

Publicato il 24/02/2022

N. 01301/2022REG.PROV.COLL.  
N. 07893/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7893 del 2021, proposto dal signor Oreste Albuzzì, rappresentato e difeso dall'avvocato Dino Dei Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

l'Ispra - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

della signora Rossana Petralia, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Togna e Pasquale Freddino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del signor Claudio Marconi, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuliano Gruner e Sebastiano Aurilio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

dei signori Katia Carcone, Emanuela Boggiani, Michele Lugerì, Barbara

Manzo, Francesca Zappacosta, Silvia Lorenzini e Marialba Cazzato, non costituitisi in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, n. 6636 del 4 giugno 2021, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'I.s.p.r.a. e dei signori Rossana Petralia e Claudio Marconi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2022 il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati Dino Dei Rossi e Massimo Togna;

Vista l'istanza di passaggio in decisione depositata dall'avvocato dello Stato Raffaella Ferrando;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante, con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio, esponeva di essere un dipendente dell'I.s.p.r.a. a tempo indeterminato, in possesso del profilo di collaboratore di amministrazione – VI livello, e di avere preso parte alla selezione interna per la copertura di due posti (successivamente estesi a tre) di funzionario di amministrazione, V livello del CCNL Comparto istruzione e ricerca, espletata in applicazione dell'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017.

1.1. All'esito della selezione, il ricorrente si era collocato al 10° posto con un punteggio totale di 53,8.

Egli sottolineava, al riguardo, di avere ottenuto per i titoli il secondo punteggio più alto (pari a punti 36,8), mentre, nella prova orale, aveva conseguito solo 17 punti sui 40 previsti.

Al contrario i controinteressati - pur avendo ottenuto punteggi più bassi per i titoli rispettivamente posseduti - avevano tutti ottenuto il massimo punteggio previsto per la prova orale.

1.2. Egli rappresentava anche che, durante la prova orale, gli erano state sottoposte due domande di diritto amministrativo rispettivamente relative a “*La privatizzazione nel pubblico impiego*” (domanda n. 62) e “*Gli accordi tra le P.A. e privati, riferimenti normativi?*” (domanda n. 12).

Il ricorrente aveva poi potuto verificare in sede di accesso agli atti che, nella seduta del 16 novembre 2020, la commissione aveva deciso di predisporre per la prova orale “*n.66 domande in materia di diritto amministrativo (Allegato domande), debitamente ritagliate e inserite in apposito bussolotto*”.

1.3. Avverso gli atti del procedimento di concorso, con il ricorso di primo grado il signor Albuzzi deduceva due articolati mezzi di gravame (da pagina 4 a pagina 14).

2. Nella resistenza dell’I.s.p.r.a. e dei controinteressati, il T.a.r., con sentenza in forma semplificata, ha respinto il ricorso, condannando il ricorrente alla rifusione delle spese di lite.

3. La sentenza è stata appellata dal signor Albuzzi, rimasto integralmente soccombente.

Egli ha dedotto:

I. Error in iudicando. *Violazione dell’art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. Violazione dell’art. 7 del bando della selezione contenuto nella disposizione dell’I.s.p.r.a n. 1821/DG del 30 ottobre 2019. Violazione e falsa applicazione dell’all. 1 al d.p.r. n. 171/91 relativamente alla declaratoria del profilo di funzionario di amministrazione. Violazione dei principi generali di imparzialità, correttezza, buona fede, garanzia della par condicio concorsuale che regolano le procedure selettive indette ed espletate dalla p.a. Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, illogicità e ingiustizia manifesta, perplessità, difetto di istruttoria, sviamento di potere.*

L’appellante ha sostenuto che la commissione esaminatrice (in particolare con le determinazioni assunte nella seduta del 16 novembre 2020) avrebbe

“stravolto” la *lex specialis*, sostanzialmente trasformando la prova orale in un esame di diritto amministrativo.

Tuttavia, avuto riguardo alla declaratoria del profilo professionale del funzionario di amministrazione di cui all’Allegato 1 al d.P.R. n. 171 del 1991 (dal quale si evince la poliedricità di tale figura, adibita ad attività eterogenee), risulterebbe evidente l’erroneità della tesi del primo giudice secondo cui gli istituti e le norme di diritto amministrativo, *“per la loro strumentalità necessaria, costituiscono elementi operativi trasversali e comuni a tutte le specializzazioni del profilo”*, i quali *“ben possono (e devono) essere conosciute anche da personale che proviene da una storia e da un carriera professionale non giuridica”*.

La conoscenza e la padronanza di istituti e norme di diritto amministrativo non avrebbero infatti alcuna strumentalità necessaria rispetto alle eterogenee professionalità ricomprese nell’ampio alveo della declaratoria contrattuale del profilo in esame.

In ogni caso, la selezione concorsuale non era finalizzata al reclutamento di funzionari aventi una specifica professionalità in campo amministrativo e/o giuridico.

L’appellante, ad esempio, è in possesso di ampia professionalità nell’ambito dell’attività bibliografica, di formazione, promozionale, di esperto in comunicazione e ha conseguito il raggiungimento degli obiettivi con un grado di responsabilità piena e diretta.

Nel corso della prova orale, tuttavia, al ricorrente sono state formulate esclusivamente le domande di diritto amministrativo in precedenza ricordate.

Tale *modus procedendi* non avrebbe alcuna corrispondenza con quanto disposto dall’art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017 e dall’art. 7 del bando, i quali fanno riferimento all’espletamento di un colloquio relativo allo *“svolgimento di problemi specifici finalizzati ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare ed applicare nozioni teoriche svolte alla soluzione di casi concreti”*.

La prova avrebbe dovuto valorizzare, in egual misura, tutte le distinte professionalità dei candidati, sottoponendo a ciascuno di essi *“problemi*

specifici” relativi alla rispettiva esperienza professionale maturata nell’ambito dell’attività svolta presso l’I.s.p.r.a.

L’effettuazione di un colloquio orale incentrato su istituti del diritto amministrativo avrebbe ingiustamente avvantaggiato i candidati che hanno una formazione amministrativa e giuridica, e, viceversa, avrebbe penalizzato i candidati che, come il ricorrente, hanno una diversa formazione.

In ogni caso, la commissione esaminatrice non avrebbe interrogato il ricorrente su “problemi specifici” tesi ad accertare la sua capacità di risolvere casi concreti inerenti all’esperienza professionale maturata, così come, invece, sarebbe stato specificamente richiesto dal bando.

II. *Violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. Error in iudicando.*

*Violazione dell’art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. Violazione dell’art. 7 del bando della selezione contenuto nella disposizione dell’ISPR A n. 1821/DG del 30.10.2019. Violazione e falsa applicazione dell’all. 1 al d.p.r. n. 171/91 relativamente alla declaratoria del profilo di Funzionario di amministrazione. Violazione dei principi generali di imparzialità, correttezza, buona fede, garanzia della par condicio concorsuale che regolano le procedure selettive indette ed espletate dalla p.a. Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, illogicità e ingiustizia manifesta, perplessità, difetto di istruttoria, sviamento di potere.*

Il primo giudice non avrebbe esaminato alcuni profili delle articolate censure che erano state dedotte. Essi sono stati, pertanto, esplicitamente riproposti.

Con il quarto profilo della prima censura, era stato dedotto che le domande di diritto amministrativo predisposte dalla commissione non hanno in alcun modo riguardato lo svolgimento di problemi specifici per la soluzione di casi concreti, bensì quesiti di carattere teorico generale, non pertinenti rispetto alle finalità della selezione in esame.

Tale circostanza emergerebbe anche dalla verbalizzazione del colloquio orale (verbale n. 8 del 1° dicembre 2020), così come era stato evidenziato anche nel sesto profilo di censura del ricorso di primo grado.

Sarebbe pertanto incomprensibile quanto riportato nella scheda di valutazione relativamente al “*Livello capacità di analisi nella risoluzione del quesito posto*”, poiché all’odierno appellante non sarebbe stato sottoposto nessun caso specifico.

Egli ha riproposto, altresì, anche il settimo profilo di censura articolato in primo grado con il quale era stato censurato il fatto che la commissione esaminatrice non ha attribuito alcun punteggio relativamente alla “*descrizione della esperienza professionale maturata nell’ambito dell’attività svolta presso l’ISPR A*” così come invece, a suo dire, il bando avrebbe specificamente previsto.

4. Si sono costituiti per resistere l’I.s.p.r.a. e i signori Marconi e Petralia, i quali hanno articolato le proprie difese con dovizia di argomentazioni. I controinteressati hanno dedotto anche l’inammissibilità dell’appello, ovvero del ricorso di primo grado, sotto vari profili.

5. Alla camera di consiglio del 7 ottobre 2021, l’esame dell’istanza cautelare è stato rinviato all’udienza pubblica fissata per la trattazione del merito.

6. L’appellante ha depositato una memoria conclusionale, mentre i controinteressati hanno depositato memorie di replica.

7. Alla pubblica udienza del 13 gennaio 2022 – in cui il difensore dell’appellante ha consentito al Collegio di non emettere ordinanza cautelare - l’appello è passato in decisione.

8. E’ possibile prescindere dalle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti, in quanto l’appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

9. La selezione di cui si verte è stata indetta in applicazione dell’art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Secondo tale disposizione, nella formulazione vigente all’epoca di indizione della procedura di selezione: “*Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20*

*per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.*

Per quanto qui interessa, l'art. 7 del bando di concorso in esame, rimasto inoppugnato, ha previsto che:

*“1. La prova d'esame è una prova orale che consisterà in un colloquio su:*

- Descrizione dell'esperienza professionale maturata nell'ambito dell'attività svolta presso l'Ispra.*
- Svolgimento di problemi specifici finalizzati ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare ed applicare nozioni teoriche volte alla soluzione di casi concreti.*

[...]

*2. Prima dell'espletamento della prova orale, la Commissione esaminatrice dovrà stabilire i criteri e le modalità di valutazione della prova, al fine dell'assegnazione del punteggio.*

[...]”.

10. L'appellante ha riproposto in chiave critica le censure svolte in primo grado, di carattere essenzialmente strumentale.

Esse sono infatti incentrate esclusivamente sui criteri e le modalità di valutazione della prova orale.

10.1. In primo luogo, egli ha stigmatizzato il fatto che la commissione d'esame abbia predisposto una serie di domande concernenti esclusivamente istituti di diritto amministrativo, le quali sarebbero tuttavia non adeguate alla

poliedrica professionalità richiesta al funzionario di amministrazione degli enti di ricerca.

Al riguardo, risulta tuttavia palesemente infondato il profilo di censura secondo cui la prova orale avrebbe dovuto essere calibrata sulla specifica professionalità posseduta da ciascuno dei partecipanti.

In disparte il fatto che una parte della prova orale era specificamente dedicata all'illustrazione dell'esperienza dei candidati, una simile scelta non sarebbe stata sicuramente coerente con lo scopo della selezione, che era quello di individuare i candidati idonei ad espletare le mansioni del profilo direttivo, diverso da quello posseduto, di funzionario di amministrazione.

Questi – secondo l'articolata declaratoria di cui all'Allegato 1 al d.P.R. n. 171 del 1991 - deve avere, tra le altre, competenze generali in materia tecnico-amministrativa ed economico-finanziaria, oltre a dover provvedere alla redazione e sottoscrizione di atti e provvedimenti di natura amministrativa, contabile e finanziaria.

10.2. Per quanto concerne la natura dei quesiti da sottoporre ai candidati in sede di colloquio, è indubbio che gli stessi dovessero avere un taglio pratico. Le prove erano infatti riservate al personale di ruolo ed erano specificamente finalizzate, come previsto dalla fonte primaria, *“ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti”*.

Il bando ha tuttavia demandato alla stessa commissione esaminatrice l'individuazione dei casi e dei quesiti da sottoporre ai candidati, al fine di verificare le loro capacità di applicare nozioni teoriche a casi concreti (cfr. l'art. 7, comma 2, in precedenza riportato).

La commissione ha esercitato l'ampia discrezionalità che le era stata conferita, secondo modalità che, in assenza di precisi vincoli derivanti dalla *lex specialis*, non possono ritenersi manifestamente irragionevoli.

Il profilo da selezionare – come sottolineato dallo stesso appellante – richiede molteplici ed eterogenee competenze, sicché la commissione ha ritenuto di



individuare nel diritto amministrativo la “base comune” trasversale a tutte le professionalità del profilo tenuto conto del fatto che, come in precedenza evidenziato, tra le mansioni del funzionario di amministrazione rientra, *in primis*, la redazione e la sottoscrizione di atti e provvedimenti di natura amministrativa, oltre che contabile e finanziaria,

Il primo giudice ha inoltre correttamente osservato che “*nessuna norma della lex specialis obbligava la commissione ad apprestare un esame orale differenziato per le specifiche professionalità, laddove queste ultime venivano valorizzate nel punteggio curriculare dei titoli (questo sì, necessariamente adeguato alle singole e differenti esperienze dei candidati)*”.

Deve peraltro convenirsi con l’Amministrazione che, tra i 66 quesiti predisposti dalla commissione, ve ne sono comunque diversi aventi per oggetto non solo nozioni di carattere teorico, ma anche argomenti specifici la cui conoscenza è sicuramente richiesta al funzionario di amministrazione (ad es. ordinamento degli Enti di ricerca, procedimento disciplinare, ciclo della *performance* etc.).

10.3. La doglianza formulata - secondo cui, nello svolgimento della prova, non sarebbe stato chiesto specificamente ai candidati di risolvere casi pratici - trova poi confutazione nella relazione del Presidente della commissione esaminatrice, depositata in primo grado, secondo cui le nozioni teoriche hanno costituito solo la base di partenza del colloquio, incentrato anche su fattispecie concrete.

Nello stesso senso depone il verbale n. 8 del 1° dicembre 2020, relativo alla seduta d’esame dell’appellante, in cui è esplicitamente riportato che le domande di carattere teorico sono state “*finalizzate a comprendere la capacità dei candidati di risolvere un caso concreto*”.

Ad ogni buon conto, è dato di comune esperienza quello secondo cui, anche attraverso le modalità espositive, è possibile capire il grado di competenza del candidato e la sua capacità di contestualizzare le nozioni teoriche e di farne uso nella pratica lavorativa.

A tale scopo, nella fattispecie, la commissione ha predisposto specifiche griglie di valutazione (cfr. l'allegato 1 al verbale n. 5 del 16 novembre 2020) in cui, accanto alla valutazione del livello di capacità espositiva, di conoscenza teorica e di approfondimento degli argomenti, figura anche quella della capacità di "analisi" nella risoluzione del quesito posto.

10.4. Va rilevato, infine, che il bando non recava alcuna previsione in ordine alle modalità di attribuzione del punteggio alla prova orale.

Pertanto, si appalesa legittima la scelta della commissione di non attribuire un punteggio distinto e specifico all'esperienza professionale maturata, bensì di assegnare un punteggio complessivo, risultante dall'apprezzamento globale del profilo del candidato.

Si tratta, anche in questo caso, di una scelta logica e ragionevole, soprattutto ove si consideri che ciascun *curriculum* dei candidati era già stato specificamente apprezzato in sede di valutazione dei titoli.

11. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto. Le spese del presente grado seguono la soccombenza nei rapporti tra l'appellante e i controinteressati, mentre si ritiene equo compensarle nei confronti dell'Amministrazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 7893 del 2021, di cui in epigrafe, lo respinge.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese del secondo grado in favore dei signori Rossana Petralia e Claudio Marconi, liquidandole per ciascuno complessivamente in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre gli accessori di legge.

Compensa le spese del secondo grado nei confronti dell'I.s.p.r.a.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**

**Luigi Maruotti**

**IL SEGRETARIO**