

N. 05481/2016 REG.PROV.COLL.

N. 12534/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12534 del 2015, proposto da:



Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

I ricorrenti espongono di avere partecipato alla procedura selettiva pubblica, per titoli ed esami, indetta dal Comune di Roma in data 23 febb mraio 2010, per il conferimento di n. 300 posti nel profilo professionale di Istruttore Polizia Municipale – categoria C (posizione economica C1).

Soggiungono che, tranne una decina di casi, hanno conseguito in esito alla prima valutazione un punteggio sufficiente (di 7 o maggiore di 7), come risulta dall'elenco "anonimo" redatto dalla cd. Commissione Giuliani al termine della valutazione degli elaborati.

Rappresentano altresì che, dopo lunghe vicissitudini, compreso l'avvicendamento di quattro diverse Commissioni esaminatrici, la nuova Commissione, all'esito della rinnovata valutazione, ha giudicato non sufficienti 2.263 candidati ed ha giudicato sufficienti 408 candidati (esattamente l'inverso di quanto avvenuto in esito alla prima valutazione).

Di talché, essendo stati esclusi dalla prova orale non avendo conseguito una valutazione sufficiente, hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 9, co. 2, d.P.R. n. 487 del 1994; violazione e falsa applicazione del regolamento per l'accesso al profilo di istruttore di Polizia Municipale del Comune di Roma (deliberazione di Giunta n. 527 del 12.10.2005).

Il legislatore vorrebbe assicurare l'omogeneità della composizione dell'organo collegiale, di guisa che occorrerebbe che la competenza "nelle specifiche materie oggetto del concorso" sia riconducibile anche ad ambedue gli altri membri della Commissione esaminatrice, oltre che al Presidente. Il curriculum del dott. Grande, "esperto in materie giuridiche designato dalla Regione Lazio", non sarebbe tale da giustificare la sua nomina a membro e secondo componente della Commissione giudicatrice.

Anche l'altro membro, nominato con determinazione dirigenziale del 30 settembre 2014, dottoressa Maria Rosaria Senofonte, non sembrerebbe essere esperta nelle materie oggetto del concorso.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 1, comma 2, d.P.R. n. 487 del 1994. Eccesso di potere per difetto di imparzialità e sviamento di potere.

La Commissione esaminatrice, nella riunione del 9 ottobre 2014, avrebbe deciso di mantenere visibile il giudizio espresso, in termini di voto numerico, dalla precedente Commissione, barrando detto voto per poi apporre un nuovo voto. La nuova Commissione, coprendo i voti dati dalla prima Commissione, avrebbe operato in una oggettiva condizione di imparzialità, mentre leggendo gli elaborati con voto visibile tale condizione sarebbe venuta a mancare.

La nuova Commissione preposta a correggere e rivalutare gli elaborati avrebbe dovuto eliminare ogni traccia lasciata dall'operato della precedente Commissione.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 35 d.lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 12, co. 1, d.P.R. n. 487 del 1994.

Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di trasparenza, illogicità, perplessità, contraddittorietà di atti.

L'attribuzione di una nuova valutazione in punti, derivante dalla ricorrezione, avrebbe dovuto essere accompagnata da chiare ed esaurienti esplicitazioni degli aspetti negativi e positivi rilevati nei lavori.

La circostanza che la nuova Commissione si sia limitata solo ad attribuire un nuovo voto numerico, senza esplicitare le ragioni della sua radicale divergenza dal giudizio dato dalla precedente Commissione, renderebbe illegittimo il suo operato.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 35 d.lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 12, co. 1, d.P.R. n. 487 del 1994,

Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti.

La Commissione si sarebbe limitata ad assegnare a tutti gli elaborati reputati idonei un voto compreso tra 7 e 7,50, con soli tre elaborati che hanno conseguito il voto di 8. Un siffatto "appiattimento" dei voti attribuiti alla prova scritta dei candidati idonei non sarebbe in armonia con la struttura del concorso in quanto, anziché avere il giusto "peso", la prova scritta perderebbe ogni incidenza "differenziatrice", tale da concorrere alla determinazione del punteggio finale, mentre si avrebbe una incidenza "sbilanciata" della prova orale rispetto a quella della prova scritta.

I voti assegnati dalla nuova Commissione, rimanendo immutati i criteri di valutazione, a causa della totale divergenza con i precedenti, farebbero emergere nella vicenda anche i vizi di travisamento dei fatti, di illogicità e di difetto di istruttoria.

Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica.

L'attuale Commissione esaminatrice avrebbe mostrato un modo di valutare i candidati non in linea con lo spirito e le finalità del concorso.

Roma Capitale ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

Analogamente, gli interventori ad opponendum hanno concluso per il rigetto del ricorso.

L'ordinanza di questa Sezione 3 dicembre 2015, n. 5404, ha dichiarato inammissibile l'istanza cautelare proposta dai ricorrenti Giuseppe Baldassarre, Lucrezia Capogna, Paola Carrara, Francesco Maria Eramo, Sandro Felicissimo, Adriano Massa, Barbara Nozza, Elisa Piscini, Federica Ricci ed Enrico Vertecchi ed ha accolto l'istanza cautelare proposta dagli altri ricorrenti e, per l'effetto, ha sospeso l'esecuzione degli atti impugnati, con la seguente motivazione:

"Considerato che il ricorso - in quanto volto esclusivamente a contestare la legittimità della composizione "dell'ultima" commissione nonché le valutazioni da questa effettuate in sede di ricorrezione degli elaborati scritti - appare inammissibile laddove proposto da concorrenti che

hanno riportato un giudizio di inidoneità anche a seguito delle valutazioni effettuate dalla “prima” commissione, vale a dire laddove proposto dai ricorrenti

Ritenuto che, in relazione agli altri ricorrenti, ad una prima sommaria deliberazione, il ricorso non appare manifestamente sprovvisto di *fumus boni iuris*, con particolare riferimento alla carenza di motivazione circa l’ampia riduzione dei punteggi attribuiti agli elaborati dei ricorrenti in sede di ricorrezione rispetto ai punteggi attribuiti in sede di prima correzione”.

All’udienza pubblica del 23 marzo 2016, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso, in primo luogo, deve essere dichiarato inammissibile con riferimento ai ricorrenti

quanto gli stessi hanno ottenuto un giudizio non sufficiente all’ammissione alla prova orale anche a seguito della prima valutazione delle prove scritte, sicché nessuna utilità potrebbero conseguire dall’eventuale annullamento degli atti impugnati, relativi alla composizione della cd Commissione Greco ed alle valutazioni da questa attribuite agli elaborati.

2. Il Collegio rileva che nel presente giudizio non sussistono controinteressati in senso tecnico.

La nozione di controinteressato in senso tecnico, come noto, postula la contestuale presenza di due elementi essenziali: uno di tipo formale, l’espressa menzione del soggetto nel provvedimento impugnato o, comunque, la sua agevole individuabilità; l’altro di tipo sostanziale, consistente nel riconoscimento, in capo a tale soggetto, di un interesse giuridico qualificato al mantenimento degli effetti dell’atto gravato.

Il controinteressato, infatti, è colui il cui interesse è stato soddisfatto dalla disciplina impressa al rapporto dal provvedimento contestato e che, quindi, ha un interesse differenziato e qualificato uguale e contrario a quello del ricorrente, atteso che, mentre quest’ultimo mira ad eliminare dal mondo giuridico la disciplina del rapporto per lui insoddisfacente, il controinteressato mira alla conservazione dello status quo ante perché ha conseguito il “bene della vita” a seguito dell’attività amministrativa posta in discussione.

Nella fattispecie in esame è stato pubblicato all’albo pretorio dall’amministrazione capitolina ed è in questa sede contestato l’elenco degli ammessi alla prova orale a seguito della valutazione effettuata dalla cd. Commissione Greco.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, prima dell’approvazione della graduatoria di un concorso, non sono configurabili controinteressati in senso tecnico in quanto, in tale fase del procedimento concorsuale, non si identificano situazioni soggettive di interesse protetto in posizione antagonista rispetto a chi contesta la propria esclusione dal concorso, che potrebbero essere lese dall’accoglimento del ricorso (cfr. ex multis: Cons. Stato, III, 14 febbraio 2014, n. 729).

L’interesse qualificato, e in quanto tale tutelabile, invece, nasce con l’approvazione della

graduatoria definitiva, cui segue la nomina dei vincitori, considerato che, con tale atto, è attribuito al candidato utilmente collocato in graduatoria il “bene della vita” cui egli aspira, vale a dire il superamento della procedura selettiva e la conseguente assunzione, mentre non è qualificato e non è tutelabile l’interesse, che pur di fatto sussiste, a confrontarsi con una platea più ristretta di candidati (cfr. Cons. Stato, IV, 26 giugno 2012, n. 3774).

In tale ultima ipotesi, il “bene della vita” non è stato ancora conseguito, per cui l’interesse a confrontarsi con un minor numero di candidati ammessi all’orale, al fine di accrescere le proprie chances (che comunque sussistono, altrimenti si verserebbe nella diversa e qualificata figura dell’interesse legittimo strumentale) di conseguimento dell’utilità finale, costituisce un interesse di mero fatto che, se da un lato, legittima all’intervento ad opponendum, dall’altro, non onera la parte ricorrente di notificare il ricorso a tutti gli ammessi alla prova orale in base all’esito contestato della valutazione delle prove scritte.

In conclusione, nei confronti del gravame proposto da un candidato ad un concorso cui sia stata negata l’ammissione alla prova orale, ai fini dell’assunzione della veste di controinteressato in senso tecnico non è sufficiente avere superato le prove scritte, ma occorre essere utilmente collocati nella graduatoria finale.

Di qui, la qualificazione di interventori ad opponendum dei candidati che, ammessi alla prova orale, si sono costituiti in giudizio per chiedere il rigetto del ricorso e l’insussistenza dell’onere di integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti gli altri candidati ammessi alla prova orale per effetto della valutazione operata dalla c.d. Commissione Greco, titolari, come detto, di un interesse di fatto ma non giuridicamente qualificato al mantenimento degli atti impugnati, ai quali il ricorso non è stato notificato.

3. I ricorrenti hanno contestato la nomina a componenti della Commissione del dott. Grande e della dott.ssa Senofonte in quanto non sembrerebbero esperti nelle materie oggetto del concorso.

La doglianza deve essere disattesa.

L’art. 35, co. 3, lett. e), d.lgs n. 165 del 2001, tra i principi cui devono conformarsi le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, indica la “composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell’organo di direzione politica dell’amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali”.

L’art. 9, co. 2, d.P.R. n. 487 del 1994, analogamente, stabilisce che “le commissioni esaminatrici di concorso sono composte da tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime ...”.

L’art. 5 del bando della procedura selettiva ha previsto che la prova scritta riguarda le seguenti materie: elementi di diritto costituzionale e amministrativo, con particolare riguardo all’ordinamento degli enti locali; elementi sui procedimenti sanzionatori amministrativi e penali; compiti della Polizia Municipale in relazione all’applicazione del codice della strada e dei

regolamenti comunali di polizia urbana e igiene; elementi di diritto penale e procedura penale con particolare riferimento ai delitti contro la P.A. ed alle contravvenzioni; legge 7 marzo 1986, n. 65, legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale e legge Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 1; elementi di diritto della circolazione stradale; nozione di legislazione commerciale e annonaria, urbanistico-edilizia, sanitaria e di pubblica sicurezza; l'art. 6 ha stabilito che la prova orale verte sulle materie oggetto della prova scritta nonché su: Statuto e Regolamenti del Comune di Roma; elementi conoscitivi dei sistemi informatici più diffusi; nozioni di lingua straniera a scelta tra inglese, francese, tedesco e spagnolo.

Il dott. Raffale Grande, con determinazione dirigenziale n. 547 del 25 marzo 2014, è stato nominato componente della Commissione in sostituzione del componente dimissionario, tenuto conto della designazione operata dalla Regione Lazio ex art. 14, co. 4, della Legge Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 1.

La dott.ssa Mariarosaria Senofonte è stata nominata componente della Commissione esaminatrice della procedura selettiva pubblica in discorso con determinazione dirigenziale n. 1730 del 30 settembre 2014.

Dallo stesso ricorso, è possibile evincere che il dott. Grande ha ricoperto la qualifica di Dirigente Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è stato nominato commissario di concorso nell'ambito della procedura selettiva, per titoli ed esami, a n. 40 posti per l'accesso alla qualifica di dirigente del MEF nonché commissario del collegio dei revisori dei conti presso l'Università degli Studi Messina nell'anno 2013; la dottoressa Senofonte, come indicato anche nell'intervento ad opponendum sulla base del curriculum vitae presente sul sito istituzionale del Comune, ha competenze non limitate a quelle di Dirigente del Comune, avendo ella ricoperto funzioni di Segretario Comunale, ruoli presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché incarichi dirigenziali presso le Giunte delle Regioni Emilia Romagna e Campania.

L'attività professionale svolta dagli interessati appare idonea a garantire il rispetto della normativa in materia.

Infatti, rilevato che la procedura selettiva in questione è stata indetta per il conferimento di n. 300 posti nel profilo professionale di Istruttore Polizia Municipale categoria C (posizione economica C1) e che il requisito per l'ammissione è il possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado di durata quinquennale, il livello della qualificazione culturale e professionale dei commissari appare congruo con la natura delle prove concorsuali per la partecipazione alle quali, come detto, non è richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza o equipollenti.

Ne consegue che l'azione di annullamento proposta avverso le nomine del dott. Grande e della dott.ssa Senofonte a membri della Commissione è infondata.

4. I ricorrenti hanno dedotto che la nuova Commissione si è limitata ad attribuire un nuovo voto numerico, senza esplicitare le ragioni della sua radicale divergenza dal giudizio dato dalla precedente Commissione e ciò renderebbe illegittimo il suo operato.

La doglianza è fondata.

La giurisprudenza assolutamente prevalente ha chiarito che il voto numerico attribuito dalle competenti commissioni alle prove o ai titoli nell'ambito di un concorso pubblico o di un esame (in mancanza di una contraria disposizione) esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della commissione stessa, contenendo in sé stesso la motivazione, senza bisogno di ulteriori spiegazioni (cfr. da ultimo, Cons Stato, VI, 11 dicembre 2015, n. 5639).

La stessa giurisprudenza ha peraltro chiarito che se mancano criteri di massima e precisi parametri di riferimento cui raccordare il punteggio assegnato, si può ritenere illegittima la valutazione in forma numerica, così come un obbligo di motivazione integrativa si pone nel caso in cui vi sia un contrasto talmente rilevante fra i punteggi attribuiti dai componenti della Commissione da configurare un'eventuale contraddittorietà intrinseca del giudizio complessivo (cfr. su tale ultimo profilo Cons. Stato, IV, 6 luglio 2010, n. 4331).

La peculiarità del caso di specie è data dal fatto che, a fronte di una prima valutazione degli elaborati a seguito della quale era stato attribuito ai ricorrenti per i quali il ricorso è ammissibile un punteggio utile, in taluni casi anche ampiamente superiore alla soglia di 7/10, all'ammissione alla prova orale, la Commissione successivamente costituita, pur applicando gli stessi criteri valutativi, ha giudicato insufficienti, talvolta con un punteggio molto basso, gli elaborati degli stessi candidati ai fini dell'ammissione alla prova orale.

Tale contraddittorietà dei giudizi formulati dalle due Commissioni in applicazione dei medesimi criteri valutativi, che attesta la manifesta irragionevolezza di una delle due valutazioni effettuate, avrebbe imposto alla Commissione che ha proceduto alla rivalutazione degli elaborati, essendo a conoscenza dell'esito della prima valutazione, di motivare, sia pure in forma sintetica, il giudizio espresso in quanto peggiorativo, o ampiamente peggiorativo, rispetto al precedente.

In questo senso, si rivela fondata la censura di difetto di motivazione formulata dai ricorrenti.

Di qui, **assorbite le ulteriori censure** concernenti lo stesso segmento procedimentale della rinnovata correzione degli elaborati, la fondatezza in parte qua del ricorso con conseguente annullamento delle valutazioni assegnate all'esito della rivalutazione delle prove scritte, laddove l'elenco non comprende tra gli ammessi all'orale i ricorrenti giudicati idonei all'esito della prima valutazione.

5. Il Collegio, in ordine alle modalità di esecuzione della presente sentenza di accoglimento, ritiene di specificare che – annullata, anche per effetto di altre sentenze di questa Sezione di pari data, la valutazione effettuata dalla Commissione Greco - l'unica valutazione della prova scritta vigente ed efficace nei confronti dei ricorrenti è quella effettuata dalla Commissione originariamente costituita.

Tale valutazione non costituisce un atto inscindibile o indivisibile, ma può qualificarsi come atto plurimo, scindibile e divisibile, scomponibile in tanti atti quanti sono i destinatari della valutazione, per cui - essendo il ricorso giurisdizionale amministrativo proposto a tutela di un interesse individuale (come già sancito in sede di istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato dall'art. 3 della c.d. legge Crispi, 31 marzo 1889 n. 5992) ed essendo l'annullamento destinato, di conseguenza, ad operare nei limiti dell'interesse la cui tutela è stata dedotta in giudizio – **gli effetti**

della presente sentenza riguardano i soli ricorrenti e non vanno estesi, salvo che l'amministrazione non decida di agire discrezionalmente in autotutela, agli altri candidati che, giudicati idonei all'ammissione alla prova orale a seguito della prima valutazione e non idonei a seguito della seconda valutazione, non abbiano proposto ricorso giurisdizionale e non abbiano ottenuto l'annullamento della propria valutazione di inidoneità.

In altre parole, gli effetti della sentenza non possono essere automaticamente estesi a coloro che non hanno preso parte al giudizio di cognizione.

Pertanto, l'amministrazione procedente (e per essa la Commissione esaminatrice successivamente costituita), nell'esecuzione della presente sentenza di accoglimento, è tenuta ad ammettere alla prova orale, con il punteggio attribuito dalla prima Commissione, oltre ai candidati che abbiano ottenuto un punteggio di idoneità anche a seguito della seconda valutazione, i soli ricorrenti vittoriosi in giudizio e non anche, salvo l'eventuale esercizio del potere discrezionale di autotutela, i candidati idonei alla prima valutazione che non abbiano proposto con esito positivo ricorso giurisdizionale avverso la successiva valutazione di inidoneità.

6. Le spese del giudizio, in ragione dell'esito della controversia e della complessità in fatto ed in diritto della fattispecie, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, così provvede sul ricorso in epigrafe:

dichiara inammissibile il ricorso proposto da

accoglie in parte il ricorso con riferimento agli altri ricorrenti e, per l'effetto, annulla l'esito della valutazione della prova scritta della procedura selettiva pubblica, per titoli ed esami, per il conferimento di n. 300 posti nel profilo professionale di Istruttore di Polizia Municipale, Categoria C, posizione economica C1, Famiglia Vigilanza, pubblicato all'albo pretorio on line di Roma Capitale in data 15 giugno 2015, fino al 30 giugno 2015, laddove non comprende tra gli ammessi alla prova orale i ricorrenti; respinge il ricorso per il resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)