

Pubblicato il 12/05/2020

N. 00443/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00239/2020 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 239 del 2020, proposto da
Cristina Formaggio, rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Preto, Francesco
Frigo e Fabio Dal Seno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Verona, via Faccio
1;

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli
avvocati Giovanni Michelin e Fulvia Squadroni, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Verona, piazza Bra' 1;

nei confronti

Michele Fasoli non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

dei seguenti atti della procedura concorsuale per la selezione pubblica di quattro dirigenti tecnici a tempo indeterminato indetta dal Comune di Verona con determina n. 6574 del 12 dicembre 2018 ed in particolare dell'atto di esclusione della ricorrente:

- prima prova scritta svolta in data 21 gennaio 2020, nonché relative attività di correzione e valutazione degli elaborati;
 - provvedimento di esclusione della candidata odierna ricorrente dal concorso, comunicato alla stessa tramite pubblicazione della lista degli ammessi alla seconda prova scritta, avvenuta in data 30 gennaio 2020;
 - verbali della commissione esaminatrice nn. 7, 8, 9, 10, 11 della procedura di selezione in corso;
 - ogni provvedimento connesso alla seconda prova scritta svolta dai candidati ammessi in data 7 febbraio 2020, in ragione dell'illegittimità derivata;
 - ogni provvedimento connesso alla prova orale (eventualmente) svolta in data 16 marzo 2020, in ragione dell'illegittimità derivata;
 - ogni provvedimento connesso alla (eventuale) pubblicazione della graduatoria finale, in ragione dell'illegittimità derivata;
 - tutti gli ulteriori atti/provvedimenti presupposti, connessi, conseguenti e/o collegati a quelli impugnati, ancorché non conosciuti, inclusa la pubblicazione della lista "ammessi alla seconda prova scritta" e qualsiasi altro provvedimento idoneo ad escludere la candidata dal concorso;
- e per il risarcimento dei danni derivati alla candidata ricorrente dall'illegittimo comportamento dell'Amministrazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l'art. 84, comma 4, lett. e) del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27 e l'art. 4, comma 3, del decreto del Presidente del Tar Veneto 21 marzo 2020, n. 26;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2020 il dott. Stefano Mielli e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Comune di Verona con determinazione n. 6574 del 12 settembre 2018, ha indetto un concorso per la selezione di quattro dirigenti tecnici al quale ha partecipato la ricorrente superando in data 30 luglio 2019 la prima prova scritta.

A seguito dell'accoglimento del ricorso proposto da alcuni concorrenti con sentenza Tar Veneto, Sez. I, 25 ottobre 2019, n. 1139, il Comune ha provveduto in data 21 gennaio 2020 alla ripetizione della prima prova scritta, e la ricorrente non l'ha superata perché non ha raggiunto un punteggio di almeno 21/30. In data 7 febbraio 2020, si è svolta la seconda prova scritta alla quale la ricorrente non ha potuto partecipare non essendovi stata ammessa.

A seguito della richiesta di accesso agli atti, la ricorrente ha potuto prendere visione degli atti della procedura e della prova scritta. Con il ricorso in epigrafe impugna l'esclusione dal concorso con cinque motivi.

Con il primo motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 31, comma, 2 del regolamento del Comune di Verona sul reclutamento e la selezione del personale, approvato con deliberazione consiliare n. 176 del 4 agosto 2004, perché il suo elaborato e la griglia di valutazione riportante i voti attribuiti, sono privi delle sottoscrizioni del segretario e dei commissari, nonostante l'adempimento di tali

formalità sia prescritto dal regolamento comunale. Per tali ragioni la ricorrente afferma che le operazioni di correzione dell'elaborato in realtà non si sono mai concluse, che illegittimamente la commissione ha proseguito nei propri lavori, e che la correzione non può essere ricondotta ad un esame collegiale. Tali irregolarità sono attestate dalla circostanza che il medesimo documento, recante la griglia di valutazione del voto attribuito all'elaborato, a seguito di due diverse domande di accesso, è stato rilasciato privo delle sottoscrizioni una prima volta in data 6 febbraio 2020, e con le sottoscrizioni in data 18 febbraio 2020.

Con il secondo motivo la ricorrente lamenta la manifesta illogicità ed irragionevolezza dell'applicazione dei criteri di valutazione predefiniti, l'irrazionalità, la disparità di trattamento, il travisamento, l'ingiustizia manifesta e l'arbitrarietà, perché la commissione si è discostata dai criteri di giudizio predeterminati, e negli elaborati non sono espressi dei giudizi sintetici che chiariscano se vi sono stati errori, salvo un appunto nell'ultima pagina, nonché sottolineature, interlinee e tratteggi che tuttavia sono insufficienti a giustificare un giudizio. Per dimostrare il mancato rispetto dei criteri, con riguardo alla "correttezza linguistica" la ricorrente indica tre termini tecnici utilizzati ed afferma che non vi sono errori grammaticali; con riguardo al criterio della "completezza" afferma di avere risposto in modo esaustivo al terzo quesito sulla competenza dei dirigenti, mentre il voto attribuito corrisponde al parametro "trattazione lacunosa, confusa, esposizione elementare", proseguendo con ulteriori esempi relativi alle prove rispetto al criterio "pertinenza".

Con il terzo motivo la ricorrente lamenta la mancanza di un'adeguata motivazione nella correzione dell'elaborato e l'assoluta genericità dei criteri, in quanto i segni apposti sull'elaborato sono privi di motivazioni che descrivano quali sono gli eventuali errori, e i criteri e *sub* criteri sono generici.

Con il quarto motivo la ricorrente lamenta la violazione della direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018, recante “Linee guida sulle procedure concorsuali”, perché il primo ed il terzo dei quesiti formulati risultano nozionistici, in violazione dell’indicazione contenuta nella direttiva di formulare domande che implicino la soluzione di problematiche concrete.

Con il quinto motivo la ricorrente contesta la violazione dell’art. 83 dello Stato comunale. Tale norma prevede che per i posti da dirigente la commissione giudicatrice debba essere presieduta dal Segretario generale, ma nel caso di specie ciò non è avvenuto.

Si è costituito in giudizio il Comune di Verona replicando puntualmente alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Con decreto monocratico n. 162 del 9 aprile 2020, pronunciato ai sensi dell’art. 84, comma 1, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, è stata respinta la domanda cautelare.

Alla Camera di consiglio del 6 maggio 2020, la causa è stata la causa è stata trattenuta in decisione per essere definita con sentenza resa in forma semplificata ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm e dell’art. 84, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27.

Circa la possibilità di definire il ricorso con sentenza pronunciata in Camera di consiglio è opportuno svolgere alcune precisazioni.

L’art. 84, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, prevede che *“successivamente al 15 aprile 2020 e fino al 31 luglio 2020, in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell’articolo 60 del codice del processo amministrativo, omissis ogni avviso. Le*

parti hanno facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione”.

Il Presidente del Tar Veneto con l’art. 4, comma 3, del decreto n. 26 del 21 marzo 2020, adottato ai sensi dell’art. 84, comma 4, lett. e), del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, che demanda l’adozione di specifiche misure organizzative che tengano conto delle condizioni di carattere sanitario locale comprendenti l’eventuale rinvio delle udienze, ha precisato che nelle note di udienza *“le parti potranno indicare eventuali ragioni processuali che non consentono la decisione del ricorso in forma semplificata e domandare che il collegio, ove intenda procedere in tal senso, disponga il rinvio della trattazione della misura cautelare alla successiva camera di consiglio”.*

In data 30 aprile 2020, la Segreteria del Tar ha inviato alle parti un apposito avviso con il quale ha ricordato che, in applicazione delle norme sopra richiamate, la causa sarebbe passata in decisione sulla base degli atti depositati e avrebbe potuto essere definita con sentenza in forma semplificata, omesso ogni avviso, e che le parti avevano facoltà di depositare brevi note nonché di segnalare le ragioni processuali che non consentivano la decisione in forma semplificata, e avrebbero altresì potuto chiedere al Collegio di disporre il rinvio della trattazione alla successiva Camera di consiglio.

Le parti non hanno depositato note in prossimità della Camera di consiglio del 6 maggio 2020.

Per tali ragioni il Collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell’istruttoria, prendendo atto che le parti non hanno evidenziato ragioni processuali che non consentono la decisione in forma semplificata, né hanno chiesto il rinvio della trattazione, ha trattenuto il ricorso in decisione per definirlo ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm..

DIRITTO

Il ricorso deve essere respinto.

Con il primo motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 31, comma, 2, lett. c), del regolamento del Comune di Verona sul reclutamento e la selezione del personale, approvato con deliberazione consiliare n. 176 del 4 agosto 2004, perché l'elaborato della ricorrente e la griglia di valutazione riportante i voti attribuiti alla prova scritta sono privi delle sottoscrizioni del segretario e dei commissari, nonostante l'adempimento di tali formalità sia prescritto dalla norma richiamata.

La censura deve essere disattesa.

E' necessario chiarire che nel caso di specie tutte le attività compiute dalla commissione sono state regolarmente verbalizzate in un documento sottoscritto da tutti i commissari e dal segretario, così come risulta parimenti sottoscritta la tabella che riporta il punteggio attribuito a ciascun candidato per ogni criterio valutativo con l'indicazione del voto complessivo (cfr. il verbale n. 9 del 24 febbraio 2020, e l'allegato del medesimo, di cui al doc. 9 allegato alle difese dell'Amministrazione).

La norma del regolamento invocata dalla ricorrente prevede un adempimento, non previsto dalla normativa statale (cfr. l'art. 14 del DPR 9 maggio 1994, n. 487), consistente nella sottoscrizione dell'elaborato di ciascun candidato, volta ad assicurare la paternità e la genuinità della prova scritta, al fine di garantire che la stessa non venga manomessa o sostituita.

In base al principio secondo cui non possono rilevare i vizi dai quali non derivi una compromissione di carattere sostanziale, la mancata sottoscrizione dell'elaborato, tenuto conto della finalità a cui è rivolta, deve pertanto essere dequotata ad una mera irregolarità di carattere formale inidonea a comportare l'annullamento della correzione, in quanto la ricorrente non deduce che la propria prova scritta sia stata sostituita o manipolata.

Inoltre il verbale e la griglia di valutazione dell'insieme degli elaborati, sono stati regolarmente formati e sottoscritti da tutti i componenti della commissione e dal

segretario. Trattandosi di documenti che fanno piena prova fino a querela di falso, si può ritenere che la mancata sottoscrizione dell'elaborato possa essere considerata assorbita dalla sottoscrizione del verbale che attesta la veridicità di quanto avvenuto alla presenza della commissione nella sua integrità e conferma l'autenticità dei giudizi individuali espressi (circa la valenza formale e non sostanziale di eventuali irregolarità formali in materia di procedure selettive cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. III, 8 giugno 2016, n.6581; Tar Aosta, Sez. I, 19 giugno 2018, n.34; Consiglio di Stato, Sez. III, 28 febbraio 2013, n. 1222).

Come chiarito dal Comune nelle proprie difese, tale irregolarità di carattere formale è stata in seguito sanata, e per tale ragione all'esito della seconda domanda di accesso è stata ostesa una copia recante le sottoscrizioni che prima non era stata esibita (il Comune deduce che la prima domanda di accesso era stata presentata nell'immediatezza dello svolgimento della prova in un momento in cui la regolarizzazione non era stata ancora effettuata).

Pertanto, poiché tale irregolarità ha carattere formale, la correzione della prova scritta deve ritenersi regolarmente conclusa e non vi sono elementi che consentano di dubitare che l'espressione dei giudizi non sia avvenuta in forma collegiale, come attestato nel verbale.

Ne discende che il primo motivo è infondato.

Con il secondo motivo la ricorrente contesta nel merito il giudizio espresso dalla commissione sul proprio elaborato.

Come è noto, la giurisprudenza ha chiarito che le valutazioni espresse dalle commissioni giudicatrici in merito alle prove concorsuali, costituiscono l'espressione di una ampia discrezionalità finalizzata a stabilire in concreto l'idoneità attitudinale dei candidati, con la conseguenza che le stesse valutazioni non sono sindacabili dal giudice amministrativo, se non nei casi in cui sussistono elementi idonei ad evidenziare uno sviamento logico o un errore di fatto (*ex*

pluribus cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 marzo 2019, n.1796; Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5117; Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3326).

Ciò non vuol dire che i giudizi della Commissione siano sindacabili solo mediante un mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'Autorità amministrativa, essendo ormai acquisito che il Giudice può procedere anche mediante la verifica intrinseca dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo.

Tuttavia alla luce delle difese del Comune le censure proposte si rivelano inidonee ad inficiare i giudizi espressi dalla commissione.

Infatti l'Amministrazione replica con una lunga ed approfondita disamina dell'elaborato, evidenziando analiticamente per ciascuna delle risposte ai tre quesiti, delle lacune formali (vengono evidenziati alcuni errori grammaticali ed un lessico a volte non appropriato; in alcuni punti cerchiati e sottolineati in sede di correzione la scrittura risulta di difficile comprensione) e sostanziali (il Comune evidenzia che la risposta al primo quesito risulta generica e frammentaria e si riduce in un'elencazione nozionistica; la risposta al secondo quesito è priva dell'indicazione dei documenti che compongono la "perizia di spesa" nonostante l'impostazione di carattere pratico del quesito; la risposta al terzo quesito è costituita da un'elencazione generica e non organica delle competenze dirigenziali).

Alla luce di tali chiarimenti, tenuto conto che, come osserva il Comune nelle proprie difese, il concorso è finalizzato a selezionare i soggetti più meritevoli a svolgere le funzioni dirigenziali ai quali è demandato il compito di rappresentare l'ente verso l'esterno, il giudizio di carattere comparativo rispetto agli elaborati eseguiti dagli altri concorrenti espresso dalla commissione, appare privo di profili di manifesta illogicità o irragionevolezza.

Il secondo motivo è pertanto infondato.

Il terzo motivo con il quale la ricorrente lamenta l'insufficienza del voto numerico a far comprendere l'iter logico seguito dall'Amministrazione a fronte della genericità dei criteri predeterminati si rivela parimenti infondato.

Nel caso di specie infatti i criteri e i *sub* criteri, la cui scelta è espressione di discrezionalità non sindacabile nel merito, appaiono sufficientemente dettagliati.

Per chiarezza espositiva è opportuno riportarne il testo:

“A) Criterio della pertinenza con 4 descrittori:

- quesito non svolto 0*
- aderenza parziale alla traccia e trattazione frammentaria, disorganica, confusa, conoscenze sommarie da 0,1 a 1*
- aderenza alla traccia, conoscenze generiche, generici riferimenti al quadro normativo da 1,1 a 2;*
- piena aderenza alla traccia, conoscenza ampia del quadro di riferimento e contestualizzazione dell'argomento da 2,1 a 3;*

B) Criterio della completezza con 5 descrittori:

- quesito non svolto o trattazione incompleta 0*
- trattazione lacunosa, confusa, esposizione elementare da 0,1 a 1*
- trattazione corretta e coesa da 1,1 a 2*
- trattazione corretta ed argomentata da 2,1 a 3*
- trattazione completa ampia ed articolata con riferimenti precisi al quadro normativo da 3,1 a 4;*

C) Correttezza Linguistica con 4 descrittori:

- quesito non svolto 0*
- lessico sommario con diffusi errori grammaticali da 0,1 a 1*
- forma sostanzialmente corretta lessico appropriato da 1,1 a 2*
- trattazione fluida e ben strutturata lessico appropriato da 2,1 a 3”.*

In tale contesto non è ravvisabile alcun vizio di motivazione, perché in presenza di criteri di massima e parametri di riferimento sufficientemente specifici da garantire

la graduazione e l'omogeneità delle valutazioni effettuate, permettendo di controllare la logicità e la congruità dei giudizi espressi, il voto numerico attribuito alle prove o ai titoli di un concorso pubblico, si ritiene esprima e sintetizzi in modo sufficientemente completo il giudizio tecnico della commissione (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II, 7 novembre 2019, n. 12820; Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 dicembre 2016, n. 5099; id. 27 settembre 2016, n. 3946; id. 23 maggio 2016, n. 2110; Consiglio di Stato, sez. V, 26 maggio 2015, n. 2629).

Il terzo motivo è pertanto infondato.

Con il quarto motivo la ricorrente sostiene che i quesiti non corrispondono agli indirizzi indicati dalla direttiva del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 24 aprile 2018, recante “Linee guida sulle procedure concorsuali”.

Secondo la ricorrente i quesiti proposti avrebbero natura meramente nozionistica, mentre la direttiva richiede di formulare quesiti che implicino la soluzione di problemi.

La doglianza deve essere disattesa.

Le linee guida ministeriali invocate dalla ricorrente sul punto chiariscono che *“la prova teorica non consiste solo nella verifica della conoscenza, ma anche nella capacità di fare collegamenti tra le conoscenze nelle varie materie, di contestualizzarle, di utilizzare le conoscenze per risolvere problemi. La prova teorica di diritto amministrativo, per esempio, serve a verificare non solo la conoscenza delle nozioni generali, ma anche la capacità di individuare quali di esse siano rilevanti nei diversi contesti”*.

La prova scritta è stata articolata in tre quesiti.

Il primo quesito richiede lo svolgimento di un commento rispetto ad una normativa settoriale di specifica competenza del settore così formulato: *“il candidato descriva l'iter di formazione ed approvazione del piano interventi nell'ambito della normativa*

regionale veneta elencando altresì gli elaborati tecnici che lo compongono e commentandone i contenuti?

Il secondo quesito è volto a risolvere un problema concreto così enunciato: *“l'amministrazione deve procedere con dei lavori di manutenzione straordinaria di importo complessivo pari a Euro 45.000 su un'area con vincolo monumentale. Il candidato descriva l'iter tecnico amministrativo per la realizzazione dell'intervento”*.

Il terzo quesito, pur implicando conoscenze di carattere nozionistico, consente di collegare normative settoriali diverse ripercorrendo le funzioni attribuite al dirigente, dato che è così espresso: *“si illustrino sinteticamente i poteri ed i compiti attribuiti alla dirigenza comunale”*.

Ne discende che appare condivisibile quanto afferma il Comune circa il rispetto delle linee guida ministeriali che orientano l'attività delle commissioni nella formulazione delle prove teoriche.

Il quarto motivo è pertanto privo di fondamento.

Con il quinto motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 83 dello Statuto, perché, contrariamente a quanto prescritto da tale norma per i concorsi da dirigenti, la commissione non è stata presieduta dal segretario comunale.

Anche tale censura è infondata, in quanto il Comune ha documentato che il segretario del Comune di Verona ha motivatamente ritenuto di doversi astenere per ragioni di convenienza con riferimento a vicende pregresse concernenti l'attribuzione di incarichi dirigenziali a tempo determinato nello stesso ente (cfr. la nota prot. n. 114418 del 2 aprile 2019, di cui al doc. 20 allegato alle difese del Comune), e che per tale motivo nel ruolo di presidente della commissione è stato nominato il segretario di un altro Comune di uguale classe.

Ne discende che anche sotto questo profilo gli atti del Comune si sottraggono alle censure proposte.

In definitiva il ricorso deve essere respinto ed eguale sorte segue la domanda risarcitoria per la quale non sussiste il presupposto dell'ingiustizia del danno subito. Nonostante l'esito del giudizio, le peculiarità della controversia, per il complesso delle vicende che hanno riguardato la posizione della ricorrente nel corso della procedura concorsuale, possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Prima Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio tenutasi da remoto il 6 maggio 2020 in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Nicola Bardino, Referendario

L'ESTENSORE
Stefano Mielli

IL PRESIDENTE
Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO