

Il giudizio tecnico-discrezionale delle Commissioni nei concorsi pubblici e i limiti del sindacato giurisdizionale: riflessioni a margine della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 7113/2025

Di Riccardo Renzi

“il giudizio espresso dalla Commissione esaminatrice in ordine agli elaborati concorsuali è manifestazione di discrezionalità tecnica e come tale è sindacabile solo nei limiti della manifesta illogicità, del travisamento dei fatti o dell'errore evidente di diritto”

Tale giudizio si concretizza in quel vizio (dell'atto, della motivazione e/o della parte teorica) che preclude ex se una complessiva valutazione di idoneità, legittimando la deroga al principio generale della lettura analitica di tutte le prove svolte dal candidato.

La valutazione in sede giurisdizionale dei giudizi della Commissione d'esame deve tener conto della circostanza che la stessa ha natura essenzialmente qualitativa della preparazione scientifica dei candidati, attenendo alla sfera della discrezionalità tecnica. Il sindacato nei confronti degli atti di correzione di tali prove è limitato al riscontro di evidenti errori di fatto e di giudizio da parte della Commissione, che lascino intravedere il manifesto travisamento dei fatti sui quali il giudizio è stato svolto, oppure la manifesta illogicità o irragionevolezza del compimento di questa attività.

Guida alla lettura

La sentenza n. 7113 del 2025 del Consiglio di Stato, Sezione Terza, offre un'importante occasione per riflettere sui limiti del sindacato giurisdizionale sugli atti valutativi delle Commissioni esaminatrici nei concorsi pubblici, con particolare riferimento al concorso per 400 posti di notaio indetto nel 2019. Il giudice amministrativo ha confermato la legittimità della valutazione di inidoneità formulata dalla Commissione sulla base di gravi insufficienze rilevate nella redazione dell'elaborato, escludendo l'esistenza di travisamenti o illogicità manifeste. La

pronuncia riafferma l'autonomia tecnico-discrezionale della Commissione, sottolineando il ruolo marginale del giudice nella revisione del merito valutativo, salvo casi di evidente irragionevolezza. La nota analizza nel dettaglio i passaggi fondamentali della decisione e ne discute le ricadute sul piano del diritto amministrativo concorsuale.

La decisione in commento – **Cons. Stato, Sez. III, sent. 7113/2025** – interviene su una materia tradizionalmente delicata e spesso oggetto di contenzioso: la legittimità del giudizio di inidoneità emesso da una Commissione esaminatrice in sede di concorso pubblico. Il caso di specie concerne il concorso per 400 posti di notaio bandito nel 2019, al quale la dottoressa Ludovica Nola aveva partecipato, subendo una valutazione negativa per uno dei tre elaborati scritti. Il rigetto dell'appello conferma una consolidata impostazione giurisprudenziale, che circoscrive l'ambito di intervento del giudice amministrativo rispetto all'attività tecnico-discrezionale delle Commissioni d'esame.

La vicenda processuale

La ricorrente, non ammessa alle prove orali a causa del giudizio negativo riportato nell'elaborato sull'atto inter vivos, aveva impugnato innanzi al TAR Lazio la valutazione della Commissione, che aveva riscontrato **tre errori ostativi**, ritenuti gravi e tali da impedire la prosecuzione della correzione degli ulteriori elaborati. Il TAR, con sentenza n. 2934/2024, aveva respinto il ricorso, giudicando immune da vizi l'operato della Commissione. In sede di appello al Consiglio di Stato, l'appellante aveva sollevato numerose doglianze in punto di motivazione e correttezza del giudizio espresso, insistendo sull'erroneità tecnica della valutazione resa e sulla presunta infondatezza delle censure mosse alla sua prova.

La natura tecnico-discrezionale del giudizio delle Commissioni

In via preliminare, il Consiglio di Stato ribadisce un **principio cardine della giurisprudenza amministrativa**: il giudizio espresso dalla Commissione esaminatrice in ordine agli elaborati concorsuali è manifestazione di **discrezionalità tecnica** e come tale è **sindacabile solo nei limiti della manifesta illogicità, del travisamento dei fatti o dell'errore evidente di diritto**. L'organo giudicante non

può sovrapporre il proprio giudizio a quello della Commissione, a meno che quest'ultima non abbia violato i canoni logico-giuridici dell'attività valutativa.

L'errore ostativo come causa di esclusione immediata

Il Collegio si sofferma sull'istituto dell'**errore ostativo**, previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 166/2006, come causa idonea ad interrompere la valutazione degli altri elaborati. Tale errore, come spiegato, deve rivestire carattere di **gravità e irrimediabilità**, precludendo una valutazione complessiva favorevole del candidato. Nel caso concreto, i **tre rilievi formulati dalla Commissione** sono stati ritenuti validi e adeguatamente motivati:

- **Incompletezza nella disciplina del pagamento con cambiali:** l'elaborato è risultato lacunoso nella regolamentazione del pagamento dilazionato, privo di specificazione sul numero, gli importi e le scadenze dei titoli, e affetto da un uso atecnico del concetto di cambiale come mezzo di pagamento.
- **Errata previsione della rinuncia all'ipoteca legale in un preliminare:** il candidato ha ipotizzato una rinuncia non prevista né giuridicamente consentita nel contesto di un contratto preliminare da parte del promittente venditore.
- **Omessa trattazione degli istituti giuridici richiesti:** in particolare, il rapporto tra contratto preliminare e definitivo (art. 2932 c.c.), il principio di simmetria della forma, e il concetto di astrattezza dei titoli di credito.

L'inidoneità dell'elaborato come valutazione insindacabile nel merito

Le doglianze dell'appellante si sono risolte in una **richiesta di rivalutazione del merito tecnico-giuridico dell'elaborato**, attività non consentita al giudice amministrativo. Secondo il Consiglio di Stato, la motivazione della Commissione non solo non appare illogica, ma si fonda su errori effettivamente gravi e sufficienti a giustificare l'esclusione del candidato.

I profili di diritto amministrativo: discrezionalità tecnica e motivazione standardizzata

Questa pronuncia si colloca nel solco di un indirizzo giurisprudenziale che riconosce alla **Commissione esaminatrice un margine di autonomia molto ampio**, purché esercitato secondo criteri predeterminati, standardizzati e rispettosi dei principi generali dell'ordinamento.

Da questo punto di vista, è interessante notare come la sentenza:

- **Accetti la legittimità delle formule standard di motivazione**, purché richiamino criteri precedentemente stabiliti (ex art. 10, co. 2, d.lgs. 166/2006);
- **Valuti in termini di coerenza interna e logicità il contenuto degli apprezzamenti tecnici**, senza entrare nel merito delle soluzioni giuridiche prospettate dal candidato.

La sentenza mostra anche un **equilibrio tra tutela del candidato e rispetto dell'autonomia della Commissione**, rigettando ogni pretesa di “appello sulla valutazione” da parte del giudice amministrativo, il cui intervento resta circoscritto alle ipotesi di **manifesta abnormità**.

Conclusioni

La sentenza n. 7113/2025 del Consiglio di Stato rappresenta un'importante conferma del consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di concorsi pubblici, in particolare con riferimento alla **valutazione delle prove scritte dei concorsi notarili**. Pur riconoscendo l'ampia discrezionalità tecnica della Commissione, la sentenza rafforza l'obbligo di motivazione (anche standardizzata) e la necessità di coerenza e logicità nell'applicazione dei criteri valutativi. Si delinea così un **bilanciamento tra garanzia dell'imparzialità e speditezza dell'azione amministrativa**, da un lato, e tutela del diritto dei candidati alla trasparenza e correttezza della procedura, dall'altro. Per gli operatori del diritto amministrativo, e in particolare per chi si occupa di contenzioso concorsuale, la decisione offre uno strumento utile per inquadrare i **limiti oggettivi del sindacato giurisdizionale**, evitando derive “sostitutive” e mantenendo l'equilibrio costituzionalmente imposto tra potere amministrativo e controllo giurisdizionale.

04.09.2025, per www.italiaius.it

N. 07113/2025REG.PROV.COLL.

N. 06712/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 6712 del 2024, proposto dalla dottoressa Ludovica Nola, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Aureli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

dei dottori Barbara Bosso De Cardona, Maddalena Storti, Valerio Moscatelli, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione prima, n. 2934 del 13 febbraio 2024, resa tra le parti, concernente la mancata ammissione alle prove orali del concorso a

a 400 posti di notaio indetto con d.d. del 3 dicembre 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il consigliere Nicola D'Angelo e udito per l'appellante l'avvocato Lorenzo Aureli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La dottoressa Ludovica Nola ha impugnato dinanzi al Tar del Lazio il giudizio di mancata ammissione alle prove orali del concorso a 400 posti di notaio indetto con d.d. 3 dicembre 2019.

1.1. La ricorrente ha contestato la valutazione della Commissione d'esame di grave insufficienza dell'elaborato relativo alla redazione dell'atto tra vivi e consistente nella seguente traccia: *“Tizio, cittadino tedesco residente in Italia e che conosce la lingua italiana, intende stipulare un contratto preliminare per l'acquisto di un appartamento facente parte di un fabbricato in corso di costruzione di proprietà della FLAMINIA S.p.A., ubicato nella periferia di Roma, promettendo l'acquisto per sé e per la moglie Tizia relativamente all'usufrutto e per il figlio Mevio, il cui amministratore di sostegno è lo stesso padre, per la nuda proprietà. Egli intende riservare per sé, per la moglie e per il figlio, la facoltà di stipulare il contratto definitivo a nome della società ALFA S.p.A., di cui è amministratore. Il notaio Romolo Romani di Roma, con Studio in Via Induno 1, presupponendo l'esistenza di tutti i presupposti e i provvedimenti necessari, rediga l'atto, tenendo presente che:*

1. Tizio desidera avere la presenza dei testimoni, uno dei quali il suo avvocato;

2. la moglie Tizia, temporaneamente in Gran Bretagna, ha conferito procura al marito con

scrittura privata autenticata da un notaio britannico;

3. il prezzo di euro 500.000,00 verrà pagato quanto a euro 100.000,00 al momento della

stipula del contratto definitivo, quanto a euro 350.000,00 con accollo di un mutuo contratto

dal costruttore e quanto a euro 50.000,00 con cambiali garantite da ipoteca sull'immobile;

4. al momento della stipula del preliminare viene versata una caparra confirmatoria pari alla

quota di euro 100.000,00 da pagare al definitivo, somma che viene affidata al notaio per

essere accreditata sul suo conto dedicato e che sarà svincolata in favore del costruttore dopo

la trascrizione dell'atto definitivo.

Nella parte teorica si giustifichino le scelte fatte nella redazione dell'atto e, in particolare, si tratti del rapporto tra contratto preliminare e contratto definitivo, della capacità del cittadino straniero, dei principi della vendita di immobile da costruire e dei titoli di credito astratti”.

1.2. La Commissione ha infatti ritenuto l'atto redatto affetto da tre insufficienze gravi, di natura ostativa, e di conseguenza non ha proceduto alla correzione degli atti *inter vivos* di diritto commerciale e *mortis causa*.

1.3. Più nel dettaglio, la Commissione ha rilevato:

i) l' "incompletezza dell'atto" consistente " ...nell'aver redatto in modo gravemente carente la clausola riguardante le modalità di pagamento mediante cambiali, con formulazione atecnica – che prefigura un'inammissibile qualificazione della cambiale quale mezzo di pagamento, a differenza di quanto affermato in parte teorica - e meramente ripetitiva della traccia e generica, restando dette modalità indeterminate quanto a numero, importo e scadenze in conseguenza della mancata

menzione del rapporto obbligatorio sottostante; nell'aver mal regolato la sorte della caparra, essendosi sul punto limitato a prevederne lo svincolo a seguito della trascrizione...";

ii) l'“*incongruità delle soluzioni adottate*”, consistente “*...nell'aver previsto nel contesto di un contratto preliminare la rinuncia all'ipoteca legale...*”;

iii) l'“*omessa o carente trattazione degli istituti giuridici attinenti alla traccia, con particolare riferimento a quelli ivi segnalati*”, in quanto “*...il candidato manca di trattare il principio di simmetria della forma e del profilo rimediabile di cui all'art. 2932 cod. civ., quanto al rapporto preliminare/definitivo; è molto carente la declinazione della nozione di astrattezza quanto ai titoli di credito...*”.

2. Il Tar, con la sentenza indicata in epigrafe (n. 2934 del 2024), ha respinto il ricorso, ritenendo invece il giudizio della Commissione corretto.

3. Contro la suddetta decisione la dottoressa Nola ha proposto appello sulla base dei motivi di censura di seguito sinteticamente indicati.

3.1. L'appellante lamenta, innanzitutto, l'erroneità della sentenza laddove ha affermato che la stessa avrebbe dovuto sviluppare ciò che era indicato nella traccia senza soffermarsi “*agli scarni elementi proposti*” con riferimento all'inquadramento e alla disciplina della previsione del pagamento della somma di euro 50.000, nonché del rilascio delle cambiali. In sostanza, secondo il Tar la ricorrente avrebbe dovuto indicare il rapporto giuridico sottostante all'emissione dei titoli, nonché calibrare il pagamento dilazionato a garanzia, e quindi regolare, sin dalla stipula del contratto preliminare, la scadenza degli importi anziché dar seguito allo schema espositivo. L'appellante sostiene invece che la traccia assegnata fosse equivoca nell'indicare le cambiali quale modalità di pagamento di una parte del prezzo. Inoltre, la stessa non avrebbe specificato nessun ulteriore elemento di fatto, cosicché l'aver richiamato nell'atto la medesima dicitura recata dalla traccia avrebbe al più potuto considerarsi come una scelta non adeguatamente motivata, ma non una ipotesi di nullità dell'atto, né tantomeno come una circostanza idonea a rendere incompleta la redazione.

3.2. L'appellante censura poi la sentenza impugnata che ha ritenuto “*del tutto logica*” la motivazione espressa dalla Commissione d'esame in ordine all'“*aver mal regolato*

la sorte della caparra, essendosi sul punto limitato a prevederne lo svincolo a seguito della trascrizione". Nella redazione dell'atto è stato invece preso in considerazione il profilo afferente la sorte della caparra, così non potendosi giungere ad un giudizio di incompletezza dell'elaborato, né alla configurazione di un errore ostativo.

3.3. Secondo la ricorrente la sentenza ha erroneamente condiviso la tesi della Commissione in ordine alla sussistenza di un errore ostativo derivante dall'aver previsto nel contesto di un contratto preliminare la rinunci all'ipoteca. La soluzione prescelta in realtà non poteva ritenersi incongrua rispetto alla traccia essendo l'inserimento nel contratto preliminare di una clausola di rinuncia all'ipoteca legale coerente.

3.4. Anche il rilievo della mancata trattazione degli istituti giuridici attinenti la traccia sarebbe stato infondato. L'errore ostativo, secondo l'appellante, non poteva essere configurato perché non vi sarebbe stata un esame carente degli istituti, ma un semplice errore derivante dal non aver trattato taluni specifici profili.

3.5. Sarebbe stato errato anche il rilievo della Commissione in ordine alla *"molto carente declinazione della nozione di astrattezza quanto ai titoli di credito"*. La ricorrente nel suo elaborato avrebbe invece dedicato un paragrafo alla suddetta tematica, tenuto conto peraltro che la traccia no richiedeva di approfondire il profilo dell'astrattezza dei titoli di credito.

4. Il Ministero della Giustizia si è costituito in giudizio il 12 settembre 2024, chiedendo il rigetto dell'appello, ed ha depositato un'ulteriore memoria il 30 aprile 2005, cui ha replicato parte appellante il 15 maggio 2025.

5. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 5 giugno 2025.

6. L'appello non è fondato.

7. Le tre prove scritte del concorso notarile hanno ad oggetto un atto di ultima volontà e due atti tra vivi, di cui uno di diritto commerciale e l'altro di diritto civile. In aggiunta alla redazione dell'atto, il candidato deve anche separatamente esporre i principi attinenti agli istituti giuridici relativi alla traccia assegnata.

7.1. Quanto alla correzione, l'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 166 del 2006, stabilisce che la Commissione d'esame, prima di iniziare l'esame delle prove, definisce i criteri che regolano la valutazione degli elaborati e l'ordine di correzione. Relativamente alle modalità di correzione, l'art. 11 dello stesso decreto prevede, al comma 1, che ciascuna Sottocommissione procede alla lettura dei temi di ciascun candidato, al fine di esprimere un giudizio di idoneità per l'ammissione alla prova orale. Il comma 2 prevede che, ultimata la lettura dei tre elaborati, la sottocommissione delibera a maggioranza se il candidato è idoneo. Il comma 5 stabilisce invece che il giudizio di non idoneità è sinteticamente motivato con formulazioni standard, predisposte dalla Commissione quando definisce i criteri che regolano la valutazione degli elaborati. Tali formulazioni standard sono state, in particolare, introdotte dalla lettera f) del comma 50 dell'art. 34, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, al fine di rendere più spedite le operazioni di correzione degli elaborati scritti. Infine, il comma 7 stabilisce che nel caso in cui dalla lettura del primo o del secondo elaborato emergano nullità o gravi insufficienze, secondo i criteri definiti dalla Commissione, il candidato viene dichiarato non idoneo senza procedere alla lettura degli elaborati successivi.

7.2. La richiamata normativa ha, quindi, previsto, con l'obiettivo di accelerare la fase di correzione degli elaborati, diverse ipotesi alternative, cui corrispondono differenti oneri di motivazione per la Commissione esaminatrice, tra le quali quella relativa all'ipotesi di errore c.d. ostativo, che può ricorrere nella prima o nella seconda prova, legittimando la sospensione della valutazione della prova successiva, ovvero nella terza, costituendo motivo di inidoneità. Tale giudizio si concreta in quel vizio (dell'atto, della motivazione e/o della parte teorica) che preclude *ex se* una complessiva valutazione di idoneità, legittimando la deroga al principio generale della lettura analitica di tutte le prove svolte dal candidato.

7.3. Nel caso in esame, la Commissione, in sede di correzione della prova relativa alla redazione dell'atto *inter vivos*, ha valutato l'elaborato della ricorrente gravemente insufficiente (cioè affetto da diversi errori ostativi) e di conseguenza non ha proceduto alla correzione degli altri due elaborati.

7.4. L'appellante ha tuttavia contestato tale valutazione sostenendo che la redazione dell'atto, rispetto alla traccia assegnata, fosse coerente e comunque non affetta da gravi vizi.

8. Ciò premesso, in ordine alle censure mosse nel ricorso che possono essere trattate congiuntamente, va innanzitutto precisato che la valutazione in sede giurisdizionale dei giudizi della Commissione d'esame deve tener conto della circostanza che la stessa ha natura essenzialmente qualitativa della preparazione scientifica dei candidati, attenendo alla sfera della discrezionalità tecnica. Pertanto, il sindacato nei confronti degli atti di correzione di tali prove è limitato al riscontro di evidenti errori di fatto e di giudizio da parte della Commissione, che lascino intravedere il manifesto travisamento dei fatti sui quali il giudizio è stato svolto, oppure la manifesta illogicità o irragionevolezza del compimento di questa attività (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 14 settembre 2023, n. 8319).

8.1. Come evidenziato dal Tar, nel presente contenzioso è stata però denunciata la presenza non tanto di puntuali profili di illogicità manifesta o di travisamento, ma aspetti che si traducono, nella sostanza, in una richiesta di valutazione da parte del giudice sui temi d'esame.

9. In ogni caso, le valutazioni della Commissione non appaiono censurabili sul piano della logicità e della ragionevolezza, tenuto conto che:

a) nella redazione dell'atto, la ricorrente si è limitata a prevedere soltanto che il prezzo sarebbe stato pagato "*quanto ad euro cinquantamila mediante il rilascio di cambiali garantite da ipoteca sull'immobile in oggetto*" senza completare il significato di tale affermazione. Pertanto, il giudizio operato dalla Commissione e ritenuto coerente dal Tar non può ritenersi infondato laddove ha concluso per la grave incompletezza della soluzione adottata, che non ha indicato il rapporto sottostante all'emissione delle cambiali, né il loro numero, gli importi e le scadenze delle rate a garanzia delle quali venivano emesse;

b) il giudizio della Commissione "*nell'aver mal regolato la sorte della caparra, essendosi sul punto limitato a prevederne lo svincolo a seguito della trascrizione*" appare immune da rilievi in quanto la scelta operata non può ritenersi corretta. La

ricorrente ha regolato solo l'ipotesi dello svincolo della caparra a seguito della trascrizione del contratto definitivo senza tenere conto dell'obbligo del notaio di verificare l'assenza di ulteriori formalità pregiudizievoli;

c) sulla valutazione della Commissione della incongruità delle soluzioni adottate consistita *"nell'aver previsto nel contesto di un contratto preliminare la rinuncia all'ipoteca legale"*, va condiviso quanto rilevato dal Tar in ordine alla circostanza tale rinuncia è nel diritto solo dei soggetti indicati dall'art. 2817 c.c., tra i quali non rientra il promittente venditore di un contratto preliminare per l'evidente ragione che non potrebbe iscriversi ipoteca a favore dello stesso promittente venditore su di un bene che è ancora nella sua titolarità;

d) quanto alla rilevata mancata trattazione del *"principio di simmetria della forma e del profilo rimediabile di cui all'art 2932 cod civ"* e al *"rapporto preliminare/definitivo....molto carente la*

declinazione della nozione di astrattezza quanto ai titoli di credito", va evidenziato che non può essere esimente l'assenza di un'espressa richiesta di trattazione del principio di simmetria delle forme. Il negozio accessorio riveste infatti la medesima forma di quello principale e costituisce quindi argomento attinente a quello relativo al rapporto preliminare/definitivo. In ogni caso manca nella parte teorica la trattazione del rimedio contemplato dall'art 2932 c.c.. La traccia richiedeva comunque la trattazione dei *"titoli di credito astratti"* tema che implicava la definizione del concetto di astrattezza.

10. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

11. Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

L'ESTENSORE

Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE

Michele Corradino