

La ricorrenza della acquiescenza della P.A. nel caso di sentenza a sé sfavorevole, richiede sempre un comportamento espresso ed inequivocabile

di Gianluca Angelini

Data di pubblicazione: 14-10-2026

È jus receptum che l'acquiescenza non può desumersi, di per sé, dall'esecuzione del dictum giudiziale, trattandosi di attività doverosa per l'Amministrazione soccombente, a meno che nell'ambito dell'esecuzione così intrapresa quest'ultima dichiari in modo espresso di accettare la decisione o comunque tale accettazione sia inequivocabilmente evincibile dal complessivo comportamento tenuto: perché si integri questa condizione, e quindi per ritenere superati gli atti impugnati, occorre tuttavia che le statuizioni giudiziali siano a tal punto condivise e fatte proprie dall'Amministrazione stessa da configurare la conseguente attività da essa posta in essere non come mera esecuzione della sentenza medesima, ma come autonoma manifestazione del potere di autotutela che pur sempre le spetta in ordine ai suoi precedenti atti, in mancanza di ciò il segmento conformativo dell'azione amministrativa rivestendo una rilevanza del tutto provvisoria e condizionata all'esito del giudizio nel merito (cfr. ex plurimis Cons. Stato, sez. VI, 5 novembre 2021, n. 7386; id., 23 giugno 2008, n. 3132).

È nulla, con conseguente rimessione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., la sentenza che dichiari improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse sulla base della sola collocazione del ricorrente nella graduatoria finale senza apposizione della "riserva", conseguente all'esecuzione di una misura cautelare, quando tale statuizione precluda integralmente l'esame del merito della controversia e l'eventuale acquiescenza dell'amministrazione, determinando in tal modo una lesione del diritto di difesa e del principio del doppio grado di giudizio.

Guida alla lettura

Con la pronunzia in esame, il Consiglio di Stato ritorna autorevolmente sulla questione della **configurabilità della quiescenza della pubblica amministrazione e, segnatamente, con riguardo alla esecuzione di pronunzia giudiziaria a sé sfavorevole afferente alla impugnativa di un concorso pubblico, pur pendendo i termini per l'appello.**

L'occasione è propizia per richiamare il proprio consolidato orientamento per cui *“Come è noto, l'acquiescenza non può desumersi, di per sé, dall'esecuzione del dictum giudiziale la quale è doverosa per l'Amministrazione soccombente, a meno che nell'ambito dell'esecuzione così intrapresa quest'ultima dichiari in modo espresso di accettare la decisione o comunque tale accettazione sia inequivocabilmente evincibile dal complessivo comportamento tenuto. Occorre cioè ? per ritenere superati gli atti impugnati ? che le statuizioni giudiziali siano a tal punto condivise e fatte proprie dall'Amministrazione stessa da configurare la conseguente*

attività da essa posta in essere non come mera esecuzione della sentenza medesima, ma come autonoma manifestazione del potere di autotutela all'Amministrazione pur sempre spettante in ordine ai suoi precedenti atti. In mancanza di ciò, il segmento conformativo dell'azione amministrativa riveste una rilevanza del tutto provvisoria e condizionata all'esito del giudizio nel merito" (Cons. Stato, sez. VI, 5 novembre 2021, n. 7386).

Chiarisce, altresì, il Collegio che non vale a deporre il contrario la circostanza che si possa desumere il sopravvento difetto d'interesse per il fatto che, nelle more, i ricorrenti abbiano superato le prove e siano stati assunti, avuto riguardo al fatto che tale evenienza, laddove comunque conseguente ad un provvedimento cautelare del giudice, è ontologicamente instabile e, dunque, destinata ad essere superata e perfino travolta dalla successiva pronuncia di merito (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 ottobre 2021, n. 6847; id., 1 aprile 2021, n. 2728; id., sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5743).

Del resto, **la acquiescenza preclusiva dell'impugnazione, alla stregua delle norme di rito, non ricorre neanche ove sia mancata l'impugnazione dell'ordinanza cautelare, in quanto da tale omissione non discende alcun ostacolo all'appello nel merito avverso la sentenza della parte soccombente in primo grado**, la quale, d'altra parte, a ragionare diversamente, si vedrebbe costretta a proporre in ogni caso appello cautelare, a prescindere dalla sussistenza o meno dei presupposti del *fumus* e del *periculum*, al solo fine di non incorrere in una successiva inammissibilità dell'impugnazione nel merito; dal che deriverebbero evidenti effetti di snaturamento dell'istituto e di inutile proliferazione del contenzioso.

Infine, pure il ricorso all'ammissione con riserva del candidato ricorrente, non consente da sola di desumere alcuna acquiescenza, trattandosi di strumento a mezzo del quale si realizza tipicamente **l'equo bilanciamento tra la tutela interinale della situazione soggettiva del ricorrente e l'interesse dell'Amministrazione alla celere definizione della procedura concorsuale, con la conseguenza che il giudizio definitivo di idoneità resta inevitabilmente condizionato dall'esito del contenzioso pendente** (cfr. Cons. Stato, sez. II, 21 gennaio 2022, n. 391).

Nel caso in esame, quindi, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza di primo grado laddove il Giudice di prime cure ha errato nel ritenere supposta la quiescenza dell'amministrazione resistente ed indicente il concorso per il solo fatto che, dopo il superamento della prova orale, cui la ricorrente era stata invitata a partecipare dall'Amministrazione in dichiarata esecuzione dell'ordinanza cautelare del T.A.R. (peraltro, senza che fosse ripetuta la prova scritta che la aveva vista originariamente riportare un giudizio di insufficienza), l'inserimento del nominativo della ricorrente nella graduatoria conclusiva non era stato accompagnato da specifica riserva dell'esito.

L'errore ha inevitabilmente viziato la conseguente declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, avendo integralmente precluso, anche in danno di parte resistente, l'esame del merito, così ingiustamente comprimendone il diritto di difesa e violando il principio del doppio grado di giudizio, così determinando una delle ipotesi di nullità della sentenza che giustificano la rimessione della causa al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 105, comma

1, c.p.a. (v. Cons. Stato, ad. Plen., 15 luglio 2025, n. 10).

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 5448 del 2026, proposto dall'INPS – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sebastiano Caruso, Cherubina Ciriello e Massimo Boccia Neri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

la dottoressa -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Galdi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

Della dottoressa -OMISSIS-, non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta) n. 8569/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della dottoressa -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2026, il Cons. Giovanni

Pescatore e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione del Consiglio di Amministrazione INPS n. 79 del 25 settembre 2024, veniva indetto un concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di 1.069 professionisti medici di prima fascia funzionale nei ruoli del personale dell'INPS.

La dott.ssa -OMISSIS- vi prendeva parte e, superata la prova preselettiva tenutasi il 14 maggio 2025, sosteneva il giorno seguente la prova scritta, conseguendo il

punteggio di 19, risultante da: 38 risposte corrette (pari a 0,5 punti ciascuna), 22 errate, 0 non date e 6 annullate.

Il risultato finale ne comportava l'esclusione dalla procedura concorsuale in ragione del mancato raggiungimento del punteggio minimo di 21 previsto dal bando.

2. A seguito di istanza volta ad ottenere *“il riesame del punteggio assegnato nella*

prova scritta” con riguardo a due domande – istanza disattesa dall'INPS –, la concorrente si rivolgeva al T.A.R. Lazio per chiedere l'annullamento, previa sospensione cautelare, del provvedimento con cui la Commissione esaminatrice ne aveva disposto la non ammissione alla prova orale sulla base del mancato

conseguimento del punteggio minimo necessario al superamento della prova scritta.

3. Il T.A.R. Lazio con l'ordinanza n. 5010/25, emessa in data 15 settembre 2025,

accoglieva *“la domanda cautelare e per, l'effetto, ammette[va] con riserva la ricorrente alla prova orale del concorso in oggetto”*.

4. Questo l'ulteriore sviluppo dei fatti:

-- con nota *mail* del 17 settembre 2025 l'INPS comunicava alla candidata la data della prova orale, specificando che la convocazione avveniva *“in esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 5010/2025, con la quale il TAR Lazio ha disposto l'ammissione con riserva alla prova orale del concorso”*;

-- all'esito della prova orale, la ricorrente si classificava al secondo posto nella graduatoria di

merito finale pubblicata con delibera n. 265 del 30 dicembre 2025;

-- in data 19 dicembre 2025 l'INPS depositava istanza di prelievo ex art. 71 *bis* c.p.a. affinché fosse fissata l'udienza di merito, rilevando che questa non era stata indicata nell'ordinanza cautelare n. 5010/2025 e che vi era estrema urgenza che il ricorso fosse deciso, dovendosi approvare la graduatoria definitiva del concorso pubblico in oggetto;

-- contestualmente la dr.ssa Venuto veniva invitata alla sottoscrizione del contratto, recante la seguente clausola *"Le parti concordano che in caso di mancanza dei requisiti prescritti dal bando o di esito sfavorevole al contraente del contenzioso giudiziario ancora pendente tra le medesime, l'Istituto provvederà alla risoluzione del rapporto di lavoro"*, ma chiedeva ed otteneva un differimento per la sottoscrizione del contratto alla data del 1° aprile 2026;

-- all'udienza dell'11 marzo 2026 la stessa dr.ssa Venuto deduceva che la delibera n. 265 del 30 dicembre 2025 di approvazione della graduatoria definitiva del concorso non conteneva alcuna riserva, circostanza dalla quale sarebbe dovuto desumersi la scelta da parte dell'INPS di rinunciare alla contestazione giudiziale, riconoscendo la controparte quale vincitrice con collocazione al secondo posto della graduatoria definitiva;

-- il Collegio giudicante - onde acquisire documentazione relativa alla suddetta graduatoria - rinviava all'udienza del 15 aprile 2026, in occasione della quale l'INPS faceva presente che nella graduatoria finale non era indicata l'ammissione con riserva in conformità a quanto precisato dal Garante per la protezione dei dati personali con nota del 13 marzo 2024;

-- il Collegio rinviava ulteriormente all'udienza del 29 aprile 2026, autorizzando parte ricorrente al deposito di memorie di replica e, all'esito della discussione, con sentenza n. 8569/26, pubblicata in data 8 maggio 2026, dichiarava improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse alla sua ulteriore coltivazione, sull'assunto per cui *"la ridetta collocazione della ricorrente nella graduatoria finale di merito tra i vincitori senza l'apposizione di riserve determina il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso, avendo la ricorrente conseguito il bene della vita anelato"*

mentre *"non possono trovare condivisione le deduzioni difensive dell'ente previdenziale secondo cui la mancata apposizione della riserva sarebbe stata necessitata e quindi giustificata dall'esigenza di conformazione agli indirizzi espressi dal Garante per la protezione dei dati personali, il quale fa riferimento, nella nota prodotta in atti, alla necessità di evitare la divulgazione di dati sensibili, idonei a disvelare lo stato di salute ovvero la commissione di reati e la pendenza di giudizi penali, ipotesi queste ultime del tutto estranee a quella oggetto del presente giudizio"*;

-- in data 4 giugno 2026 la dr.ssa Venuto, recatasi presso la sede del Coordinamento metropolitano di Roma dell'INPS, si rifiutava di firmare il contratto in quanto contenente la seguente clausola: *"Le parti concordano che in caso di mancata documentazione da parte della dr.ssa -OMISSIS- del provvedimento giudiziale di accertamento definitivo del superamento della prova scritta o della pendenza di un giudizio volto al suddetto accertamento entro il termine di due mesi a decorrere dalla presente sottoscrizione, l'Istituto provvederà alla*

risoluzione del rapporto di lavoro”;

-- la sentenza di primo grado veniva da ultimo appellata dall'INPS, sulla base di un unico e articolato motivo di doglianza (rubricato “*Error in procedendo. Travisamento della questione controversa. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 35 c.p.a. per avere il Collegio dichiarato erroneamente una sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso*”) inteso a sostenere l'insussistenza, sotto svariati profili, dei presupposti applicativi dell'acquiescenza, stante l'assenza di indici inequivoci (atti, comportamenti o dichiarazioni) dai quali potersi desumere la chiara e libera manifestazione da parte dell'ente di una spontanea volontà adesiva alle posizioni della ricorrente in primo grado.

6. L'appello, al quale resiste la dr.ssa Venuto, giunto in decisione ai sensi dell'art. 60 c.p.a. all'udienza camerale del 16 luglio 2026, fissata per la trattazione dell'istanza ex art. 98 c.p.a., è pienamente fondato nei termini che seguono.

7. Il T.A.R. ha adottato una decisione di improcedibilità manifestamente in distonia con la consolidata giurisprudenza in tema di acquiescenza, con particolare riferimento alla condotta dell'Amministrazione che dia spontanea esecuzione a una decisione giudiziale ad essa sfavorevole (nella specie, ad un'ordinanza cautelare che aveva disposto l'ammissione con riserva della ricorrente alla procedura concorsuale).

7.1. E' *jus receptum* che l'acquiescenza non può desumersi, di per sé, dall'esecuzione del *dictum* giudiziale, trattandosi di attività doverosa per l'Amministrazione soccombente, a meno che nell'ambito dell'esecuzione così intrapresa quest'ultima dichiari in modo espresso di accettare la decisione o comunque tale accettazione sia inequivocabilmente evincibile dal complessivo comportamento tenuto: perché si integri questa condizione, e quindi per ritenere superati gli atti impugnati, occorre tuttavia che le statuizioni giudiziali siano a tal punto condivise e fatte proprie dall'Amministrazione stessa da configurare la conseguente attività da essa posta in essere non come mera esecuzione della sentenza medesima, ma come autonoma manifestazione del potere di autotutela che pur sempre le spetta in ordine ai suoi precedenti atti, in mancanza di ciò il segmento conformativo dell'azione amministrativa rivestendo una rilevanza del tutto provvisoria e condizionata all'esito del giudizio nel merito (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. VI, 5 novembre 2021, n. 7386; id., 23 giugno 2008, n. 3132).

7.2. Va poi chiarito che non esclude l'interesse al ricorso e non costituisce un comportamento acquiescente dell'Amministrazione il fatto che i ricorrenti, nelle more, abbiano superato le prove e siano stati assunti, avuto riguardo al fatto che tale evenienza, laddove comunque conseguente ad un provvedimento cautelare del giudice, è ontologicamente instabile e, dunque, destinata ad essere superata e, se del caso, travolta dalla successiva pronuncia di merito (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 ottobre 2021, n. 6847; id., 1 aprile 2021, n. 2728; id., sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5743).

7.3. Non solo, ma la predicata acquiescenza preclusiva dell'impugnazione non trova riscontro nel sistema processuale nemmeno ove sia mancata l'impugnazione dell'ordinanza cautelare, in quanto da tale omissione non discende alcun ostacolo all'appello avverso la sentenza della parte soccombente in primo grado, la quale, d'altra parte, a ragionare diversamente, si

vedrebbe costretta a proporre in ogni caso appello cautelare, a prescindere dalla sussistenza o meno dei presupposti del *fumus* e del *periculum*, al solo fine di non incorrere in una successiva inammissibilità dell'impugnazione nel merito; dal che deriverebbero evidenti effetti di snaturamento dell'istituto e di inutile proliferazione del contenzioso.

7.4. Quanto poi all'ammissione con riserva, dalla medesima non può discendere

alcuna acquiescenza, trattandosi di strumento a mezzo del quale si realizza tipicamente l'equo bilanciamento tra la tutela interinale della situazione soggettiva del ricorrente e l'interesse dell'Amministrazione alla celere definizione della procedura concorsuale, con la conseguenza che il giudizio definitivo di idoneità rimane inevitabilmente condizionato dall'esito del contenzioso pendente (cfr. Cons. Stato, sez. II, 21 gennaio 2022, n. 391).

7.5. Nel caso di specie, il giudice di primo grado - trascurando le suesposte pacifiche acquisizioni - ha tratto le proprie conclusioni da un mero dato formale e circoscritto, e cioè dal fatto che, dopo il superamento della prova orale, cui la ricorrente era stata invitata a partecipare dall'Amministrazione in dichiarata esecuzione dell'ordinanza cautelare del T.A.R. (peraltro, senza che fosse ripetuta la prova scritta che la aveva vista originariamente riportare un giudizio di insufficienza), l'inserimento del nominativo della ricorrente nella graduatoria conclusiva non era stato accompagnato da specifica riserva dell'esito.

Deve dirsi, tuttavia, che, al di là delle ragioni che possono averla determinata, detta omissione non è in alcun modo sufficiente a configurare una rinuncia implicita all'appello, che nel frattempo l'Amministrazione stava continuando a coltivare, avendo il T.A.R. sottovalutato non solo l'obiettivo inconsistenza dell'unica circostanza in tal senso valutata, ma anche il fatto che in ogni successivo passaggio procedimentale, fino all'invito a sottoscrivere il contratto (non a caso rimasto senza esito), è sempre stata apposta dall'INPS l'espressa riserva dell'esito del presente giudizio: il che dimostra chiaramente come dovesse escludersi qualsiasi volontà univoca dell'Amministrazione di rivedere spontaneamente le proprie determinazioni circa l'originaria insufficienza della ricorrente.

7.6. Si rileva e si ribadisce in particolare che nella nota *mail* del 17 settembre 2025, con la quale l'INPS ha comunicato alla candidata la data della prova orale, si è specificato che la convocazione avveniva *"in esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 5010/2025, con la quale il TAR Lazio ha disposto l'ammissione con riserva alla prova orale del concorso"*; che in data 19 dicembre 2025 l'INPS ha depositato istanza di prelievo ex art. 71 *bis* c.p.a., evidenziando la necessità della decisione di merito del T.A.R. al fine di poter definire la posizione della candidata Venuto, rimasta *sub iudice*; e che i contratti sottoposti alla dr.ssa Venuto contenevano entrambi clausole risolutive (sopra testualmente riportate) correlate all'eventuale esito sfavorevole al contraente del contenzioso giudiziario ancora pendente.

8. La manifestamente erronea declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, avendo integralmente precluso l'esame del merito, si è tradotta nella sostanziale compressione del diritto di difesa e nella violazione del principio del doppio grado di giudizio, determinando una delle ipotesi di nullità della sentenza che giustificano la rimessione della causa al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. (v. Cons. Stato, ad.

Plen., 15 luglio 2025, n. 10).

9. Quanto alle spese del doppio grado, se ne dispone la compensazione in considerazione dell'esito e dell'andamento del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara la nullità della sentenza appellata, con rinvio della causa al T.a.r. Lazio, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a..

Compensa le spese di lite del doppio grado.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellata.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere