

Pubblicato il 18/03/2024

N. 05361/2024 REG.PROV.COLL.

N. 12580/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12580 del 2023, proposto da Rossella Fortunata Porpiglia e Rita Beato, rappresentate e difese dagli avvocati Giorgio Vizzari e Rocco Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

nei confronti

Sonia Condemi, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della graduatoria finale, pubblicata ed approvata il 5/7/2023, relativa al concorso pubblico per la copertura di 120 posti (elevati a 132) di allievo commissario della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, indetto con provvedimento

del Direttore Generale (P.D.G.) del D.A.P. del 24 giugno 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - IV Serie Speciale - “Concorsi ed Esami” – n. 55 del 13 luglio 2021.

- del Decreto del D.G. del D.A.P. del 5 luglio 2023 recante approvazione della graduatoria del concorso;

- del Decreto del D.G. del D.A.P. del 20 giugno 2023, recante elevazione dei posti messi a concorso da 120 a 132;

- del verbale della Commissione esaminatrice n. 65 del 7 giugno 2023 e degli atti della stessa Commissione in pari data, recanti attribuzione del voto meramente numerico di 18/30, giudizio di “non idoneità” e conseguente esclusione della dott.ssa Porpiglia dal concorso, per mancato superamento della prova orale;

- del verbale della Commissione esaminatrice n. 64 del 6 giugno 2023 e degli atti della stessa Commissione in pari data, recanti attribuzione del voto meramente numerico di 18/30, giudizio di “non idoneità” e conseguente esclusione della dott.ssa Beato dal concorso, per mancato superamento della prova orale;

- degli atti concorsuali e dei verbali della Commissione esaminatrice recanti l’attribuzione dei punteggi, la valutazione ed i giudizi a tutti i candidati, all’esito delle prove orali;

- dell’intera prova orale del concorso (svoltasi dal 18 aprile al 21 giugno 2023) e di tutti i relativi atti, verbali e avvisi (pubblicati sul sito web dell’amministrazione resistente, con particolare riferimento agli avvisi pubblicati nelle date del 15 e 28 marzo 2023);

- del bando, di tutti i verbali della Commissione esaminatrice e di tutti gli atti concorsuali, nella parte in cui è stata illegittimamente omessa la predeterminazione e la previa pubblicazione dei criteri e delle modalità di valutazione della prova orale ed è stata attribuita una valutazione meramente numerica per la stessa prova;

- di ogni altro atto e provvedimento presupposto e consequenziale, ancorché non conosciuto dalle ricorrenti, nei limiti dei loro interessi.

Visti il ricorso 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 6 marzo 2024 il dott. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Con ricorso notificato il 2 settembre 2023 e depositato il 26 settembre le ricorrenti hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe esponendo di avere partecipato al concorso pubblico per la copertura di 120 posti (poi elevati a 132) di allievo commissario della carriera dei funzionari del corpo di polizia penitenziaria, indetto con Decreto del Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) del 24 giugno 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - IV Serie Speciale - "Concorsi ed Esami" – n. 55 del 13 luglio 2021.

La procedura concorsuale, ai sensi dell'art. 7 del bando, si è articolata nelle seguenti fasi/prove: prova preliminare; prove scritte; prove di efficienza fisica; accertamenti psico-fisici; accertamenti attitudinali; prova orale.

Entrambe le ricorrenti riferiscono di avere positivamente superato tutte le prove concorsuali fuorché l'ultima, la prova orale, come risulta dall'allegato verbale n. 64 del 6 giugno 2023 (relativo alla prova orale della dott.ssa Beato) e dall'allegato verbale n. 65 del 7 giugno 2023 (relativo alla prova orale della dott.ssa Porpiglia) e dagli altri atti della Commissione esaminatrice impugnati.

In particolare, all'esito delle prove orali – per il superamento delle quali era richiesto dal bando il voto minimo di 21/30 - la Commissione esaminatrice ha assegnato ad entrambe le ricorrenti un voto numerico pari a 18/30, aggiungendo nelle relative schede di valutazione l'annotazione di “non idonea”, senza alcuna ulteriore specificazione né motivazione (come appunto risulta dai citati verbali n. 64 del 6 giugno 2023 e n. 65 del 7 giugno 2023).

Appurato - a seguito di accesso agli atti - che la Commissione non aveva predeterminato i criteri di valutazione delle prove orali, la ricorrente Porpiglia ha inoltrato istanza in autotutela all'Amministrazione chiedendo di voler annullare d'ufficio l'intera prova orale del concorso, procedendo alla sua ripetizione, previa determinazione e pubblicazione dei criteri di valutazione.

