomi degli autori delle prove al momento della correzione e procede al riconoscimento solo a conclusione del giudizio di tutti i compiti dei concorrenti.

In alternativa, come segnalato dal deducente, è possibile l'assegnazione a ciascun candidato di un codice identificativo, da riportare sul proprio foglio-risposta, che non permetta di associare immediatamente la prova alla persona che l'ha svolta.

Va infine disattesa l'eccezione di inammissibilità del motivo sollevata dal Ministero e dai controinteressati, che eccepiscono il mancato superamento della c.d. prova di resistenza da parte del ricorrente. Secondo il pacifico orientamento giurisprudenziale, infatti, non soggiace alla prova di resistenza chi fa valere vizi che, come nella specie, colpiscono in radice la legittimità della procedura concorsuale e ne rendano pertanto necessaria la rinnovazione (in tal senso cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 2 aprile 2020, n. 2221; T.A.R. Molise, sez. I, 24 marzo 2020, n. 101; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 19 febbraio 2015, n. 84).

6.2. Per quanto concerne la mancata estrazione a sorte dei quiz sottoposti ai candidati, che sono stati scelti direttamente dalla Commissione, le difese del Ministero, del Corpo Piloti e dei controinteressati contestano l'applicazione analogica di tale regola, stabilita per le prove scritte dall'art. 11 del d.p.r. n. 487/1994. In proposito, si osserva che effettivamente il d.p.r. n. 487 prescrive il sorteggio delle tracce degli scritti e delle domande delle prove orali, mentre nulla indica in relazione

ai test preselettivi. Di conseguenza, alla luce della normativa vigente, l'estrazione dei quesiti non risulta doverosa per le prove di preselezione e, quindi, la censura va respinta *in parte qua*.

Il Collegio non può tuttavia esimersi dall'osservare che, sebbene non obbligatoria, appare senz'altro auspicabile la predisposizione di due o tre batterie di domande, da inserire in pieghi suggellati e da fare sorteggiare a un candidato prima dell'inizio della prova (tanto più che il concorso in esame non prevede scritti, ma solo orali). Invero, a fronte di un minimo aggravio procedimentale (la fotocopiatura *illico et immediate* del questionario estratto in un numero di copie pari a quello dei candidati presenti), tale *modus procedendi* assicura una piena attuazione dei principi di imparzialità e trasparenza di cui all'art. 97 Cost.

6.3. Il motivo va infine rigettato nella parte in cui deduce l'estraneità di alcuni quesiti alle materie stabilite con decreto direttoriale in data 19.5.2015 e riportate nell'Allegato 2 al bando di concorso, con le seguenti precisazioni.

Il ricorrente si duole anzitutto del fatto che la domanda n. 18 presupponesse la conoscenza delle c.d. linee guida PIANC in materia di progettazione di opere portuali. Senonché, come evidenziato dal Corpo Piloti, le predette linee guida raccolgono anche le migliori pratiche in materia di teoria della manovra all'interno delle strutture portuali e l'esame di teoria della manovra risulta espressamente previsto nel citato D.D. del 19.5.2015. In concreto, poi, il quesito chiedeva di indicare quali dimensioni dovrebbe presentare una darsena portuale per assicurare una sicura manovra in assenza di misure di mitigazione, vale a dire una nozione che non appare irragionevole richiedere ad un aspirante pilota di porto.

Il deducente contesta inoltre il fatto che i quiz in inglese non riguardassero solamente i tre argomenti prestabiliti per la prova orale di lingua straniera, ossia terminologie utilizzate in manovra, simulazione di scambio di informazioni tra comandante della nave e pilota, nonché simulazione di gestione delle emergenze.

In effetti, i quesiti in lingua spaziavano anche nelle altre materie d'esame (ad esempio, il ricorrente ha risposto erroneamente al quesito n. 23, che aveva ad oggetto il fenomeno noto come "*wedge effect*"). Tuttavia, la formulazione di quiz in idioma anglosassone su tutti gli argomenti deve ritenersi ammessa in base all'art. 5 del bando, ai sensi del quale "*la prova preselettiva...consiste in numero 30 quesiti a risposta multipla, tesi a verificare la conoscenza della lingua inglese e delle materie oggetto d'esame, di cui all'Allegato 2*". Peraltro, sarebbe stato certamente più trasparente precisare esplicitamente nel bando la possibilità di formulare domande in inglese su tutte le materie d'esame.

7. Con l'ultimo motivo dell'impugnativa il ricorrente lamenta che la *lex specialis* di concorso avrebbe illegittimamente esentato dalla visita medica i candidati già in servizio come piloti presso altri porti.

La doglianza non può essere accolta.

L'art. 9 del bando stabilisce che, superato l'esame orale, i concorrenti sono sottoposti all'accertamento del possesso dei requisiti fisici e psichici da parte di una commissione all'uopo nominata.

È vero che il secondo comma del medesimo art. 9 ritiene validi gli accertamenti sanitari compiuti, senza peraltro specificare da quale organo, nei dodici mesi precedenti. Tuttavia, come hanno dimostrato i controinteressati, tale ambigua previsione non è in realtà stata applicata, avendo l'Autorità marittima nominato una commissione medica per sottoporre a visita indistintamente tutti i candidati che avessero superato le prove orali.

8. Da ultimo, il Collegio ritiene di non poter accogliere le istanze del Ministero resistente e dei controinteressati intese a fare salva la procedura svolta, limitando gli effetti dell'accoglimento del gravame alla ripetizione del test preselettivo, o alla diretta ammissione all'esame orale, in relazione al solo ricorrente (e agli altri candidati che hanno proposto ricorsi paralleli).

Invero, la tipologia del vizio che inficia la selezione è tale da travolgerla radicalmente e imporne l'annullamento *in toto*, dovendosi conseguentemente procedere ad una riedizione del concorso allo scopo di assicurare l'anonimato nella fase di correzione dei questionari.

Per completezza, si osserva che i due precedenti richiamati dall'Avvocatura (T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 457/2012 e T.A.R. Toscana n. 1105/2011) riguardavano selezioni per l'ammissione a corsi di laurea, nelle quali, quindi, l'inserimento dei ricorrenti in soprannumero consentiva di contemperare tutti gli interessi coinvolti senza eccessive controindicazioni.

Il predetto indirizzo è stato comunque superato dalla giurisprudenza più recente, la quale ha sancito che l'accoglimento di vizi di carattere procedimentale comporta necessariamente la radicale caducazione degli atti, risultando incompatibile con la parziale salvezza della procedura e l'ammissione dei ricorrenti in soprannumero e senza riserva (in tal senso cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 18 settembre 2017, nn. 4357-4358; Cons. St., sez. VI, 8 febbraio 2016, n. 506; Cons. St., sez. VI, 22 settembre 2015, nn. 4432-4437; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-bis, 9 agosto 2018, n. 8959).

Inoltre e in ogni caso, la procedura in contestazione presenta profili di sostanziale differenza rispetto a quelle di cui alle pronunzie citate, giacché i candidati concorrono per un numero prestabilito di posti di lavoro, con la conseguenza che l'accesso all'esame orale deve essere rigorosamente limitato ai soggetti che superino una prova preselettiva espletata nel pieno rispetto delle regole (in argomento cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-quater, 28 giugno 2017, nn. 7457-7459, aventi ad oggetto un concorso pubblico per infermiere, secondo cui “*nel bilanciamento degli interessi in rilievo nel caso di specie, non appare affatto prevalente quello alla prosecuzione delle prove concorsuali rispetto a quello alla eventuale ripetizione della preselezione, tenuto conto: a) della gravità delle violazioni denunciate...; b) del fatto che questa è diretta all'unico risultato dello*

*sfoltimento della platea dei concorrenti ammessi alle vere e proprie prove concorsuali; c) della circostanza per cui non v'è, nel caso in esame, l'incombenza di calendario dell'anno accademico che peso decisivo ha assunto nella elaborazione dell'evocato orientamento pretorio").*

9. In relazione a quanto precede, il ricorso per motivi aggiunti si appalesa fondato, ai sensi e nei limiti predetti, e va dunque accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, mentre il ricorso introduttivo deve essere dichiarato inammissibile.

10. In ragione della natura della controversia, sussistono giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- dichiara inammissibile il ricorso introduttivo;
- accoglie il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2020, svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere

Liliana Felletti, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Liliana Felletti**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Caruso**

IL SEGRETARIO