

Avv. Elena De Bacci
Via Vetulonia, n. 39a 00183-Roma
fax.06.77206943
Pec: elena.debacci@ordineavvocatiroma.org

TRIBUNALE CIVILE DI ROMA

Sezione Lavoro

RICORSO

Per: 1) La dott.ssa **Maria Vittoria Struglia** () nata a
 il e ivi residente in ; 2) la dott.ssa **Adriana Carillo**
() nata a il e ivi residente in
 ; 3) la dott.ssa **Giovanna Pisacane** () nata a
) il e residente in , ; 4) la dott.ssa
Anna Sytchkova () nata a il e residente
in ; 5) il dott. **Ernesto Napolitano** ()
nato a il e residente in ; 6) il dott.
Roberto Iacono () nato a e residente in
 ; 7) il dott. **Alberto Tofani** .
 nato a e residente in ;
8) il dott. **Gregorio D'Agostino** () nato a il
 e residente in , elettivamente domiciliati in Via
Vetulonia n. 39a (RM), presso lo studio dell'Avv.to Elena De Bacci
(), che li rappresenta e difende disgiuntamente e congiuntamente
con l'Avv. Roberto Pera giusta procura in calce al presente ricorso

C O N T R O

**ENEA – ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO
SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE** con sede in Lungotevere Thaon di



Revel n. 76 00196 – Roma in persona del rappresentante legale p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato domiciliata per legge in Roma, Via dei Portoghesi n. 12.

PREMESSO CHE

1) I ricorrenti, attualmente, sono dipendenti a tempo indeterminato dell'ENEA con mansioni di Ricercatore III livello (Napolitano, Pisacane, Struglia, Sytchkova, Tofani) e di Primo Ricercatore II livello (Carillo, Iacono, D'Agostino).

2) Con Delibera n. 471/PER l'ENEA avviava una procedura selettiva per titoli, per l'attribuzione di complessivi 250 posti destinati allo sviluppo professionale, ai sensi dell'art. 15, commi 5 e 6 del CCNL EPR 2002 – 2005 del personale dipendente dell'ENEA con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato inquadrato nei livelli III e II (RIF. 01/15/2021) (**All.1 – Bando; All. 2 – modifiche al Bando**).

3) I ricorrenti presentavano domanda di partecipazione alla suddetta procedura (**All. 3 – domanda Struglia ID ██████; All. 4 – domanda Carillo ID ██████; All. 5 – domanda Pisacane ID ██████; All. 6 domanda Sytchkova ID ██████; All. 7 - domanda Napolitano ID ██████; All. 8 - domanda Iacono ID ██████; All. 9 – domanda Tofani ID ██████; All.10 – domanda D'Agostino ID ██████**) allegando elenco dei documenti trasmessi, curriculum vitae, 5 prodotti scelti, 20 prodotti relativi alla formazione e non più di 80 altri titoli per la valutazione, come prescritto dall'art. 3 lett. A) del bando e una relazione in cui illustrare il contributo di ruolo fornito per il raggiungimento degli obiettivi scientifici e gestionali dell'Agenzia ai sensi dell'art. 3, lett. B) (**All. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18**).

4) In data 3.11.23 venivano pubblicate le graduatorie di merito come da circolare n. 6/DIRGEN (**All.19**).

5) I ricorrenti si posizionavano come di seguito specificato:

Area Tematica 2 – Passaggio da III a II livello



SYTCHKOVA	148°	Punti	17,25
TOFANI	161°	Punti	11,73

Area Tematica 2 – Passaggio da II a I livello

D’AGOSTINO	25°	Punti	21,20
------------	-----	-------	-------

Area Tematica 4 – Passaggio da III a II livello

STRUGLIA	178°	Punti	30,30
NAPOLITANO	208°	Punti	20,20
PISACANE	218°	Punti	17,00

Area Tematica 4 – Passaggio da II a I livello

CARILLO	55°	Punti	27,50
IACONO	59°	Punti	24,20

5) In considerazione dei punteggi ottenuti, nettamente al di sotto del merito, i ricorrenti esercitavano il proprio diritto di accesso agli atti in seguito al quale apprendevano che la totalità o la quasi totalità dei propri titoli non era stata valutata in quanto, secondo l’Ente convenuto, non depositati in modo conforme a quanto stabilito nel Bando di Concorso.

6) I ricorrenti, in data 27.11.23, inviano istanza in autotutela con diffida ad adempiere **(All. 20; All. 21, 22, 23 – pec avvenuta consegna)** ove significavano quanto segue: *“Sebbene i miei assistiti si siano attenuti alle regole indicate dal bando nessuno dei titoli presentati è stato valutato in ragione di una inesistente, illogica e irrazionale violazione delle regole stabilite nel bando per il deposito della domanda e degli allegati.*

Da un punto di vista strettamente tecnico occorre rilevare che il Bando non ha fornito indicazioni univoche con la conseguenza che ciascun candidato ha utilizzato i mezzi del proprio sistema operativo.

In ogni caso, deve osservarsi che CINECA, nell’acquisizione dei file, ha reso gli stessi non modificabili e non alterabili da terzi.



La piattaforma CINECA è stata messa a disposizione dall'Amministrazione ed ha assegnato ad ogni documento caricato una sequenza di caratteri alfanumerici che identifica in modo certo il documento e, al tempo stesso, ne garantisce l'immodificabilità.

Da un punto di vista strettamente giuridico si rileva che l'Amministrazione avrebbe dovuto fare ricorso all'istituto del c.d. soccorso istruttorio; al riguardo si legga:

Consiglio di Stato, sentenza n. 7975/2019: *La giurisprudenza amministrativa ha da tempo riconosciuto che l'art. 6 comma 1 lett. B) della L. n. 241/1990 ha introdotto, nell'ambito del procedimento amministrativo, il cd. Soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere. Il Collegio ritiene che nell'ambito dei concorsi pubblici, l'attivazione del c.d. soccorso istruttorio è tanto più necessaria per le finalità proprie della procedura che, in quanto diretta alla selezione dei migliori candidati non può essere alterata nei suoi esiti da meri errori formali, come accadrebbe se un candidato meritevole non risultasse vincitore per una mancanza facilmente emendabile con la collaborazione dell'amministrazione. Qualora il candidato abbia allegato i titoli il soccorso istruttorio va attivato, qualora dalla documentazione presentata residuino margini di incertezza facilmente superabili”.*

Inoltre, la giurisprudenza si è più volte pronunciata in merito alle modalità informatiche di compilazione della domanda di partecipazione ad un concorso rilevando che eventuali errori di compilazione e/o problemi legati alla piattaforma non possono mai determinare un danno per il candidato e, comunque, obbligano l'amministrazione a considerare un titolo ove effettivamente sussistente e comprovato.

*Si legga al riguarda: **Tar Campania, sentenza n. 742/2023:** “La modalità informatica di compilazione della domanda non può impedire all'amministrazione, per un mero tecnicismo informativo, di non considerare il titolo ove effettivamente sussistente e comprovato”.*



Nel caso dispecie la mancata valutazione dei titoli presentati dai miei assistiti oltre a trovare la sua ratio su un presupposto falso (ovvero la mancanza del requisito della non modificabilità) finisce con l'addossare ai candidati la responsabilità di un procedimento che, ab origine, ha dimostrato ampi margini di irrazionalità, eccesso di potere e sviamento da tutti quelli che sono i principi della buona amministrazione”.

Chiedevano, infine, di provvedere, entro e non oltre 30 giorni dal ricevimento dell'istanza, alla valutazione dei titoli allegati alla domanda di partecipazione.

7) Analoga istanza veniva inviata dal dott. D'Agostino e dal dott. Tofani (**All.24, 25**).

8) La convenuta amministrazione non dava alcun riscontro alle suddette istanze.

DIRITTO

1. Violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990 come modificato dalla legge n. 120/2020.

Come detto, in data 27.11.23 i ricorrenti inviano istanza in autotutela con diffida ad adempiere chiedendo la valutazione dei propri titoli esclusi perché depositati in formato diverso (secondo l'ENEA) da quello prescritto dal bando.

L'ENEA non dava alcuna risposta in violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990 il quale prevede che nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, deve comunicare agli interessati i motivi del diniego concedendo termine di 10 giorni per presentare eventuali osservazioni.

Nel caso di specie, avendo riguardo alle istanze in autotutela presentate dagli odierni ricorrenti, non è stato rispettato il procedimento imposto dalla legge il cui scopo è quello di evitare i costi e i tempi della giustizia ordinaria.

Alla richiesta di valutazione dei titoli dei ricorrenti inviata a mezzo istanza in autotutela con contestuale diffida ad adempiere, l'amministrazione avrebbe dovuto dare



risposta – anche in termini di rigetto delle richieste avanzate - e concedere termine di 10 giorni per presentare eventuali ed ulteriori osservazioni anziché ignorarla completamente.

La giurisprudenza ha evidenziato che il mancato invio del preavviso di rigetto determina **l’annullamento del provvedimento discrezionale senza possibilità di sanatoria** in quanto il contraddittorio avrebbe potuto consentire l’emersione di fatti e circostanze tali da indurre l’Amministrazione ad una diversa conclusione (ad esempio avrebbe potuto convincere l’amministrazione della necessità di sanare la posizione dei ricorrenti tramite il c.d. soccorso istruttorio).

2. Sulla natura della procedura selettiva interna ex art. 15. Competenza del Tribunale ordinario

Il comma 5 dell’art. 15 CCNL 2002 – 2005 prevede che *“l’accesso al II e al I livello di ricercatore e tecnologo avviene anche attraverso procedure selettive affidate ad apposite Commissioni esaminatrici finalizzate all’accertamento del merito scientifico ovvero tecnologico, attivate con **cadenza biennale** all’interno dei profili di ricercatore e tecnologo”*.

Come noto la Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 8603/2016, ha affermato che *“deve ritenersi erronea l’interpretazione operata dalla Corte territoriale della disciplina in materia di classificazione del personale di cui al CCNL per il comparto degli enti di ricerca del 17 aprile 2006, dal quale risulta l’identificarsi dell’area di inquadramento con la figura professionale del Tecnologo (e del ricercatore), a sua volta articolata su tre livelli con al vertice la posizione di dirigente tecnologo, sicché la procedura selettiva in questione si configura come un mero passaggio di livello all’interno della medesima area” (All.26).*

Della questione si sono occupate anche le Sezioni Unite di questa Corte con sentenza n. 8985/2018 (All.27) affermando proprio in relazione ad un concorso ex art. 15 che *“in tema di lavoro pubblico contrattualizzato, non rientrano tra le progressioni*



verticali – le cui controversie sono devolute al giudice amministrativo – né le progressioni meramente economiche, né quelle che comportano il conferimento di qualifiche più elevate, ma comprese nella stessa area, categoria o fascia di inquadramento e, come tali, caratterizzate da profili professionali omogenei nei tratti fondamentali, diversificati sotto il profilo quantitativo piuttosto che qualitativo”.

Le Sezioni Unite (vedi punto **d** della motivazione) hanno anche chiarito che “*per procedure concorsuali di assunzione – attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo – si intendono non solo quelle preordinate alla costituzione ex novo dei rapporti di lavoro ma anche i procedimenti concorsuali interni destinati a consentire l’inquadramento dei dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate con novazione oggettiva del rapporto di lavoro” e. al punto **f** della motivazione ha chiarito che “*restano invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative a procedure riguardanti le progressioni all’interno di ciascuna area professionale o categoria, sia che riguardino l’acquisizione di posizioni più elevate meramente retributive, sia che si riferiscano al conferimento di qualifiche superiori”.**

Va specificato che in ENEA non sono state attivate procedure ex art. 15 (o procedure analoghe finalizzate ai passaggi di livello) da oltre 10 anni (15 anni per il passaggio dal II° livello al I°) con la conseguenza che i ricorrenti non hanno avuto opportunità di sviluppo professionale e sono rimasti fermi nel livello per tale lungo periodo.

Finalmente l’ENTE ha bandito le procedure ex art. 15 ma ha ulteriormente tradito le aspettative dei propri dipendenti valutando **0** i loro titoli non per motivazioni di merito ma solo ed esclusivamente a causa del formato degli allegati depositati in sede di domanda di partecipazione.



La valutazione ottenuta dai ricorrenti li esclude anche da un eventuale scorrimento delle graduatorie che l'ENTE ha più volte promesso (**All. 28**) con evidente aggravio del danno.

Come meglio spiegheremo nei successivi paragrafi la richiesta di PDF non modificabile è una richiesta non solo mai precedentemente vista in altri concorsi ma anche priva di senso tecnico. Inoltre, trattandosi di concorso interno, tutti gli allegati erano già in possesso dell'ENTE e da questo conosciuti ed eventuali difformità (legate esclusivamente alla natura del PDF) dovevano essere sanate per mezzo del c.d. soccorso istruttorio.

3. Sul Bando. Nullità/annullabilità dell'art. 3.

Il Bando prevedeva, all'art.3:

*“La domanda si perfeziona con due accessi complementari: uno tramite la piattaforma dedicata alla pagina <https://pica.cineca.it/enea> - secondo quanto descritto alla successiva sezione **A)** – e l'altro tramite applicativo LOTUS ENEA – secondo quanto descritto alla sezione **B)**).*

A) Presentazione domanda e documentazione tramite <https://pica.cineca.it/enea>.

...omissis...Ad ogni domanda verrà attribuito un numero identificativo.

Alle domande di partecipazione le candidate e i candidati dovranno allegare un file in formato PDF e in formato excel, elaborato secondo il format allegato (All.1), contenente l'elenco dei documenti trasmessi, in pdf non modificabile, di seguito indicati:

- *Il curriculum vitae in formato europeo, della grandezza massima di 5MB, per la valutazione ai sensi di quanto indicato al successivo art. 6, lettera a) punto 1;*
- *Non più di 5 prodotti scelti, ciascuno della grandezza massima di 5MB, per la valutazione ai sensi di quanto indicato al successivo art. 6, lettera a) punto 2;*



- *Non più di 20 prodotti relativi alla formazione ricevuta e non più di 80 per altri titoli, per la valutazione ai sensi di quanto indicato al successivo art. 6, lettera a) punti 3 e 4.*

B) Presentazione domanda e documentazione tramite Lotus.

Accedendo a Lotus (con le credenziali Lotus/Notes - le stesse del cedolino e della CU) al link che sarà disponibile in “IntraENEA” e sulla piattaforma <https://pica.cineca.it/enea> le candidate e i candidati prenderanno visione di tutte le informazioni, già in possesso dell’amministrazione, necessarie per la valutazione dell’esperienza professionale ai sensi di quanto indicato al successivo art. 6, lettera b). Dovranno confermare i dati presenti oppure presentare richiesta di integrazione allegando la necessaria documentazione di supporto, in file pdf non modificabile.

Inoltre, dovranno inserire una relazione, in formato pdf non modificabile, della grandezza massima di 3 cartelle formato A4 (carattere non più piccolo di 11) secondo il formata allegato al presente bando (All. n. 2), in cui illustrare il contributo di ruolo fornito per il raggiungimento degli obiettivi tecnico scientifici e gestionali dell’Agenzia, per la valutazione ai sensi di quanto indicato al successivo art. 6 lettera c), anche facendo riferimento a documenti già in possesso dell’Agenzia.

Il Bando, dunque, prevedeva una complessa procedura per la presentazione della domanda e dei relativi allegati da effettuarsi tramite la piattaforma CINECA e tramite il deposito di pdf non modificabili.

Il riferimento a pdf non modificabili non prevedeva, comunque, la non valutazione degli allegati stessi ne veniva indicata una procedura da seguire uguale per tutti i candidati che venivano, dunque, lasciati liberi di operare in modo personale e differente gli uni dagli altri.

Era, in ogni caso, dedicata una specifica piattaforma per il deposito della domanda e degli allegati che attribuiva ad ogni candidato un numero identificativo così come ad



ogni allegato (vedi domande di partecipazione) in modo da assicurare il perfetto riferimento del documento al candidato.

Nonostante ciò, per ben 110 candidati, gli allegati non sono stati reputati valutabili in quanto depositati in modo non conforme (ovvero PDF non modificabili).

Si noti che la piattaforma informatica respingeva automaticamente i file di dimensione eccessiva (non consentendone la presentazione), ma non dava alcun allerta riguardo il formato “*non modificabile*” e ciò probabilmente proprio a causa dell’ambigua definizione che non consentiva una verifica informatica standard.

L’art. 3 del bando, nella parte in cui richiede il deposito di allegati in formato pdf non modificabile, senza fornire alcuna istruzione in merito, è illegittima, irrazionale, viziata da eccesso di potere e, per l’effetto nulla e/o annullabile.

3. I Verbali di valutazione.

I verbali di valutazione dei ricorrenti riportano le seguenti diciture:

Carillo: Verbale n. 7 del 18 maggio 2023 (All. 29): *“Nel file Allegato 1 i documenti evidenziati in rosso sono da intendersi come modificabili e pertanto non sono stati valutati. La commissione rileva che durante l’analisi svolta della documentazione ha verificato l’esistenza di documenti salvati in formato pdf/A; tale documentazione in analogia con quanto fatto da altre commissioni non viene valutata poiché considerata modificabile. La commissione rileva che durante l’analisi svolta della documentazione ha verificato l’esistenza di documenti salvati in formato pdf dotati di lucchetto che solo ad un esame più approfondito risultano essere modificabili; tali documenti, in analogia con quanto fatto da altre commissioni, non viene valutata poiché considerata modificabile”.*

Nella seduta del 18 maggio 2023 la commissione ha esaminato e valutato i titoli di 36 candidati in 6 ore e 20 minuti; sono stati, dunque, aperti almeno 3.600 allegati al fine di verificarne la non modificabilità e, successivamente, valutati i titoli non



modificabili. Si consideri che la commissione stessa scrive che *“solo in seguito ad un esame più approfondito”* alcuni allegati sono risultati essere modificabili. Quindi, o l'esame non è stato affatto approfondito o è materialmente impossibile esaminare approfonditamente 3.600 allegati e, inoltre, valutarli.

D'Agostino: Verbale n. 7 del 31.03.23 (All.30): *“Tutti i titoli sono stati presentati in modo non conforme e quindi non sono stati valutati”*.

Nella seduta del 31.03.23 sono stati esaminati i titoli di 8 candidati (circa 800 documenti); la commissione in 5 ore e 30 ha dovuto aprire tutti i PDF per verificarne la non modificabilità e valutare i titoli considerati non modificabili.

Una tale operazione risulta difficilmente ipotizzabile considerato che la commissione non ha solo dovuto valutare i titoli ma accertarne anche la non modificabilità.

Iacono: Verbale n. 9 del 23.06.23 (All.31): *“Nel file Allegato 1 i documenti evidenziati in rosso sono da intendersi come modificabili e pertanto non sono stati valutati. La commissione rileva che durante l'analisi svolta della documentazione ha verificato l'esistenza di documenti salvati in formato pdf/A; tale documentazione in analogia con quanto fatto da altre commissioni non viene valutata poiché considerata modificabile. La commissione rileva che durante l'analisi svolta della documentazione ha verificato l'esistenza di documenti salvati in formato pdf dotati di lucchetto che solo ad un esame più approfondito risultano essere modificabili; tali documenti, in analogia con quanto fatto da altre commissioni, non viene valutata poiché considerata modificabile”*.

Nella seduta del 22 giugno 2023 la commissione ha esaminato e valutato i titoli di 42 candidati in 3 ore e 50 minuti; sono stati, dunque, aperti almeno 4.200 allegati al fine di verificarne la non modificabilità e, successivamente, valutati i titoli non modificabili. Si consideri che la commissione stessa scrive che *“solo in seguito ad un*



esame più approfondito” alcuni allegati sono risultati essere modificabili. Quindi, o l’esame non è stato affatto approfondito o è materialmente impossibile esaminare approfonditamente 4.200 allegati e, inoltre, valutarli in sole 3 ore e 50 minuti.

Napolitano: Verbale n. 11 del 27.07.23 (All.32). *“Nel file Allegato 1 i documenti evidenziati in rosso sono da intendersi come modificabili e pertanto non sono stati valutati. La commissione rileva che durante l’analisi svolta della documentazione ha verificato l’esistenza di documenti salvati in formato pdf/A; tale documentazione in analogia con quanto fatto da altre commissioni non viene valutata poiché considerata modificabile. La commissione rileva che durante l’analisi svolta della documentazione ha verificato l’esistenza di documenti salvati in formato pdf dotati di lucchetto che solo ad un esame più approfondito risultano essere modificabili; tali documenti, in analogia con quanto fatto da altre commissioni, non viene valutata poiché considerata modificabile”.*

Nella seduta dell’11 luglio 2023 la commissione ha esaminato e valutato i titoli di 39 candidati in 4 ore e 20 minuti; sono stati, dunque, aperti almeno 3.900 allegati al fine di verificarne la non modificabilità e, successivamente, valutati i titoli non modificabili. Si consideri che la commissione stessa scrive che *“solo in seguito ad un esame più approfondito”* alcuni allegati sono risultati essere modificabili. Quindi, o l’esame non è stato affatto approfondito o è materialmente impossibile esaminare approfonditamente 3.900 allegati e, inoltre, valutarli in sole 4 ore e 20 minuti.

Pisacane: Verbale n. 12 del 21.09.23 (All.33). *“Nel file Allegato 1 i documenti evidenziati in rosso sono da intendersi come modificabili e pertanto non sono stati valutati. La commissione rileva che durante l’analisi svolta della documentazione ha verificato l’esistenza di documenti salvati in formato pdf/A; tale documentazione in analogia con quanto fatto da altre commissioni non viene valutata poiché considerata modificabile. La commissione rileva che durante l’analisi svolta della documentazione*



ha verificato l'esistenza di documenti salvati in formato pdf dotati di lucchetto che solo ad un esame più approfondito risultano essere modificabili; tali documenti, in analogia con quanto fatto da altre commissioni, non viene valutata poiché considerata modificabile”.

Nella seduta del 21 settembre 2023 la commissione ha esaminato e valutato i titoli di 38 candidati in 5 ore e 50 minuti; sono stati, dunque, aperti almeno 3.800 allegati al fine di verificarne la non modificabilità e, successivamente, valutati i titoli non modificabili. Si consideri che la commissione stessa scrive che *“solo in seguito ad un esame più approfondito”* alcuni allegati sono risultati essere modificabili. Quindi, o l'esame non è stato affatto approfondito o è materialmente impossibile esaminare approfonditamente 3.800 allegati e, inoltre, valutarli in sole 5 ore e 50 minuti.

STRUGLIA; Verbale n. 13 del 28.09.23 (All.34). *“Nel file Allegato 1 i documenti evidenziati in rosso sono da intendersi come modificabili e pertanto non sono stati valutati. La commissione rileva che durante l'analisi svolta della documentazione ha verificato l'esistenza di documenti salvati in formato pdf/A; tale documentazione in analogia con quanto fatto da altre commissioni non viene valutata poiché considerata modificabile. La commissione rileva che durante l'analisi svolta della documentazione ha verificato l'esistenza di documenti salvati in formato pdf dotati di lucchetto che solo ad un esame più approfondito risultano essere modificabili; tali documenti, in analogia con quanto fatto da altre commissioni, non viene valutata poiché considerata modificabile”.*

Nella seduta del 28 settembre 2023 la commissione ha esaminato e valutato i titoli di 42 candidati in 4 ore e 45 minuti; sono stati, dunque, aperti almeno 4.200 allegati al fine di verificarne la non modificabilità e, successivamente, valutati i titoli non modificabili. Si consideri che la commissione stessa scrive che *“solo in seguito ad un esame più approfondito”* alcuni allegati sono risultati essere modificabili. Quindi, o



l'esame non è stato affatto approfondito o è materialmente impossibile esaminare approfonditamente 4.200 allegati e, inoltre, valutarli in sole 4 ore e 45 minuti.

Sytchkova e Tofani: Verbale n. 23 del 26.09.23 (All.35). La commissione dà atto che i documenti presentati dai candidati non sono in formato pdf non modificabile.

Nella seduta del 26 settembre vengono esaminate 10 domande in 3 ore e 40; sono stati, dunque, aperti almeno 1000 allegati al fine di verificarne la non modificabilità e, successivamente, valutati i titoli non modificabili in sole 3 ore e 40.

Dall'esame dei verbali emerge che la commissione, pur dando atto di aver dovuto svolgere esami approfonditi, ha impiegato circa 20 secondi ad allegato per controllarne la non modificabilità e valutarlo.

Una tale operazione appare quanto meno improbabile sia in relazione alla sola valutazione dei titoli ma diviene quasi impossibile se si considera che prima della valutazione la commissione ha anche dovuto verificare la tipologia di pdf tramite "*esame approfondito*".

A tal proposito si evidenzia che il CTP ha verificato dall'esame di soli 3 documenti della dott.ssa Struglia (Corso di Formazione per Tutor e Supervisor, Struglia PS1 Estratto pdf e T6 Struglia-Workshop. Pdf, presi a campione tra gli allegati alla domanda e che qui si ridepositano per comodità del giudice – **All. 36, 37, 38**) che uno su tre era da considerarsi non modificabile (salvo ricorrere a modelli di contraffazione di livello più sofisticato); il documento in questione è il Corso di Formazione per Tutor e Supervisor in quanto formato immagine.

Il titolo era, quindi, valutabile anche secondo i criteri irrazionali del bando stesso.

Orbene, se già un documento su tre di quelli analizzati risulta valutato in modo errato dalla commissione possiamo solo ipotizzare cosa sia successo nella valutazione di 3000 documenti cui sia stato dedicato un tempo medio di 20 secondi ad allegato.



Inoltre, il CTP ha evidenziato che anche la domanda di partecipazione (domanda Struglia – 730967 – rif – 01 – 15 – 2021) presentata attraverso la piattaforma CINECA era modificabile dalla terza pagina in poi in quanto in formato ASCII e ciò a riprova che il concetto di pdf non modificabile è privo di senso qualora non si specifichi il livello di protezione richiesto ed in considerazione del fatto che ogni pdf può essere modificato con sistemi più o meno avanzati a seconda della protezione applicata.

In ogni caso, la commissione avrebbe dovuto attivare il c.d. soccorso istruttorio e chiedere ai candidati di depositare i documenti in formato pdf fornendo le dovute istruzioni.

4. Il concetto di PDF non modificabile

Non esiste un PDF non modificabile in assoluto ma esistono protezioni diverse che richiedono maggiori livelli di contraffazione.

Esistono, però, molti sistemi, presenti online gratuitamente, che consentono di rimuovere tutte le protezioni dai file pdf; una volta rimosse le protezioni si può editare il nuovo pdf sbloccato con qualsiasi programma adatto allo scopo (ad esempio con Nitro Reader sarà possibile inserire scritte, firme, copiare ed evidenziare testi).

Anche i pdf protetti da password possono essere modificati ad esempio tramite iLovepdf o PDF Password Remover Tool; al riguardo va però ricordato che sbloccare file di cui non si è proprietari è reato.

Ancor più banalmente a chi volesse artatamente modificare uno dei documenti prodotti basterebbe sostituirlo con altro avente il medesimo nome.

Pertanto, il PDF non modificabile non esiste.

Il concetto corretto è quello di contenuto “non ripudiabile” o “non alterabile” che si ottiene apponendo una “hash function” (o check sum) che rende impossibili successive alterazioni.



Ebbene, la piattaforma CINECA – per mezzo della quale i ricorrenti hanno depositato la propria domanda e i propri allegati – ha reso i file non ripudiabili da parte di chi li ha depositati e non alterabili da parte di chi li ha ricevuti. Cineca, dunque, ha reso tutti i documenti allegati “non modificabili” assegnando una “hash function” ad ogni documento caricato (sequenza alfanumerica che identifica in maniera univoca il documento e ne garantisce l’immodificabilità – in gergo tecnico l’integrità).

Inoltre, ci si chiede chi avrebbe potuto e voluto modificare i pdf allegati alla domanda commettendo, tra l’altro, reato. La domanda, una volta inoltrata con i relativi allegati, è apribile solo dalla commissione che, di conseguenza, è l’unica che avrebbe potuto modificare i pdf allegati.

Chiaramente escludiamo tale possibilità e, pertanto, non si comprende il senso del pdf non modificabile.

Per ogni altra questione relativa al concetto di pdf non modificabile ci si riporta alla relazione del CTP (All.39).

5. Violazione dell’art. 97 della Cost., dell’art. 1 e 2 della Legge n. 241/1990. Violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità e del legittimo affidamento. Violazione della par condicio e manifesta irragionevolezza. Violazione dell’art. 6 della L. 241/90 e dell’art. 83, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016 in relazione all’obbligo di soccorso istruttorio.

a. Sulla violazione dell’art. 97 della Cost e degli art. 1 e 2 della Legge n. 241/90.

Il Bando di concorso nel prevedere che i documenti dovessero essere allegati in formato PDF non modificabile, senza fornire alcuna spiegazione in merito e senza indicare una modalità che dovesse essere usata da tutti i candidati in modo da assicurare la par condicio degli stessi ha chiaramente violato i principi di collaborazione e buona fede (art. 2 bis l.241/90) ed ha violato quanto prescritto dall’art. 2 della L. n. 241/90 il



quale prevede che *“La Pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell’istruttoria”*.

Nel caso di specie non esiste alcuna valida motivazione per imporre il deposito di PDF non modificabili; tale dicitura non era mai stata presente nei precedenti concorsi ENEA, non è presente in quelli appena banditi (All. 40, 41) e non è presente in bandi di altri enti di ricerca (All. 42, 43, 44).

La clausola oltre ad essere manifestamente irragionevole, non avendo specificato il livello di sicurezza richiesto e non avendo individuato un sistema uguale per tutti i candidati ha violato la par condicio degli stessi finendo per favorire non il più meritevole ma i candidati che, per fortuna o per particolari conoscenze informatiche, hanno protetto i propri documenti nel formato ritenuto dalla commissione come conforme al dettato del bando.

Per assurdo la procedura in oggetto potrebbe aver premiato i candidati con meno merito ma con più conoscenze informatiche ed aver escluso i candidati con più merito e meno conoscenze informatiche in spregio a quelli che sono tutti i principi dei concorsi pubblici diretti alla selezione dei migliori candidati che non può essere alterata nei suoi esiti, da meri errori formali.

**b. Sulla violazione della par condicio e manifesta irragionevolezza.
Violazione dell’art. 6 della L. 241/90 in relazione all’obbligo di soccorso istruttorio.**

Si riportano di seguito alcune sentenze;

Consiglio giustizia amministrativa Sicilia, sentenza n. 115/2021: *“In materia di procedure amministrative telematiche l’Amministrazione procedente, che impone il caricamento e la trasmissione di dati su piattaforma informatica, è tenuta ad approntare un sistema operativo adeguato....(omissis)....Tale scelta non deve tradursi in un aggravamento procedimentale, né deve incidere sulla possibilità di partecipazione dei concorrenti, alterandone la par condicio. Le procedure informatiche applicate ai*



procedimenti amministrativi debbono collocarsi in una posizione necessariamente servente rispetto agli stessi, non essendo concepibile che, per problematiche di tipo tecnico, sia ostacolato l'ordinato svolgimento dei rapporti fra privato e pubblica amministrazione” (All.45).

Tar Lazio Roma, sentenza n. 16512/23: *“Ove la Commissione avesse nutrito margini di incertezza avrebbe potuto essere legittimamente oggetto del c.d. soccorso istruttorio, al fine di consentire l'integrazione documentale. Istituto sicuramente applicabile in relazione ai procedimenti concorsuali e idoneo ad assicurarne il buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost. in conformità ai canoni di collaborazione e oggettiva buona fede richiamati dall'art. 1, comma 2 bis della legge 241 del 1990” (All.46).*

Tar Sicilia Catania, sentenza n. 2948/23: *“La scelta di gestire una procedura selettiva con modalità esclusivamente informatiche non deve tradursi in un aggravamento procedimentale, né deve incidere sulla possibilità di partecipazione dei concorrenti” (All.47).*

Consiglio di Stato, sentenza n. 4065/2018: *“La controversia ha ad oggetto i limiti alla sanabilità, mediante lo strumento del c.d. soccorso istruttorio di cui all'art. 83, comma 9, del D.lgs. n. 50 del 2016, delle difformità, rispetto alle prescrizioni della lex specialis, caratterizzanti le concrete modalità di presentazione della documentazione finalizzata ad estrinsecare la volontà di partecipazione alla gara del concorrente, con particolare riguardo all'ipotesi in cui questa sia espletata telematicamente. Nella fattispecie in esame la difformità contestata riguarda le domande di partecipazione presentate in formato doc. anziché pdf, ciò ha comportato la mancata apertura dei relativi files con conseguente impossibilità di verificarne il contenuto....omissis...*



Non è in discussione la preferibilità del formato pdf rispetto al formato doc ai fini della predisposizione e della trasmissione dei documenti di gara, in quanto maggiormente idoneo, rispetto al secondo, a garantire la stabilità degli stessi.

Nella specie, tuttavia, anche in considerazione della natura del documento irregolare l'esigenza di immodificabilità non si pone in termini così stringenti, non contenendo essa dati suscettibili di influire sullo svolgimento della selezione, da indurre a ritenere che l'irregolarità incida sulla stessa individuazione del contenuto del documento medesimo o del suo autore, siccome sornito di idonee garanzie di stabilità.

Tale esigenza, del resto, sarebbe stata agevolmente e tempestivamente salvaguardata mediante l'attivazione del soccorso istruttorio, il quale, attraverso l'acquisizione del documento nel formato pdf richiesto dalla lex specialis, avrebbe garantito pro futuro ed in termini ragionevolmente rapidi l'integrità del documento (previa verifica della corrispondenza del suo contenuto a quello acquisito in formato doc).

Deve solo aggiungersi, al fine di ulteriormente avvalorare l'illegittimità dell'impugnato provvedimento espulsivo, che la lex specialis non contemplava alcuna espressa sanzione di esclusione per l'ipotesi di inosservanza della prescrizione concernente l'estensione del file recante la domanda di partecipazione” (All.48).

La sentenza in oggetto (pur se resa in tema di appalti) offre spunti particolarmente interessanti per il caso specifico che oggi ci occupa in quanto presenta molti punti simili; la *lex specialis* chiedeva che la documentazione fosse depositata in formato pdf ma questa veniva, invece, depositata in formato doc e, pertanto, non valutata (nel nostro caso la *lex specialis* chiedeva che la documentazione venisse depositata in formato pdf non modificabile e i ricorrenti, secondo l'ENEA, l'avrebbero depositata in formato pdf



modificabile). In entrambi i casi la *lex specialis* non prevedeva alcuna sanzione di esclusione per l'ipotesi di inosservanza della suddetta prescrizione.

Il Consiglio di Stato, con argomentazione incensurabile, concludeva che in ipotesi del genere l'amministrazione è tenuta ad attivare il soccorso istruttorio.

Tar Emilia, sentenza n. 709/2020: *“Sul punto non ritiene il Collegio necessario disporre mezzi istruttori, ritenendo invece assorbente il denunciato motivo della mancata attivazione del soccorso istruttorio, in considerazione della procedura telematica utilizzata, della inequivocabile volontà della ricorrente di partecipare al concorso nonché del possesso da parte della stessa di tutti i richiesti requisiti di partecipazione.*

In prima approssimazione, il soccorso istruttorio di cui all'art. 6 della legge 241/90 in quanto espressione di buon andamento e del dovere di collaborazione esigibile nel procedimento amministrativo non costituisce una facoltà, ma un doveroso modus operandi volto a superare inutili formalismi in nome del principio del favor participationis e della semplificazione, rappresentando, quindi un'applicazione legale del principio del giusto procedimento sancito dall'art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241 che impone all'Amministrazione di accertare l'esistenza delle effettive condizioni di osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge o dal bando e ricomprende la possibilità di chiedere chiarimenti, purché il possesso del requisito sia comunque individuabile dagli atti depositati e occorra soltanto una delucidazione ovvero un aggiornamento.

Invero, con riferimento ai procedimenti concorsuali il soccorso istruttorio, per giurisprudenza consolidata, deve essere temperato con le esigenze di par condicio ed imparzialità, operandosi una distinzione tra regolarizzazione documentale e integrazione documentale, quest'ultima sussistente ogni volta che vengano in rilievo omissioni di documenti o inadempimenti procedurali richiesti a pena di esclusione



dalla legge di gara a differenza invece, dalla mera regolarizzazione, che attiene a circostanze o elementi estrinseci al contenuto della documentazione e che si traduce, di regola, nella rettifica di errori materiali. Mentre l'integrazione documentale non è generalmente ammessa non vi sono ostacoli per la regolarizzazione.

Quanto, poi, in riferimento ai concorsi pubblici, l'attivazione del soccorso istruttorio è tanto più necessaria per le finalità proprie di detta procedura che, in quanto, diretta alla selezione dei migliori candidati a posti pubblici, non può essere alterata da meri errori formali, come accadrebbe se un candidato meritevole non risultasse vincitore per una mancanza facilmente emendabile con la collaborazione dell'Amministrazione.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che l'istituto del soccorso istruttorio risulti ancor più rilevante in seno ai procedimenti effettuati con modalità esclusivamente telematiche.

Nel caso di specie la ricorrente, pur nell'incertezza dell'invio o meno della domanda, è ragionevolmente stata tratta in inganno dalla mancata ricezione della conferma d'invio, anche a causa dell'assenza di un vademecum illustrativo ovvero di istruzioni tecniche idonee a supportare i concorrenti nell'adempimento degli oneri procedurali di tipo informatico” (All.49).

Nel caso di cui sopra la domanda era stata presentata con la piattaforma digitale PICA – sviluppata dal CINECA – (ovvero la stessa piattaforma utilizzata nel caso che ci occupa) e la sentenza, oltre a quanto sopra riportato, scriveva: *“La domanda è riconducibile con certezza alla ricorrente dal momento che l'accesso alla piattaforma digitale è protetto da un sistema di accreditamento”.*

Pertanto, nel caso di specie, la domanda presentata dai ricorrenti e certamente ad essi riferibile in quanto protetta da un sistema di accreditamento così come i documenti allegati (protetti da hash); l'unica divergenza è (secondo ENEA) il formato (pdf o pdf



non modificabile. Ebbene, in questo caso, trattandosi di mera regolarizzazione (poiché non vengono in considerazione elementi intrinseci al contenuto) l'Ente era tenuto ad attivare il soccorso istruttorio.

6. Ulteriori profili di nullità/annullabilità del bando.

L'art. 6 del bando prevede alla lettera c) **“Contributo di ruolo” 25 punti su 100.**
Tale punteggio sarà attribuito, fino ad un massimo del 5% degli aventi diritto, complessivamente considerati, dalla Commissione per la valutazione del contributo di ruolo, ai candidati che si siano particolarmente distinti nella propria attività, valorizzando uno o più dei seguenti elementi:

- i. Raggiungimento di obiettivi tecnico scientifici e gestionali dell'Agenzia di particolare rilevanza;*
- ii. Svolgimento di ruoli di responsabilità di struttura e/o di progetto e loro caratteristiche (durata, livello organizzativo, natura progettuale, rilevanza del progetto, quota di partecipazione finanziaria dell'Agenzia, ecc);*
- iii. Coordinamento di rilevanti risorse finanziarie e/o umane”.*

L'attribuzione di 25 punti su 100 al solo 5% degli aventi diritto appare lasciare un ampio margine di discrezionalità alla commissione tale da sconfinare nell'eccesso di potere, irragionevolezza, irrazionalità.

Inoltre, risultano irrazionali i criteri in base ai quali è stata calcolata l'anzianità che escludono il riconoscimento dell'esperienza professionale maturata fuori ENEA, gli anni a TD con il profilo di funzionario 8 livello e gli anni di esperienza post lauream (vedi tabella F allegata al bando – **All.50**).

Occorre precisare che il livello 8 equivale al III livello ricercatore/tecnologo e la diversa dicitura dipende esclusivamente all'inquadramento precedente all'entrata



dell'ENEA in EPR. Al fine di dimostrare quanto detto si deposita la sentenza del Tribunale di Napoli n. 4897/2023 (**All.51**).

Per le ragioni sopra esposte i ricorrenti, come in epigrafe rappresentati, difesi e domiciliati propongono

RICORSO EX ART. 414 C.P.C.

Affinché il Giudice del lavoro, in esito agli adempimenti di rito Voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ill.mo Tribunale adito, accertarsi e dichiararsi:

a) la nullità e/o annullabilità dell'art. 3 del bando nella parte in cui richiede il deposito di allegati in formato pdf non modificabile senza fornire alcuna indicazione;

b) annullare la graduatoria di merito approvata in data 3.11.23 e tutti gli atti precedenti, conseguenti e connessi alla stessa;

c) ordinare alla convenuta amministrazione di valutare i titoli dei ricorrenti così come depositati o, in subordine, previa attivazione del c.d. soccorso istruttorio tramite richiesta di deposito dei medesimi allegati in formato pdf non modificabile previa individuazione dell'iter da seguire e del livello di sicurezza richiesto;

In via subordinata, annullare il bando in ragione dell'art. 3, dell'art. 6 lettera c) e del calcolo dell'anzianità.

In via istruttoria chiede ammettersi CTU al fine di chiarire il concetto di pdf non modificabile e di accertare/verificare il formato pdf degli allegati dei ricorrenti e dei vincitori.

d) condannarsi la convenuta al pagamento delle spese di lite in favore del sottoscritto procuratore antistatario.



Si dichiara, altresì, come disposto dall'art. 152 delle disposizioni di attuazione del codice civile così come debitamente novellato dal Decreto Legge n. 98 del 2011, convertito con modificazione, dalla Legge n. 111 del 2011 che il valore del presente procedimento è indeterminabile. Contributo unificato euro 259,00.

Si depositano i documenti indicati in atti.

Roma, 27.12.23

Avv. Elena De Bacci

MANDATO

*Io sottoscritta dott.ssa **Maria Vittoria Struglia** (████████████████████), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci

MANDATO

*Io sottoscritta dott.ssa **Adriana Carillo** (████████████████████), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci



MANDATO

*Io sottoscritta dott.ssa **Giovanna Pisacane** ([REDACTED]), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci

MANDATO

*Io sottoscritta dott.ssa **Anna Sytchkova** ([REDACTED]), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci

MANDATO

*Io sottoscritto dott. **Ernesto Napolitano** ([REDACTED]), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci



MANDATO

*Io sottoscritto dott. **Roberto Iacono** ([REDACTED]), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci

MANDATO

*Io sottoscritto dott. **Alberto Tofani** ([REDACTED]), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci

MANDATO

*Io sottoscritto dott. **Gregorio D'Agostino** ([REDACTED]), delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio l'avv. Elena De Bacci, presso il cui studio in Roma, Via Vetulonia n.39a, eleggo domicilio - conferendogli ogni più ampia facoltà anche per eventuali gravami, atti esecutivi e conseguenti, nonché per transigere, conciliare, quietanzare, chiamare terzi in causa e farsi sostituire da altri legali, in relazione al presente giudizio, con promessa "de rato et valido", conferendo, nel contempo, autorizzazione al trattamento dei propri dati sensibili, e ciò ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 196/2003.*

Vera la firma

Avv. Elena De Bacci