L'Amministrazione non ha dato riscontro all'istanza e in data 5 luglio 2023 ha invece approvato e pubblicato la graduatoria di merito, escludendo le ricorrenti.

Con il ricorso, pertanto, le ricorrenti chiedono a questo T.A.R. di annullare la loro esclusione dal concorso nonché il segmento procedimentale relativo alla sola fase orale con obbligo dell'Amministrazione, nella riedizione della relativa fase, di previamente predeterminare i criteri di valutazione e fatte salve le precedenti prove da loro sostenute e superate.

1.2. Il gravame è affidato ad un unico motivo di ricorso così rubricato: *I) Violazione del D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 - Illegittima attribuzione di voto meramente numerico alla prova orale in assenza di predeterminazione dei criteri e delle modalità di valutazione – Violazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 33/2013 – Violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 – Violazione dei principi di pubblicità, trasparenza ed imparzialità - Eccesso di potere - Difetto di motivazione.*

1.3. Il Ministero della Giustizia si è costituito in giudizio depositando atto di costituzione di mera forma; successivamente ha depositato la relazione istruttoria dell'amministrazione sul proposto ricorso, unitamente ai verbali e agli altri atti del concorso.

1.4. La controinteressata Sonia Condemi, ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

1.5. All'udienza camerale del 25 ottobre 2013 parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare instando per la fissazione dell'udienza di merito e chiedendo di essere autorizzata ad integrare il contraddittorio mediante notificazione per pubblici proclami.

1.6. Con ordinanza n.7081 del 25 ottobre 2023 questa Sezione, ritenendo le dedotte censure meritevoli di approfondimento in sede di trattazione nel merito del ricorso, ha fissato ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a. l'udienza pubblica del 6 marzo 2024, autorizzando altresì la parte ricorrente alla notificazione del ricorso per mezzo pubblici proclami a tutti i controinteressati inclusi nella graduatoria impugnata in posizione utile o non utile.

1.7. Alla pubblica udienza del 6 marzo 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Preliminarmente deve darsi atto dell'avvenuta notificazione del ricorso per pubblici proclami nel rispetto delle forme e dei termini di cui all'ordinanza sopra citata.

3. Nel merito il ricorso è fondato.

3.1. L'art.12 d.P.R.487/94 recita: *“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”*.

La disposizione contenuta nel primo periodo, che impone alla Commissione di stabilire fin dalla prima riunione i criteri e le modalità di valutazione delle “prove concorsuali”, è pertanto inequivocabilmente riferita tanto alle prove scritte che alle prove orali.

3.2. Con riferimento al concorso per cui è causa, la difesa erariale non ha articolato alcuna difesa scritta ma ha depositato in giudizio i verbali della Commissione e altra documentazione relativa al concorso, tra cui la relazione istruttoria del D.A.P. – Ufficio VI Concorsi dell'11 settembre 2023, nella quale l'Amministrazione ha implicitamente ammesso che con verbale n.11 del 12 aprile 2022 la Commissione esaminatrice ha predeterminato i criteri di valutazione delle sole “prove scritte”.

Ciò peraltro emerge con tutta evidenza dall'esame del suddetto verbale, ove è chiaramente scritto che *“Preliminarmente la Commissione delibera i seguenti criteri di valutazione delle prove scritte. I seguenti criteri sono da considerarsi tra loro combinati:*

- 1. correttezza espositiva, corretto uso della lingua italiana: grammatica e sintassi;*
- 2. aderenza alla traccia assegnata e completezza dell'elaborato con riferimento a tutti gli argomenti richiesti;*
- 3. capacità di elaborazione dei concetti e correttezza degli stessi sia sotto il profilo logico che sotto il profilo scientifico;*
- 4. capacità di approfondimento delle tematiche trattate anche sotto l'aspetto dei collegamenti degli istituti e degli argomenti eventualmente correlati”.*

E pertanto documentale ed incontestata la circostanza che la Commissione si sia limitata a predeterminare i criteri di valutazione delle sole prove scritte ed abbia, invece, completamente omesso di predeterminare i criteri e le modalità di valutazione delle prove orali; tanto che, in detta relazione, l'Amministrazione sostiene – alquanto apoditticamente - la tesi secondo cui *“in mancanza di espressa previsione è da ritenersi che la Commissione per la valutazione della prova orale, svoltasi dal 18 aprile al 21 giugno 2023, si sia attenuta agli stessi criteri determinati per la valutazione delle prove scritte”.* In realtà detta argomentazione deduttiva, nemmeno promanante dalla Commissione, risulta sfornita di qualsiasi elemento di prova.

3.3. Accertato che nessun criterio di valutazione è stato mai fissato dalla Commissione relativamente alle prove orali, risulta che all'esito delle stesse la

Commissione esaminatrice ha assegnato ad entrambe le ricorrenti un voto numerico pari a 18/30, aggiungendo nelle relative schede di valutazione l'annotazione di "non idonea", ma senza accompagnare il voto numerico con alcuna ulteriore specificazione né motivazione, come risulta dal verbale n. 64 del 6 giugno 2023 (relativo alla prova orale della dott.ssa Beato) e n. 65 del 7 giugno 2023 (relativo alla prova orale della dott.ssa Porpiglia).

3.4. La fattispecie in esame è pertanto riconducibile a quella recentemente decisa dal Consiglio di Stato in analoga vicenda (Consiglio di Stato, Sez. II, 27 aprile 2023 n. 4247) il quale ha accolto l'appello sul rilievo che *"la votazione numerica [...] non è idonea ad integrare una sufficiente motivazione della scelta compiuta, non essendo stati precedentemente fissati, dal medesimo organo collegiale, criteri di massima sufficientemente specifici per l'attribuzione dei voti, in modo da consentire di percepire, con evidenza, la graduazione e l'omogeneità delle valutazioni effettuate"*.

Ha affermato il Consiglio di Stato che *"Infatti, 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, quale principio di economicità amministrativa di valutazione, ma la sufficienza motivazionale è correlata alla prefissazione, da parte della stessa commissione esaminatrice, di criteri di massima di valutazione, che soprassedono all'attribuzione del voto, da cui desumere con evidenza la graduazione e l'omogeneità delle valutazioni effettuate mediante l'espressione della cifra del voto; per cui, se mancano criteri di massima e precisi parametri di riferimento cui raccordare il punteggio assegnato, si deve ritenere illegittima la valutazione dei titoli in forma numerica (Consiglio di Stato sez. V, 23/04/2019, n. 2573 e sez. III, 29/04/2019, n. 2775)"*.

Pertanto, conclude, rilevando che *"In mancanza di una specificazione dei criteri in voci e sotto voci, con i relativi punteggi, in modo da delimitare adeguatamente il giudizio della Commissione rendendolo sufficientemente chiaro, analitico e articolato, è risultato incomprensibile"*

l'iter logico seguito dalla Commissione nel valutare le prove, non consentendo quindi nemmeno il controllo di adeguatezza, logicità e congruità che pacificamente la giurisprudenza assegna al giudice amministrativo”.

Va peraltro osservato che nel caso deciso dal Consiglio di Stato la Commissione aveva almeno stabilito, nel primo verbale, dei criteri di massima di valutazione delle prove orali (*padronanza dell'argomento, esaustività della risposta, capacità di sintesi, chiarezza espositiva, uso appropriato della terminologia e capacità di elaborazione critica nelle risposte*) ma si era contestualmente autovincolata, in seno al medesimo verbale, a determinare in una successiva seduta i criteri di dettaglio; adempimento poi invece disatteso, non avendo mai provveduto in tale senso.

Sicché in sentenza è stato opportunamente stigmatizzato che *“In assenza di criteri integrativi dei parametri valutativi il candidato non può in alcun modo comprendere se il giudizio di insufficienza involga uno o più dei parametri di valutazione (padronanza dell'argomento, esaustività della risposta, capacità di sintesi, chiarezza espositiva, uso appropriato della terminologia e capacità di elaborazione critica nelle risposte) e in che misura”.*

Nel caso qui in esame, invece, la Commissione non ha previamente stabilito nemmeno i criteri di massima di valutazione delle prove orali, sicché deve *a fortiori* ritenersi illegittimo il suo operato.

4. Conclusivamente, il ricorso risulta fondato in parte qua, essendo sussistenti i vizi esposti nel ricorso introduttivo relativi ai verbali di determinazione dei criteri ed agli atti relativi alle prove orali che ne hanno dato applicazione.

Ne consegue che, in accoglimento del ricorso ed assorbiti gli ulteriori motivi, gli atti impugnati vanno annullati per quanto di ragione e nei limiti di interesse delle due ricorrenti, che dovranno essere nuovamente ammesse a sostenere le prove orali, con obbligo della Commissione di conformarsi alla decisione predeterminando i criteri di valutazione cui si atterrà nell'attribuzione del voto alle ricorrenti medesime.

5. Sussistono giustificate ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati per quanto di ragione e nei limiti di interesse delle ricorrenti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

Ida Tascone, Referendario

L'ESTENSORE
Sebastiano Zafarana

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO