



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 722 del 2010, proposto da: Andrea Filippi, Marco Benedetti, Francesco Ruggirello, ed altri, come da separato elenco allegato in calce, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Gaetano Lepore e Maria Claudia Lepore, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Cassiodoro n. 6;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso gli uffici, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti di

Gianluca Vitale e Gianluca Porcacchia, entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Andrea De Marchi, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, via Ugo Bartolomei n. 18;

Gianluca Buttarelli e Testa Walter, entrambi rappresentati e difesi dagli avv. Angelo Fiore Tartaglia, Federico Tedeschini, Fabiana Seghini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico Tedeschini, in Roma, l.go Messico n. 7;

Emilio Acone +152, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Federico Tedeschini e Fiore Tartaglia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico Tedeschini, in Roma, largo Messico n. 7;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- 1 del decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato del 10.11.2009 di approvazione della graduatoria di merito della procedura concorsuale per la promozione a 182 vice ispettori bandita con decreto del 20.12.2004 del Capo del Corpo forestale dello Stato;
2. del bando di concorso del Capo del Corpo forestale dello Stato del 20.12.2004;
3. del decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato del 20.12.2004, adottato in attuazione dell'art. 17 del D. Lgs. n. 210/1995;
4. del decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato di nomina della Commissione esaminatrice del concorso;
5. del decreto ministeriale del 22.2.2008;
6. della prova scritta svoltasi nei giorni 7, 8 e 9 maggio 2008;
7. delle prove orali sostenute dai ricorrenti Bedetti e Ruggirello;
8. ed in via subordinata:
 - a) del punto n. 2 dell'art. 1 del bando di concorso, nella parte in cui consente anche al personale che risulterà vincitore dei concorsi per l'accesso al ruolo dei sovrintendenti con decorrenza giuridica della nomina anteriore alla data di pubblicazione del bando di usufruire della riserva dei posti prevista per i vincitori dei concorsi a vice sovrintendente;
 - b) del collocamento nella graduatoria di merito dei 277 idonei per i 128 posti riservati di quei concorrenti che non fossero vincitori del concorso a vice sovrintendente alla data di pubblicazione del bando.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e dei controinteressati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2010 il cons. Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 8.1.2010 e depositato in data 23.1.2010, i ricorrenti hanno impugnato il decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato del 10.11.2009 di approvazione della graduatoria di merito della procedura concorsuale per la promozione a 182 vice ispettori bandita con decreto del 20.12.4004 del capo del corpo

forestale ed i provvedimento ed atti presupposti concernenti la medesima procedura concorsuale.

Ne hanno dedotto l'illegittimità, senza la indicazione della rubrica dei motivi di ricorso, per i seguenti motivi di censura:

- la prova scritta si è svolta in tre diversi giorni con tre diversi questionari in violazione dell'art. 11 del D.P.R. n. 487/1994;
- il concorso di cui trattasi è stato bandito con il decreto del capo del Corpo forestale dello Stato del 20.12.2004 in violazione del disposto dell'art. 17 del D. lgs. n. 201/1995 che prevede il decreto ministeriale, che è stato adottato soltanto in data 22.2.2008;
- la commissione è stata costituita conformemente al disposto di cui all'art. 4 del regolamento ma in violazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 487/1994 in quanto non prevede la presenza di esperti esterni all'amministrazione;
- la valutazione dei titolo è stata fatta in applicazione dell'art. 4 del bando per i soli candidati che abbiano superato sia la prova scritta che quella orale in violazione dell'art. 8 del D.P.R. n. 487/1994.

Hanno, altresì, formulato la riserva di proposizione di eventuali motivi aggiunti all'esito dell'acquisizione del processo verbale della prova orale svolta dai ricorrenti e dei foglietti estratti da ciascuno dei tre contenitori da parte di ogni ricorrente.

Infine hanno chiesto, in via subordinata, l'ampliamento dei destinatari della riserva di cui all'art. 1, punto n. 2, ai dipendenti vincitori dei concorsi in atto a vice sovrintendente aventi decorrenza giuridica della nomina anteriore alla data di pubblicazione del bando.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali si è costituito in giudizio con comparsa di mera forma in data 27.1.2010.

Si sono costituiti in giudizio i controinteressati signori Vitale e Porcacchia in data 5.2.2010 depositando memoria difensiva con la quale hanno argomentatamente dedotto in via preliminare la tardività relativamente alle censure avverso le modalità di svolgimento delle prove scritte nonché nel merito la infondatezza nel ricorso, del quale hanno chiesto il rigetto.

Con l'ordinanza n. 656/2010 dell'8.2.2010 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio con l'autorizzazione alla notificazione per pubblici reclami ed è stata accolta l'istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati.

Il Ministero ha depositato documentazione concernente la vicenda di cui trattasi in data 15.2.2010.

I ricorrenti hanno depositato in data 6.3.2010 la prova dell'intervenuta integrazione del contraddittorio.

Si sono costituiti in giudizio, in data 1.4.2010, i controinteressati Butarelli e Testa, depositando memoria difensiva, con la quale hanno argomentatamente dedotto la infondatezza nel merito del ricorso.

Si sono, altresì, costituiti in giudizio, in data 25.5.2010, altri numerosi controinteressati depositando medesima memoria difensiva.

Il Ministero ha depositato, in data 1.6.2010, memoria difensiva con la quale ha argomentatamente dedotto la infondatezza nel merito del ricorso, insistendo per il suo rigetto e, in data 12.6.2010, memoria integrativa con la quale è stata dedotta l'irricevibilità per tardività del ricorso, nella parte in cui sono stati impugnati gli atti della procedura concorsuale di cui trattasi a partire dal bando del Capo del C.F.S. del 2004.

Con la memoria del 4.6.2010 i controinteressati Vitale e Porcacchia hanno più approfonditamente reiterato le proprie difese insistendo per il rigetto del ricorso.

Con la memoria del 5.6.2010 i ricorrenti hanno controdedotto alle memorie difensive dei controinteressati, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 17.6.2010 il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza degli avvocati delle parti come da separato verbale di causa.

DIRITTO

1-In via preliminare deve essere affrontata l'eccezione in rito di tardività del ricorso, sollevata sia da parte del Ministero resistente che da parte dei controinteressati nei relativi scritti difensivi e sulla quale le parti hanno particolarmente insistito in sede di trattazione orale del ricorso.

Al riguardo si osserva quanto segue.

Secondo un principio nella materia, in tema di procedure concorsuali, che può ritenersi consolidato, sussiste l'onere dell'immediata impugnazione esclusivamente delle clausole del bando che incidono direttamente ed immediatamente sull'interesse del soggetto che partecipa al concorso, mentre devono essere sottoposte ad impugnazione differita, unitamente all'atto applicativo autonomamente lesivo od a quello conclusivo del procedimento, tutte quelle clausole che si riferiscono alle modalità di valutazione dei candidati, alla composizione ed alle prerogative della Commissione esaminatrice, nonché, in genere, alle modalità di svolgimento del concorso (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 29 gennaio 2003).

Poiché gli odierni ricorrenti si dolgono non già dei requisiti di ammissione al concorso al quale, peraltro, hanno pure partecipato conseguendone l'idoneità, bensì della procedura del concorso (ed in particolare delle modalità di composizione della commissione esaminatrice, delle modalità di espletamento delle prove scritte di esame, della tempistica della valutazione dei titoli) deve stimarsi corretta (e tempestiva)

l'impugnazione del regolamento e del bando di concorso, unitamente all'atto conclusivo del procedimento di approvazione della graduatoria finale.

Il ricorso in trattazione non può conseguentemente essere ritenuto irricevibile per tardività sotto il prospettato profilo.

2- Nel merito valgono le considerazioni che seguono.

Si premette che, nel caso di specie, trattasi di un concorso interno riservato per titoli ed esami con il quale si realizza una progressione in carriera e la riqualificazione del personale dipendente.

Preliminarmente, pertanto, è necessario verificare se al concorso di cui trattasi, in quanto concorso interno riservato, si applichi o meno il D.P.R. n. 487/1994, contenente il “Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.”.

Si premette che il detto D.P.R. è stato richiamato, sia nell'art. 12- relativamente alla estrazione a sorte dei quesiti da parte del singolo candidato- che nell'art. 6- relativamente all'affissione sulla porta di accesso dell'aula di una copia dell'elenco dei candidati con l'indicazione della votazione conseguita da parte di ciascuno di essi nel colloquio-, nel verbale della commissione esaminatrice del concorso di cui trattasi n. 24 del 2.2.2009.

Tuttavia lo stesso non risulta essere stato altrimenti richiamato negli atti della procedura concorsuale di cui trattasi; in particolare non risulta essere stato richiamato nelle premesse del bando di concorso, nelle quali è indicata la normativa presupposta applicabile.

Il D.P.R. citato contiene le norme di carattere generale concernenti il procedimento di svolgimento delle procedure concorsuali pubbliche che si ritiene che debbano essere applicate a tutti i concorsi banditi da parte di un'amministrazione pubblica, pur in assenza di un esplicito richiamo ad esse nei rispettivi regolamenti, allorquando contengono prescrizioni tendenti a garantire obiettività e imparzialità del procedimento concorsuale ed assumano quindi il valore di principi generali.

Le disposizioni di principio, contenute nel richiamato D.P.R., pertanto, si devono ritenere applicabili, in quanto non derogate da norme speciali, a tutti i procedimenti di selezione di personale aventi rilievo pubblicistico, i quali si svolgano sotto l'impulso ed il controllo di una pubblica autorità, per l'attribuzione di una posizione riferita ad una attività con spiccati profili di interesse pubblico, ad accesso limitato e sottoposta, nel suo svolgimento, a poteri direttivi dell'autorità stessa.

Nel caso di specie alla disciplina di carattere generale di cui al richiamato D.P.R. si è sovrapposta quella speciale, di carattere derogatorio, per il C.F.S., di cui ai richiamati decreti del Capo del C.F.S. del 20.12.2004, adottata in esecuzione del disposto di cui all'art. 17 del D. Lgs. n. 201/1995 (come peraltro rilevato nel parere del Consiglio di Stato, sez. II, n. 8931/2004, ad. del 31.5.2006).

Si tratta, pertanto, di verificare se ed eventualmente in quali casi le singole disposizioni di cui al regolamento ed al bando di concorso, derogatorie del richiamato D.P.R., possano essere ritenute effettivamente illegittime in quanto in contrasto con le specifiche disposizioni di cui al citato D.P.R. tendenti a garantire obiettività e imparzialità nel procedimento concorsuale.

Con l'ordinanza n. 656/2010 dell'8.2.2010 era stata ritenuta la sussistenza di elementi di fondatezza di alcuni dei motivi di censura articolati in ricorso che avevano indotto a ritenere probabile l'accoglimento dello stesso; tuttavia, alla luce delle memorie difensive delle parti e soprattutto della documentazione depositata in atti successivamente da parte dell'amministrazione ministeriale, si ritiene di dovere rivedere la detta posizione nei termini di cui di seguito.

3- Con il primo motivo di censura è stata dedotta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 11 del citato D.P.R. nella parte in cui dispone che "2. La commissione prepara tre tracce per ciascuna prova scritta, se gli esami hanno luogo in una sede, ed una sola traccia quando gli esami hanno luogo in più sedi. Le tracce sono segrete e ne è vietata la divulgazione.", atteso che, nel concorso di cui trattasi, la prova scritta si è articolata in tre giorni diversi e consecutivi presso la medesima sede.

Dal testo della norma richiamata si fa infatti discendere il principio secondo cui le prove scritte potrebbero tenersi in sedi diverse nel medesimo giorno ma non nella medesima sede in giorni diversi.

La censura non coglie appieno nel segno.

Non si ritiene infatti che esista nel nostro ordinamento in materia di concorsi pubblici un principio che imponga la contestualità dello svolgimento della prova scritta da parte di tutti i candidati, e neppure che i quesiti, tracce o domande siano per loro esattamente i medesimi (come è del resto pacifico per le prove orali); deve, pertanto, ritenersi immune da vizi l'espletamento di una prova concorsuale in giorni e con tracce diversi, e quindi in difetto di concentrazione e contestualità, sempre che sia stato rispettato il canone della "par condicio" (T.A.R. Lombardia Brescia, 16 luglio 2003, n. 1096).

In materia concorsuale deve, pertanto, ritenersi legittimo, entro limiti ragionevoli, un ambito di differente difficoltà delle prove, senza che per ciò sia ravvisabile disparità di trattamento tra i candidati, allorché sia prevista dal bando l'assegnazione di compiti

differenti (a ciascun candidato ovvero a gruppi di candidati) ove l'assegnazione sia effettuata per sorteggio (Consiglio di Stato Sez. VI, n. 1687 del 23.11.1994).

Ciò appare ancor più giustificato in relazione ai problemi organizzativi dello svolgimento di un concorso con vasta affluenza di candidati, come quello in esame.

Il dato essenziale da dovere rispettare è quello della par condicio che può assumere rilevanza non tanto in via di principio ma in relazione alle specifiche modalità di svolgimento della prova.

Peraltra giova ulteriormente rilevare come “In mancanza di disposizioni specifiche dettate dal d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 in ordine alle modalità di svolgimento delle prove preselettive, le stesse possano ragionevolmente svolgersi in giorni separati atteso che il principio della contestualità è proprio esclusivamente delle sole prove scritte nelle quali il candidato deve sottoporsi alla redazione di un elaborato critico e di sintesi per sua natura soggetto alla valutazione tecnico discrezionale della commissione esaminatrice.” (T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 12 febbraio 2004, n. 540).

La circostanza, inoltre, che la prova preselettiva non sia funzionalmente ed ontologicamente assimilabile alla prova scritta - nella quale soltanto è inderogabile il principio sia di contestualità che di unicità ed identità della prova in quanto posto a presidio della imparzialità del giudizio tecnico discrezionale di tipo comparativo svolto dalla commissione esaminatrice - comporta non solo che essa può correttamente svolgersi in giorni e sedi separate, ma che ben può legittimamente contemplare domande non eguali per tutti i candidati.

Deve soggiungersi a quest'ultimo proposito, che il richiamo al principio di eguaglianza è del tutto inconferente.

Nel caso di specie la prova scritta consisteva, nella compilazione di un questionario (del quale erano stati preparati cinque modelli - o prototipi- diversi da parte di una ditta specializzata, ossia dalla ditta CNIPEC) costituito da quiz a risposta multipla in numero complessivo di 60 quiz da completare nel termine massimo di 45 minuti.

Dei cinque modelli complessivamente predisposti e contenuti in autonome buste chiuse e sigillate vi è stato un primo sorteggio da parte della commissione di tre buste e successivamente il sorteggio di una sola busta per ciascun giorno di esame da parte di uno dei candidati, offertosi al riguardo, al fine di individuare il questionario da somministrare come prova di esame per il relativo giorno.

Come stabilito nelle precedenti sedute della commissione si è, quindi, proceduto alla correzione delle schede-risposta attraverso l'uso del lettore ottico situato nella stanza della commissione e con l'assistenza di un tecnico della detta ditta CNIPEC nonché alla presenza dei candidati che avevano manifestato l'intenzione di assistere alla correzione.

Ne consegue che, nel caso di specie, la prova scritta non era certamente rappresentata dalla redazione di un elaborato critico e di sintesi, per sua natura soggetto alla valutazione tecnico discrezionale della commissione esaminatrice, bensì dalla mera compilazione di un questionario a risposte multiple corretto mediante la automatica lettura ottica.

E' evidente che la detta prova scritta di esame si avvicina, per le sue particolari modalità di svolgimento, proprio alle prove preselettive cui fa esplicito riferimento la giurisprudenza richiamata in precedenza e, pertanto, alla stessa possono legittimamente applicarsi i medesimi principi relativamente alla contestualità dello svolgimento della prova.

4- Con un secondo motivo di censura i ricorrenti deducono che il concorso di cui trattasi è stato bandito con il decreto del capo del Corpo forestale dello Stato del 20.12.2004 in violazione del disposto dell'art. 17 del D. Lgs. n. 201/1995 che prevedrebbe, invece, il decreto ministeriale (di competenza pertanto esclusivamente del Ministro), che è stato adottato soltanto in data 22.2.2008, con la conseguenza che sarebbero dovuti essere adottati ex novo tutti gli atti della procedura concorsuale già posti in essere (quali la nomina della commissione e del suo presidente nonché l'esame preliminare delle istanze presentate ai fini della partecipazione alla detta procedura).

L'art. 17 del D.Lgs. n. 201/1995, rubricato "Concorso interno.", dispone, infatti, testualmente che "

1. Le modalità del concorso interno, le categorie di titoli da ammettere a valutazione, i relativi punteggi, le materie oggetto dell'esame, la composizione della commissione esaminatrice, sono stabilite con decreto ministeriale. ...".

In punto di fatto, giova rilevare che il decreto ministeriale cui fa riferimento il richiamato art. 17 al comma 1 è stato adottato dal Capo del Corpo forestale il 20.12.2004 e che, nelle more dell'espletamento del concorso di cui trattasi, a seguito di apposita eccezione formulata da parte di una O.S. Confederale concernente la questione dell'individuazione dell'organo dell'amministrazione titolato all'adozione del detto decreto, il Capo del Corpo si è determinato a rimettere il decreto al Ministro, riconoscendone la competenza e sospendendo nelle more la prosecuzione del concorso, in attesa delle decisioni al riguardo da parte del vertice politico dell'amministrazione stessa.

Il Ministro si è pronunciato sulla questione provvedendo all'emanazione, previa acquisizione del parere favorevole da parte di tutte le O.S., del D.M. 22.2.2008, con il quale è stato disciplinato l'espletamento di detta tipologia di concorsi a regime, in modo

peraltro assolutamente identico a quanto disposto nel precedente decreto del Capo del Corpo del 20.12.2004.

Peraltro il Ministro, all'art. 11, co. 1, del proprio decreto, rubricato "concorso per posti disponibili al 31 dicembre 2004", ha sostanzialmente convalidato il detto precedente decreto del Capo del Corpo del 20.12.2004, disponendo testualmente che "In relazione al regime transitorio di cui all'art. 34 D.Lgs. n. 87/01 ... restano applicabili le disposizioni in merito contenute nel decreto ... 20.12.2004 con conseguente prosecuzione del concorso bandito in pari data ...".

Al riguardo giova richiamare le conclusioni – che si condividono appieno e che, con il detto richiamo, si fanno proprie- raggiunte da parte del Consiglio di Stato (parere della II sezione n. 8931/2004, nella adunanza del 31.5.2006) in merito ad analoga vicenda relativa all'interpretazione del disposto di cui all'art. 9 del D.Lgs. 12.05.1995, n. 201 che prevede, per gli aspetti della disciplina concorsuale ivi indicati un "decreto ministeriale". E' stato testualmente affermato che "Invero, l'art. 9 del D.Lgs. 12.05.1995, n. 201, e successive modificazioni prevede, per gli aspetti della disciplina concorsuale ivi indicati, un "decreto ministeriale", con ciò ammettendosi una tipologia provvedimento non necessariamente ascrivibile al Ministro, ma imputabile al "ministero" nella persona dei suoi organi di vertice amministrativo, identificabili con quelli di livello dirigenziale generale. A supporto dell'esattezza di tale osservazione soccorrono due considerazioni. In primo luogo, l'art. 17, comma 4, della L. n. 400 del 1988, impone che i regolamenti debbono recare espressamente tale denominazione.

In secondo luogo, proprio la normativa concorsuale relativa ai corpi di polizia prevede che la stessa sia posta con "decreto del Ministro".

A ciò va aggiunto che per contenuto e finalità il predetto "decreto ministeriale", secondo la citata disposizione normativa assume più i connotati di un vero bando di concorso, provvedimento amministrativo a contenuto generale, che non di atto di natura propriamente normativa, a contenuto generale ed astratto valido per tutti i procedimenti concorsuali."

Da quanto in precedenza esposto consegue che il decreto del Capo del Corpo del 2004 doveva essere considerato pienamente legittimo in quanto adottato da parte dell'organo competente.

Comunque l'operato del capo del Corpo è stato convalidato da parte del Ministro il quale ha fatto salvi gli effetti medio tempore prodotti dal decreto del 2004, disponendo testualmente, all'art. 11, co. 1, del proprio D.M. 20.2.2008 che " ... restano applicabili le disposizioni in merito contenute nel decreto ... 20.12.2004 con conseguente prosecuzione del concorso bandito in pari data ...".

E, al riguardo, soccorre il disposto dell'art. 6 della Legge 18 marzo 1968, n. 249, “ Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.”, il quale dispone testualmente che “ Alla convalida degli atti viziati di incompetenza può provvedersi anche in pendenza di gravame in sede amministrativa e giurisdizionale.”.

E l'esercizio del potere di convalida (mediante ratifica) spettante all'organo competente, di cui dall'art. 6 l. 18 marzo 1968 n. 249, sana con efficacia retroattiva l'atto viziato da incompetenza relativa, ancorché quest'ultimo sia oggetto di ricorso giurisdizionale pendente, ma fino a quando non ne sia intervenuto l'annullamento (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 739); ed infatti il provvedimento di secondo grado con cui l'autorità competente fa proprio un atto adottato da un organo riconosciuto incompetente, esprimendo l'univoca volontà di eliminare il vizio suddetto, costituisce un provvedimento di ratifica - o di convalida, secondo la terminologia adottata dall'art. 6 l. n. 249 del 1968 - il quale si sostituisce all'atto viziato con effetto "ex tunc" (T.A.R. Veneto Venezia, sez. III, 27 settembre 2004, n. 3433).

5 – Con il terzo motivo di censura i ricorrenti hanno dedotto che la commissione di concorso è stata costituita conformemente al disposto di cui all'art. 4 del regolamento ma in violazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 487/1994 in quanto non è stata prevista la presenza di esperti esterni all'amministrazione.

Il richiamato art. 9 del D.P.R. n. 487/1994, rubricato “ Commissioni esaminatrici.”, dispone testualmente “ 1. Le commissioni esaminatrici dei concorsi previste dagli articoli precedenti sono nominate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nei casi di concorsi unici, e con provvedimento del competente organo negli altri casi. Questi ne dà comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

2. 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 e non possono farne parte, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, i componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione interessata, coloro che ricoprono cariche politiche o che siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali. Almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, salva motivata impossibilità, è riservato alle donne, in conformità all'art. 29 del sopra citato decreto legislativo. Nel rispetto di tali principi, esse, in particolare, sono così composte:

a) per i concorsi ai profili professionali di categoria o qualifica settima e superiori: da un consigliere di Stato, o da un magistrato o avvocato dello Stato di corrispondente qualifica, o da un dirigente generale od equiparato, con funzioni di presidente, e da due esperti nelle materie oggetto del concorso; le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario appartenente alla ottava qualifica funzionale o, in carenza, da un impiegato di settima qualifica. Per gli enti locali territoriali la presidenza della commissioni di concorsi può essere assunta anche da un dirigente della stessa amministrazione o di altro ente territoriale;

b) per i concorsi per la quinta e la sesta qualifica o categoria: da un dirigente o equiparato, con funzioni di presidente, e da due esperti nelle materie oggetto del concorso; le funzioni di segretario sono svolte da un impiegato appartenente alla settima qualifica o categoria;

c) per le prove selettive previste dal capo terzo del presente regolamento, relative a quei profili per il cui accesso si fa ricorso all'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modifiche ed integrazioni: da un dirigente con funzioni di presidente e da due esperti nelle materie oggetto della selezione; le funzioni di segretario sono svolte da un impiegato appartenente alla sesta qualifica o categoria. ...”.

Si premette che, in materia di accesso agli impieghi pubblici, la previsione di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 487 del 9 maggio 1994 (in base alla quale i componenti delle commissioni d'esame devono essere esperti di comprovata esperienza nelle materie di concorso) non implica necessariamente che il requisito della comprovata esperienza debba spingersi fino a richiedere che i membri della commissione siano titolari dello specifico insegnamento oggetto di selezione, se i componenti possiedono una competenza specifica e sufficiente a valutare i candidati.

Dal dato testuale della norma nonché dalla sua esegesi non è dato trarre il principio secondo il quale è necessario che della commissione faccia parte almeno un componente esperto esterno all'amministrazione procedente.

6 - Con il quarto motivo di censura i ricorrenti hanno dedotto che la valutazione dei titoli è stata effettuata in applicazione dell'art. 4 del bando per i soli candidati che avessero superato sia la prova scritta che quella orale in violazione dell'art. 8 del D.P.R. n. 487/1994.

L'art. 4 del bando di cui trattasi (concernente, lo ricordiamo, un concorso interno per titoli di servizio ed esami ai sensi del disposto di cui all'art. 1 del bando stesso) statuiva testualmente che “ 1. Le categorie dei titoli di servizio ... sono stabiliti come segue.

a) note informative e relative classifiche complessive per il biennio 2002-2003- fino a punti n. 2;

b) conferimento ... di ricompense al valor militare, al valore civile ed al merito civile-fino a punti 2;

c) anzianità di servizio: ... ;

2. Nell'ambito delle suddette singole categorie, la commissione esaminatrice determina i titoli valutabili ed i criteri per l'attribuzione dei rispettivi punteggi.

3. Per i soli candidati che superino la prova scritta ed il colloquio l'Amministrazione invia alla commissione esaminatrice le domande di partecipazione con i titoli di servizio allegati da ciascun candidato o in possesso dell'Amministrazione, semprechè elencati nella domanda di partecipazione.”.

Si premette in punto di fatto che, nel caso di specie, si trattava di un concorso interno per n. 99 più 42 più 42 posti complessivi disponibili; i candidati ammessi alla prova scritta erano n. 2.667, i partecipanti effettivi allo svolgimento della prova scritta n. 1.932 e gli idonei n. 752.

I punteggi attribuibili relativamente a ciascuna categoria di titolo sono stati definitivamente specificati da parte della commissione di concorso, all'unanimità, in attuazione di quanto disposto dall'art. 4, co. 2, del bando di concorso, nella seduta della detta commissione in data 20.10.2006, come emerge dal tenore del relativo verbale (n. 5) , depositato agli atti del presente giudizio soltanto in data 15.2.2010.

Dalla lettura del richiamato verbale si evince come la commissione abbia predisposto, nella sostanza, una griglia bloccata di attribuzione dei detti punteggi relativamente a ciascuna tipologia di titolo e con specificazione ulteriore, all'interno di ciascuna detta tipologia, del singolo titolo, con la conseguenza che, nella sostanza, l'attribuzione del punteggio relativo a ciascuno dei titoli di servizio presentabili ai sensi del medesimo art. 4 del bando di concorso, al comma 1, in precedenza testualmente riportato, avrebbe necessitato esclusivamente di un riscontro fattuale per l'individuazione del titolo cui sarebbe automaticamente conseguita l'attribuzione del relativo punteggio vincolato.

Esemplificatamente per la categoria delle note informative di cui alla lett. a) del primo comma dell'art. 4 del bando, nel richiamato verbale, è stato disposto che alla valutazione di ottimo con punti 10 sarebbe stato attribuito il punteggio di punti n. 1,0 , alla valutazione di ottimo con punti 9 sarebbe stato attribuito il punteggio di punti n. 0,6 ed alla valutazione di buono con punti 8 sarebbe stato attribuito il punteggio di punti n. 0,3.

Il medesimo criterio è stato seguito pure per le altre categorie di titoli di cui alle successive lett. b) e c) del medesimo comma 1 dell'art. 4 del bando, con l'individuazione vincolata di un punteggio puntuale per ciascuna specifica sottocategoria di titolo.

L'art. 8 del DPR n. 487/1994 del quale, con il motivo in trattazione si lamenta la violazione, rubricato "Concorso per titoli ed esami.", dispone testualmente che " 1. Nei casi in cui l'ammissione a determinati profili avvenga mediante concorso per titoli e per esami, la valutazione dei titoli, previa individuazione dei criteri, è effettuata dopo le prove scritte e prima che si proceda alla correzione dei relativi elaborati.

2. Per i titoli non può essere attribuito un punteggio complessivo superiore a 10/30 o equivalente; il bando indica i titoli valutabili ed il punteggio massimo agli stessi attribuibile singolarmente e per categorie di titoli.

3. Le prove di esame si svolgono secondo le modalità previste dagli articoli 6 e 7 del presente regolamento.

4. La votazione complessiva è determinata sommando il voto conseguito nella valutazione dei titoli al voto complessivo riportato nelle prove d'esame. "

Il successivo art. 12 del medesimo D.P.R., rubricato "Trasparenza amministrativa nei procedimenti concorsuali.", dispone inoltre che " 1. Le commissioni esaminatrici, alla prima riunione, stabiliscono i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da formalizzare nei relativi verbali, al fine di assegnare i punteggi attribuiti alle singole prove. Esse, immediatamente prima dell'inizio di ciascuna prova orale, determinano i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie di esame. Tali quesiti sono proposti a ciascun candidato previa estrazione a sorte.

2. Nei concorsi per titoli ed esami il risultato della valutazione dei titoli deve essere reso noto agli interessati prima dell'effettuazione delle prove orali.

3. I candidati hanno facoltà di esercitare il diritto di accesso agli atti del procedimento concorsuale ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, con le modalità ivi previste."

Le richiamate norme ripetono, nella sostanza, in virtù dell'interpretazione giurisprudenziale che ne è stata data nel tempo, per quanto di interesse in questa sede, quanto in precedenza disposto dall'art. 10 del DPR n. 686/1957, "Norme di esecuzione del testo unico delle disposizioni sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3", rubricato "Concorsi per esami e per titoli.", ai sensi del quale " Nei casi in cui gli ordinamenti delle singole Amministrazioni stabiliscono che l'ammissione a determinate carriere avviene in base a concorso per esami e per titoli, i regolamenti delle Amministrazioni stesse possono determinare le categorie dei titoli valutabili e stabilire le norme relative alla documentazione dei titoli stessi.

Per i titoli non può essere attribuito un punteggio superiore a cinque decimi. La valutazione dei titoli precede le prove di esame.

La votazione complessiva è determinata sommando il voto conseguito nella valutazione dei titoli, la media dei voti riportati nelle prove scritte, quella dei voti riportati nelle prove pratiche ed il voto ottenuto in quella orale.”.

Ed infatti, proprio con riferimento alla detta ultima norma richiamata, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che “ La norma contenuta nell'art. 10 d.P.R. 3 maggio 1957 n. 686, secondo la quale nei concorsi per titoli ed esami la valutazione dei titoli deve precedere le prove di esame, è una norma a carattere generale posta a tutela della obiettività delle operazioni concorsuali e come tale, è valida per tutti i concorsi degli enti pubblici” (Consiglio di Stato, sez. VI, 28 luglio 1982, n. 394); che “ L'art. 10 del d.P.R. 3 maggio 1957 n. 686, a norma del quale nei concorsi per titoli ed esami "la valutazione dei titoli precede le prove di esame", va interpretato nel senso che la valutazione "de qua" non consiste nella sola predeterminazione dei criteri di massima (che potrebbe anche essere contenuta nel bando di concorso, come talvolta avviene), ma nel vero e proprio esame dei titoli prodotti dai candidati con attribuzione dei relativi punteggi (Corte dei Conti, sez. contr., 28 ottobre 1982, n. 1285); che “ Il precetto contenuto nell'art. 10, comma 2, del d.P.R. 3 maggio 1957 n. 686, secondo il quale la valutazione dei titoli precede le prove di esame, può considerarsi soddisfatto, in relazione alle finalità della norma, quando la valutazione dei titoli, sebbene effettuata in un momento successivo all'effettuazione delle prove scritte, abbia tuttavia preceduto l'apertura delle buste e la valutazione degli elaborati.” (Consiglio di Stato, sez. VI, 21 giugno 2005, n. 3204).

Con specifico riferimento, poi, alla interpretazione giurisprudenziale dell'art. 8 del D.P.R. n. 487/1994, nella parte di specifico interesse in questa sede, deve rilevarsi che, ai fini dello snellimento delle procedure inutili, nei concorsi per titoli ed esami la valutazione dei titoli può essere limitata a coloro che hanno superato le prove scritte (T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 12 febbraio 2004 , n. 538).

In tal senso, peraltro, era il parere dell'adunanza generale del C.d.S. sul D.P.R. n. 487/1994, ai sensi del quale “ In tema di accesso ai pubblici impieghi, al fine dello snellimento delle procedure e dell'eliminazione di operazioni inutili, gli art. 8 comma 1 e 12 comma 2 del regolamento 9 maggio 1994 n. 487 devono essere oggetto di modifica legislativa, cosicchè nei concorsi per titoli ed esami la valutazione dei titoli avviene solo per quei soggetti che abbiano superato le prove scritte.” (Consiglio di Stato, Ad. gen., 9 novembre 1995, n. 120).

Ed infatti la norma regolamentare che impone di effettuare la valutazione dei titoli prima della correzione degli elaborati scritti deve essere interpretata in senso ragionevole, cioè coerente con la sua funzione essenziale che è quella di evitare che

l'attribuzione dei punteggi possa essere in qualche modo influenzata dalla conoscenza degli esiti delle prove scritte ; pertanto, assume rilievo la violazione di tale disposizione, ai fini della non approvazione degli atti della procedura concorsuale, solo nel caso in cui emerga quanto meno la possibilità di influenzare l'obiettività del giudizio della commissione esaminatrice, non anche quando - prima della correzione degli elaborati - la stessa abbia rigidamente predeterminato i criteri di attribuzione dei punteggi, in modo tale da escludere in radice qualsiasi possibilità di alterazione del giudizio (Consiglio di Stato, sez. V, 20 settembre 2000, n. 4863).

Il principio di cui trattasi, pertanto, può essere derogato solo quando per le modalità di effettuazione, la valutazione dei titoli risulti oggettivamente sottratta a margini di discrezionalità e sia viceversa ancorata a criteri rigorosamente individuati prima della valutazione delle prove d'esame.

Conclusivamente, nel caso di specie, non risulta violato il richiamato principio generale - comunque vigente in tema di procedimenti di selezione di personale avente rilievo pubblicistico-, secondo il quale la valutazione dei titoli dei candidati deve precedere la correzione delle prove scritte, posto che è stata individuata l'assegnazione di un ben determinato punteggio per ogni tipo di titolo utile al concorso in epoca antecedente allo svolgimento delle stesse prove scritte, con la conseguenza che non sussiste alcuna possibilità di arbitrio al riguardo da parte della commissione giudicatrice del concorso (cfr., sul punto, ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 20 settembre 2002 n. 4863 e 13 febbraio 1995 n. 242).

7 – La formulazione della riserva di motivi aggiunti di cui ricorso introduttivo del presente giudizio, da proporsi, eventualmente, all'esito dell'acquisizione del processo verbale della prova orale svolta dai ricorrenti e dei foglietti estratti da ciascuno dei tre contenitori da parte di ogni ricorrente, non è stata seguita, nei fatti, dalla formale presentazione del relativo ricorso.

8- In ricorso è stato, altresì, in via subordinata, dedotto, per il solo ricorrente Andrea Filippi- in quanto in possesso alla data di pubblicazione del bando di cui trattasi della qualifica di vice sovrintendente poiché vincitore del relativo concorso-, con un ulteriore motivo di censura, che l'ampliamento dei destinatari della riserva di cui all'art. 1, punto n. 2, ai dipendenti vincitori dei concorsi in atto a vice sovrintendente aventi decorrenza giuridica della nomina anteriore alla data di pubblicazione del bando sarebbe illegittima; in particolare la suddetta norma prevede l'inserimento, nella quota devoluta agli appartenenti al ruolo dei sovrintendenti – limitatamente ai nominati tali a seguito della vincita del relativo concorso- anche dei vincitori dei concorsi per sovrintendenti relativi ai posti vacanti al 31.12.1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003, concorsi che, atteso

il cronico ritardo dell'Amministrazione di cui trattasi nello svolgimento delle dette procedure concorsuali, alla data di pubblicazione del bando in questione del 20.12.2004 erano ancora in corso di svolgimento.

È stato, infatti, dedotto il contrasto con l'art.2, punto n. 7, del D.P.R. n. n. 487/1994, dell'art. 2 del D.M. 22.2.2008 e dell'art. 2 del medesimo bando di concorso; norme dalle quali tutte sarebbe dato di evincere il principio secondo cui i requisiti per la partecipazione al concorso devono essere posseduti alla data ultima di invio della relativa domanda di partecipazione.

La decorrenza giuridica delle nomine a vice sovrintendenti dei vincitori dei concorsi di cui in precedenza dei vincitori dei detti concorsi sono rispettivamente, per i posti vacanti nel 1997, l'1.1.1997, per i posti vacanti nel 1998, l'1.1.1999, per i posti vacanti nel 1999, l'1.1.2000, per i posti vacanti nel 2000, l'1.1.2001, per i posti vacanti nel 2001, l'1.1.2002, per i posti vacanti nel 2002, l'1,1,2003 e per i posti vacanti nel 2003, l'1.1.2004; ne consegue che, alla data di pubblicazione del bando di cui trattasi (29.12.2004) – e non invece alla data di scadenza dei termini di presentazione delle domande di partecipazione al concorso (al 19.1.2005)- i vincitori dei detti concorsi erano già appartenenti al ruolo dei sovrintendenti, sebbene in virtù della *fictione juris*.

Il conferimento *ex lege*, ai vincitori dei detti concorsi, della retrodatazione giuridica della nomina al primo gennaio immediatamente successivo all'anno cui si riferisce il bando, che costituisce una innovazione da parte del legislatore del 2001, risponde alla concreta esigenza di non fare gravare eccessivamente sui vincitori dei relativi concorsi gli ingentissimi ritardi dell'amministrazione nello svolgimento delle relative procedura concorsuali, non imputabili ai concorrenti ma invece proprio alle lungaggini burocratiche.

La disciplina sul punto adottata dal bando appare, pertanto, ragionevole e scevra dalla censura dedotta.

In punto di fatto giova rilevare come i tre bandi per il concorso da vice sovrintendente siano stati pubblicati prima del bando al concorso per vice ispettore e come la decorrenza giuridica della nomina dei vincitori dei tre concorsi da vice sovrintendente sia anteriore rispetto a quella dei vincitori del concorso da vice ispettore.

Peraltro il percorso del concorso a vice ispettore è stato lungo e tormentato ed è, nella sostanza, durato cinque anni, ossia dal 2004 (data di pubblicazione del relativo bando) al 2009 (data di pubblicazione delle graduatorie finali).

Ne consegue che, alla data di pubblicazione delle graduatorie finali, i vincitori dei predetti tre concorsi da vice sovrintendente hanno operato nel campo con la suddetta

qualifica da oltre cinque anni, avendo preso in concreto servizio nel corso dell'anno 2005.

Pertanto, la soluzione prescelta sul punto da parte del bando, appare del tutto logica.

Per le considerazioni tutte che precedono, il ricorso deve essere respinto in quanto destituito di fondamento.

Le spese sono compensate, attesa la complessità delle questioni proposte.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II ter, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

Giuseppe Chine', Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/11/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO