

Pubblicato il 13/02/2023

N. 01530/2023REG.PROV.COLL.
N. 07480/2022 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7480 del 2022, proposto dai signori Giuseppe Chiodelli, Ignazio Di Noto Marrella, Paolo Leone, Marcella Locatelli, Valentina Loche, Pasquale Nunziata, Francesco Vallesi e Massimo Verardi, rappresentati e difesi dagli avvocati Diego Vaiano e Alvise Vergerio Di Cesana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Diego Vaiano in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

contro

la Commissione Interministeriale Ripam, il Ministero della Giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Formez Pa, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

dei signori William Zullo, Pierpaolo Zurru, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 06861/2022, resa tra le parti, concernente il concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di 2329 posti di personale non dirigenziale, a tempo pieno ed indeterminato, fascia economica F1, nel profilo di funzionario amministrativo per il ministero della giustizia (progetto Ripam);

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Commissione Interministeriale Ripam, del Ministero della Giustizia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Formez Pa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2023 il Cons. Pierfrancesco Ungari e viste le istanze di passaggio in decisione depositate dagli Avvocati Diego Vaiano ed Alvisè Vergerio Di Cesana e dell'Avvocato dello Stato Emiliano Pepe;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellanti hanno partecipato al concorso pubblico, per titoli ed esami, bandito il 26 luglio 2019 per il reclutamento di complessive 2.329 unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, da inquadrare nella area funzionale terza, fascia economica F1, nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia, ad eccezione della Regione Valle d'Aosta – profilo F/MG.
2. Il concorso, espletato dalla Commissione Ripam con il supporto di Formez PA, si articolava nelle seguenti fasi: prova preselettiva; prova scritta; prova orale; valutazione dei titoli.
3. Per quel che qui interessa, secondo l'art. 7, comma 1, del bando, nonché l'avviso pubblicato dalla Commissione Ripam in data 4 ottobre 2021, pur essendo assegnato alla prova scritta un punteggio massimo di 30 punti, per il superamento della stessa non si richiedeva semplicemente un punteggio minimo complessivo di 21/30, bensì il raggiungimento di tre soglie minime:

14/20 per i 40 quesiti sulle materie giuridiche; 3,5/5 per i 10 quesiti di informatica; 3,5/5 per i 10 quesiti sulla conoscenza della lingua inglese.

4. Gli appellanti, pur conseguendo un punteggio complessivo superiore a 21/30, non hanno superato la prova scritta a causa del mancato raggiungimento della soglia minima di 3,5/5 per i quesiti sulla conoscenza della lingua inglese.

5. Essi hanno perciò impugnato dinanzi al TAR del Lazio, insieme ad altri concorrenti in analoga situazione, la mancata ammissione alla prova orale ed il bando di concorso, chiedendo di essere ammessi alla prova orale o, in subordine, di poter ripetere la prova con altri criteri esenti dai vizi prospettati.

A tal fine, gli appellanti hanno lamentato, nei confronti delle clausole del bando, che:

(a) – sarebbe illogico il metro di giudizio adottato dall'Amministrazione, nell'attribuire alla lingua inglese un peso tale da richiedere per essa un livello superiore alla sufficienza (ossia 7/10) ai fini dell'ammissione alla prova orale;

(b)- in considerazione della caratterizzazione giuridica della figura professionale ricercata, infatti, la conoscenza della lingua inglese dovrebbe avere una rilevanza limitata e non potrebbe essere elevata addirittura a soglia di sbarramento suscettibile di impedire il superamento dell'intera prova, anche a chi ottenga - per ipotesi - il massimo nelle altre due parti del test;

(c) - inoltre, il meccanismo della triplice soglia di sbarramento per il superamento della prova scritta violerebbe l'art. 7, comma 1, del d.P.R. 487/94, che prevede l'ammissione al colloquio dei candidati i quali, come nel caso dei ricorrenti, abbiano riportato una votazione minima di 21/30.

6. Il TAR ha negato tutela cautelare con ordinanza n. 126/2022, tuttavia riformata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 1722/2022, in considerazione dell'opportunità di ammettere i ricorrenti alla prova orale in modo da non pregiudicare irreversibilmente il loro interesse, sebbene *“la questione del peso specifico attribuito ai quesiti afferenti alla prova di inglese, in rapporto ai*

quesiti relativi alle materie direttamente correlate al profilo professionale messo a concorso, meriti adeguato approfondimento nella sede di merito in primo grado”.

7. I ricorrenti hanno provveduto all'integrazione del contraddittorio in data 19 aprile 2022.

8. Il TAR, con la sentenza appellata (I-bis, n. 6861/2022), dopo aver esplicitamente accantonato l'esame delle eccezioni sollevate dal Ministero resistente, ha respinto il ricorso, ritenendolo infondato nel merito.

In sintesi, il TAR ha affermato che:

- quanto all'illogicità della soglia per le domande in materia di conoscenza della lingua inglese, il livello di conoscenza della lingua inglese richiesto è coerente con la figura professionale per la quale il ricorso è stato indetto;
- d'altra parte, per la giurisprudenza ormai consolidata, l'Amministrazione è titolare di un ampio margine di discrezionalità nella formulazione delle clausole del bando, in quanto le scelte relative sono finalizzate alla concreta cura e all'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico, riguardano il merito dell'azione amministrativa e sfuggono, pertanto, al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, potendo essere sindacate solo in presenza di palese arbitrarietà, illogicità, irragionevolezza ed irrazionalità in rapporto al fine che si intenda concretamente perseguire;
- nel caso in esame, non si rinviene nessuno di quei vizi che giustificerebbero la sindacabilità delle clausole del bando da parte del giudice amministrativo;
- il tenore letterale dell'art. 7, comma 1, del d.P.R. 487/1994 (*“I concorsi per esami consistono (...) in almeno due prove scritte, una delle quali può essere a contenuto teorico-pratico ed in una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera, tra quelle indicate nel bando. I voti sono espressi, di norma, in trentesimi. Conseguono l'ammissione al colloquio i candidati che abbiano riportato in ciascuna prova scritta una votazione di almeno 21/30 o equivalente (...)”*) lascia spazio, seppur entro lo schema di massima ivi delineato, a diverse modulazioni delle prove concorsuali e delle parametrizzazioni dei punteggi da richiedersi per il

superamento delle stesse, come induce a ritenere l'utilizzo di espressioni quali "può essere" o "di norma";

- in ogni caso, la disposizione non osta alla possibilità di adottare, ai fini del superamento della prova scritta, un meccanismo basato su una triplice soglia di sbarramento; tanto più, qualora, come avviene per quelle stabilite nel concorso in esame (14/20; 3,5/5; 3,5/5), tutte le soglie in proporzione corrispondano a 7/10, alla stessa stregua di 21/30.

9. Alcuni dei ricorrenti hanno appellato la sentenza, deducendo due ordini di censure.

9.1. L'art. 7, comma 1, del d.P.R. 487/94 non prevede ulteriori sotto-soglie da conseguire in ogni parte della prova, che sarebbe dovuta rimanere unica e si sarebbe dovuta intendere superata con una votazione complessiva di almeno 21/30.

L'arbitrarietà e l'illegittimità del *modus operandi* posto in essere dalla PA appellata risiederebbero proprio nell'aver ritenuto di applicare il medesimo standard di valutazione (7/10) per la verifica della preparazione dei candidati sulle materie inerenti al profilo professionale e per un mero accertamento della lingua straniera, di certo di carattere servente e strumentale rispetto alle materie specifiche cui inerisce il concorso.

Se, infatti, la necessità in sede concorsuale è quella di verificare le attitudini e la professionalità del candidato, non potrebbe di certo ammettersi che la verifica della conoscenza della lingua inglese abbia un peso preponderante, anzi decisivo, ai fini dell'ammissione all'ultima fase concorsuale, a fronte di un punteggio totale in ogni caso ampiamente superiore a 21/30.

A conferma dell'importanza (paradossalmente) residuale riservata alle materie attinenti al profilo professionale, gli appellanti aggiungono che il questionario utilizzato avrebbe consentito ai candidati di "disconoscere", sui 40 quesiti relativi alle materie attinenti al profilo, una di quelle proposte (tra "diritto amministrativo, diritto processuale civile, diritto processuale penale, ordinamento penitenziario") e di raggiungere comunque la soglia di 14/20,

mentre la stessa possibilità non ha invece riguardato l'inglese, perché la soglia richiesta ha reso impossibile non rispondere ad alcune delle domande proposte.

9.2. Il Funzionario giudiziario si occupa di: attività di contenuto specialistico, lavorando all'interno delle segreterie giudiziarie e delle cancellerie (Corti d'Appello, Procure Generali e Procure della Repubblica, Tribunali e Tribunali di Sorveglianza, Uffici di Sorveglianza, Uffici del Giudice di Pace); applicare procedure amministrative d'ufficio; seguire procedure di iscrizione, fascicolazione e archiviazione.

Il TAR adito, invece, per giustificare la scelta del bando, si è soffermato su attività professionali relative a settori o reparti specifici nell'ambito degli uffici giudiziari.

Tuttavia, l'art. 37 del d.lgs. 165/2001, comma 1, andrebbe letto congiuntamente al comma 3, che evidenzia la necessaria corrispondenza tra i livelli richiesti di conoscenza della lingua straniera e *“la professionalità cui si riferisce il bando”*; in ordine al Funzionario giudiziario, l'assenza di disposizioni sui livelli di conoscenza della lingua inglese non può che condurre a ritenere sufficiente un punteggio pari a 6/10; diversamente, per il (solo) personale dirigenziale, il d.P.R. 272/2004 dispone, all'art. 5, che *“nell'ambito della prova orale, al fine di valutare la conoscenza, da parte del candidato, della lingua straniera ad un livello avanzato, è prevista la lettura, la traduzione di testi e la conversazione in una lingua straniera scelta dal candidato tra quelle indicate nel bando”* (dunque, per i dirigenti, si prevede l'accertamento “avanzato” della conoscenza della lingua straniera, addirittura in una fase successiva rispetto alla prova scritta).

A conferma di quanto esposto, gli appellanti sottolineano che, in occasione del concorso precedente, indetto dal Ministero appellato con D.M. 27 novembre 2020, per lo stesso profilo del concorso in esame, è stato ritenuto “sufficiente” il punteggio minimo di 3/5, con espresso riferimento alle competenze linguistiche ed informatiche. Su tale aspetto il TAR non avrebbe speso alcuna considerazione.

10. Il Ministero della Giustizia si è costituito in giudizio ed ha eccepito il difetto di legittimazione passiva (con conseguente richiesta di estromissione dal giudizio), la tardività del ricorso e, comunque, l'infondatezza dello stesso.

11. Gli appellanti hanno puntualizzato con memoria le proprie pretese, sottolineando in particolare che, per coprire i posti rimasti vacanti a seguito del concorso in esame, l'Amministrazione è stata costretta ad attingere alla graduatoria di un concorso che prevedeva una sola prova scritta, composta da quaranta quesiti a risposta multipla, avente ad oggetto sia le materie giuridiche che la conoscenza informatica e della lingua inglese, con una soglia di sufficienza unica.

12. Ritiene la Sezione che l'appello deve essere respinto.

12.1. Il ricorso non è tardivo (la relativa eccezione, ancorché, come eccepiscono gli appellanti, riproposta oltre il termine ex art. 101, cod. proc. amm., è rilevabile d'ufficio), in quanto il termine di impugnazione decorre dal momento in cui si concretizza la portata lesiva delle regole del concorso, non da quello in cui vengono pubblicate.

12.2. Il Ministero della Giustizia non è carente di legittimazione passiva, anche se il concorso è gestito dalla Commissione interministeriale Ripam, istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, e supportata da Formez PA, posto che il concorso viene espletato nell'interesse degli uffici giudiziari, organizzativamente facenti capo al Ministero, presso i quali i vincitori prenderanno servizio.

12.3. Nel merito, la sentenza del TAR va confermata.

L'art. 7, comma 1, del d.P.R. 487/1994 (recante 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 assunzioni nei pubblici impieghi*") si limita a vincolare l'articolazione del concorso sotto il profilo del numero minimo, del carattere e del contenuto delle prove ("*almeno due prove scritte, una delle quali può essere a contenuto teorico-pratico ed in una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera, tra quelle indicate nel bando*") ed a prevedere,

quanto meno in linea di principio (“*di norma*”) per l’ammissione alla prova orale, una soglia per “*ciascuna prova scritta ... di almeno 21/30 o equivalente*”.

Dunque, come correttamente rilevato dal TAR, la disposizione di riferimento non impedisce di scorporare la votazione minima per accedere alla prova orale in tre singole votazioni, ed anzi, il fatto di ammettere espressamente una votazione “*equivalente*” a quella di 21/30, ai fini dell’ammissione alla prova orale, induce *a fortiori* a ritenere legittimo il meccanismo del triplice sbarramento.

Gli elementi effettivamente condizionati, con un diverso livello di vincolatività, dalla norma (esistenza di due prove scritte ed una prova orale; livello della sufficienza equivalente a 21/30 per l’ammissione alla prova orale) sono stati rispettati.

12.4. La disposizione sottolinea anche la necessità che, nella prova orale (almeno nella prova orale, ma nulla impedisce che ciò avvenga anche in una delle prove scritte), venga accertata la conoscenza di una lingua straniera

In coerenza con l’art. 37 del d.lgs. 165/2001, secondo cui “*A decorrere dal 1° gennaio 2000 i bandi di concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, prevedono l’accertamento della conoscenza dell’uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere*” (comma 1), “*Per i dirigenti il regolamento di cui all’articolo 28 definisce il livello di conoscenza richiesto e le modalità per il relativo accertamento*” (comma 2), mentre “*Per gli altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, con regolamento [...] sono stabiliti i livelli di conoscenza, anche in relazione alla professionalità cui si riferisce il bando, e le modalità per l’accertamento della conoscenza medesima. Il regolamento stabilisce altresì i casi nei quali il comma 1 non si applica.*” (comma 3).

In questa prospettiva, e tenendo conto delle attività di sua competenza, come sottolinea il TAR, il funzionario giudiziario, nella cui qualifica confluisce anche la figura del cancelliere, svolge in molti casi attività di direzione di una sezione o di un reparto nell’ambito degli uffici di cancelleria, di guisa che vari

e numerosi sono i possibili compiti da assegnarsi che implicano la conoscenza della lingua inglese, come ad esempio quelli da espletarsi nell'ambito degli sportelli di cancelleria dedicati alla immigrazione, alla cooperazione giudiziaria internazionale, agli affari internazionali o al riconoscimento di titoli esteri: anche se tali attività non sono frequentemente svolte, non può certo considerarsi illogico o incongruo prevedere che una (parte della) prova scritta, con autonoma soglia di sufficienza, riguardi la conoscenza della lingua inglese.

12.5. Che lo standard di valutazione (soglia di sufficienza) fosse il medesimo di quelli delle altre prove scritte (materie) di concorso non comporta alcuna illegittimità, ed anzi sarebbe potuta risultare anomala una sufficienza diversamente stabilita, posto che l'importanza relativa delle diverse materie di esame deve riflettersi nel numero di quesiti somministrati (e ciò risulta avvenuto), e non anche corrispondere, seppure in proporzione inversa, a quello dei quesiti a cui è possibile che il candidato non risponda senza pregiudicare le possibilità di accesso alla prova orale. Peraltro, è evidente come sia infondata la deduzione secondo cui non sarebbe stato consentito commettere alcun errore nella prova concernente la lingua inglese.

12.6. Pertanto, la previsione di dieci quesiti (su sessanta) per l'accertamento della conoscenza della lingua inglese non contrasta con la necessaria corrispondenza tra i livelli richiesti di conoscenza della lingua straniera e la professionalità cui si riferisce il concorso, prevista dall'art. 37, comma 3, del d.l.s. 165/2001.

12.7. L'art. 5 del d.P.R. 272/2004 (*"Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente"*) non può certo condurre a diverse conclusioni, posto che detta disposizione, in attuazione dell'art. 37, comma 2, succitato, si limita anch'essa a prevedere, nella prova orale, un accertamento della conoscenza della lingua straniera, seppure al livello più avanzato consono alla figura dirigenziale.

12.8. Né può valere, a supportare le censure di illogicità, la considerazione della circostanza che in altro precedente concorso fosse stata fissata una

soglia di sufficienza inferiore, stante la possibilità per l'Amministrazione – sussistendone i presupposti di legge - di adottare un diverso criterio, esercitando la propria discrezionalità organizzativa.

12.9. Infine, anche la circostanza secondo la quale l'Amministrazione sarebbe stata costretta ad attingere alla graduatoria di un altro concorso per coprire i posti rimasti vacanti per effetto della soglia contestata (prospettata dagli appellanti con memoria finale), risulta inconferente.

A parte il fatto che un simile accadimento non era prevedibile allorché si è bandito il concorso - di per sé, si ripete, conforme alle previsioni normative e comunque niente affatto irragionevolmente selettivo - e che resterebbe da dimostrare per quali motivi l'altro concorso, disomogeneo per tipo di prove, sia risultato meno selettivo di quello in esame, in ogni caso si tratta di un rilievo di opportunità sull'efficacia di scelte di discrezionalità organizzativa, che non potrebbe configurare un vizio di illogicità degli atti impugnati.

13. Per le ragioni che precedono, l'appello va respinto.

La relativa novità di alcuni profili delle questioni affrontate induce a disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 7480/2022, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del secondo grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Pierfrancesco Ungari

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO