

N. 04789/2014REG.PROV.COLL.
N. 08735/2013 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8735 del 2013, proposto da:
Antonella De Jenner, Grazia Sarnataro, Maria Florida, Marilena Alfieri, Pia Porrari, Anna Maria Stizzo, Concetta Esposito, Giuseppe Antonio Donatiello, Stefania Geremicca, Letizia Cozzolino, Santa Paparo, Michele Lillo, Filomena Savastano, Maria Tiziana Vicidomini, Annarita Caputo, Immacolata Robustelli, Gennaro Russo, Luisa Russo, Felice Ercolino, Luisa D'Avino, Bartolomeo Merola, Silvia Moretta, Rosa Eleonora Paradiso, Rosalba Di Paola, Antonietta Monte, Teresa Morra, Emilia Sacco, rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Iacovino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sardegna, 69;

contro

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (Ufficio scolastico regionale per la Campania) in persona del Ministro pro

tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Maria Rosaria Gualtieri, Aurora Mariani, Maria Grazia Mele, Adele Masi, Rosa Porciello, Antonella Frongillo, Antonella Torella, Gabriella Russo, Nicola Ansanelli, Antonietta Nusco; Cristina Mirabella, Giuliano Mango, Palmira Masillo, Giovanni De Pasquale, Liliana Monetti, Cristiana Casaburo, Rosa Pellegrino, Angela Faraona, Alessandra Di Bello, Giulia Valentino, Gelsomina Langella, Assunta Barbieri, Ferdinando Pirro, Gabriella Clemente, Anna Maria Fierro, Gianmarco D'Ambrosio, Lia Anna Degani, Maria Luisa Buono, Paola Cannavale, Addolorata Langella, Raffaele Palomba, Beatrice Oliva, Alfredo Di Vizio, Edoardo Citarelli, Ida Di Lieto, Cristina Iervolino, Rosario Pesce, Sofia Palumbo, Antonietta Iuliano, Elena Pappalardo, Vincenza D'Elia, rappresentati e difesi dagli avv. Maria Annunziata e Gaetano Paolino, con domicilio eletto presso Leopoldo Fiorentino in Roma, piazza Cola di Rienzo, 92;

Maria Luisa Salvia, Tiziana Di Santo, Filomena Adinolfi, Maria Iervolino, Annalisa Lombardi, Gerardo Salzillo, Ivana Nobler, Maria D'Alessio, Daniela Novi, Sergio Di Martino, Angela Renis, Lucia Reggiani, Paola Carnevale, Elvira Verrengia, Claudio Naddeo, Maria Rosaria Marulo, rappresentati e difesi dagli avv. Gaetano Paolino e Maria Annunziata, con domicilio eletto presso Leopoldo Fiorentino in Roma, piazza Cola di Rienzo, 92;

Marcellino D'Ambrosia, rappresentato e difeso dagli avv. Gaetano Paolino e Maria Annunziata, con domicilio eletto presso Leopoldo Fiorentino in Roma, piazza Cola di Rienzo, 92;

Giovanni Aricò, Caterina Cernicchiaro, Carmine Strocchia, Piero De

Luca, Maddalena De Masi, Alessandra Formisano, Maria Siniscalchi, Donatella Valentino, Francesca Coletta, rappresentati e difesi dall'avv. Pasquale Colucci, con domicilio eletto presso Stefania Steri in Roma, p.le Clodio 8/C;

Emilia Di Blasi, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Annunziata e Gaetano Paolino, con domicilio eletto presso Leopoldo Fiorentino in Roma, piazza Cola di Rienzo, 92;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Giovanna Martano, Patrizia Ferrione, Pasqualina Mirarchi, Diego Belliazzi, Tiziana D'Aniello, rappresentati e difesi dall'avv. Riccardo Marone, con domicilio eletto presso Luigi Napolitano in Roma, via Sicilia, 50;

Giovanna Sommella, rappresentato e difeso dall'avv. Giuliano Agliata, con domicilio eletto presso Francesco Mangazzo in Roma, via Alessandro III, 6;

Anna Commone, rappresentato e difeso dagli avv. Francesco Americo, Filippo Aiello, con domicilio eletto presso Francesco Americo in Roma, via Cosseria, 2;

Maria Del Gaudio, rappresentato e difeso dagli avv. Francesco Americo, Filippo Aiello, con domicilio eletto presso Francesco Americo in Roma, via Cosseria, 2;

Cinzia Di Palo, rappresentata e difesa dagli avv. Filippo Aiello, Francesco Americo, con domicilio eletto presso Francesco Americo in Roma, via Cosseria, 2;

Immacolata Corvino, Teresa Sasso, Nicola Di Muzio, Margherita Diana, Gabriella Ricci, Emelde Melucci, Antonietta Damiano, Vincenzo De Rosa, Silvana Di Caterino, Concetta Cosentino, Anna

Errichiello, Maria Giuseppa Dolce, Anna Filomena De Simone, Rosaria Perrotta, Carmen Crisci, Maria Domenica Torrombacco, Maurizio Calenzo, Michelina Della Gatta, Tommasina Paoella, Giovanna Falzarano, Sandra Salerni, Virginia Di Guida, Raffaella Fedele, Maria Marino, Maria Caiazzo, Luisa Diana Motti, Anna Lisa Marinelli, Sabina Maraffi, Rosalia Marino, Emilia Marone, Gelsomina D'Anna, Fabiana Alfieri, Rosa Petrella, Marianna Guarino, Mariacarmela Iorio, Giuliana Novelli, rappresentati e difesi dagli avv. Antonio Lamberti e Claudio Maria Lamberti, con domicilio eletto presso Antonio Lamberti in Roma, viale dei Parioli, 67;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione VIII, 24 luglio 2013, n. 3864, resa tra le parti, concernente mancata ammissione alle prove orali del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (Ufficio scolastico regionale per la Campania) e di tutti gli appellati e intervenienti indicati in epigrafe;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 15 luglio 2014 il consigliere Andrea Pannone e uditi per le parti gli avvocati Iacovino, Annunziata, Colucci, Agliata, Saporito per delega di Aiello, Antonio Lamberti e l'avvocato dello Stato Basilica;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 luglio 2011 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca indicava una procedura concorsuale per esami e titoli per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado e per gli istituti educativi, per 2386 posti complessivi, di cui 224 per la Campania.

2. La legge speciale del concorso stabiliva che i candidati che avessero superato una prova preselettiva di carattere culturale e professionale (art.8), avrebbero dovuto sostenere due prove scritte ed una prova orale, secondo quanto stabilito dall'art.9; la medesima disposizione stabiliva che la selezione avrebbe compreso la valutazione dei titoli, oltre all'espletamento di un periodo obbligatorio di formazione e tirocinio per i candidati utilmente collocati nelle graduatorie generali di merito e dichiarati vincitori entro i limiti dei posti messi a concorso.

Più in dettaglio, l'art. 10 stabiliva che le due prove scritte avrebbero accertato la preparazione dei candidati sotto il profilo teorico ed operativo in relazione alla funzione di dirigente scolastico; la prima consisteva nella redazione di un elaborato su una delle aree tematiche di cui all'art.8 del bando, mentre la seconda riguardava la risoluzione di un caso pratico di gestione dell'istituzione scolastica; per essere ammessi alla prova orale occorreva ottenere un punteggio minimo di 21/30 punti in ciascuna delle prove scritte.

La prova orale, invece, consisteva in un colloquio interdisciplinare sulle aree tematiche di cui all'art.8 del bando, con eventuali riferimenti ai contenuti degli elaborati scritti; oggetto di valutazione era anche la capacità di conversazione su tematiche educative su una lingua straniera prescelta dal candidato. Anche in questo caso per

superare la prova occorreva un punteggio non inferiore a 21/30 punti.

Le aree tematiche di cui all'art. 8 del bando erano le seguenti:

- a) Unione Europea, le sue politiche ed i suoi programmi in materia di istruzione e formazione, i sistemi formativi e gli ordinamenti degli studi in Italia e nei Paesi dell'Unione Europea, con particolare riferimento al rapporto tra le autonomie scolastiche e quelle territoriali ed ai processi di riforme ordinamentali in atto;
- b) Gestione dell'istituzione scolastica, predisposizione e gestione del piano dell'offerta formativa nel quadro dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed in rapporto alle esigenze formative del territorio;
- c) Area giuridico-amministrativa.-finanziaria, con particolare riferimento alla gestione integrata del piano dell'offerta formativa e del programma annuale;
- d) Area socio-psicopedagogica, con particolare riferimento ai processi di apprendimento, alla valutazione dell'apprendimento e dell'istituzione scolastica, alla motivazione, alla difficoltà di apprendimento, all'uso dei nuovi linguaggi multimediali nell'insegnamento e alla valutazione del servizio offerto dalle istituzioni scolastiche;
- e) Area organizzativa, relazionale e comunicativa, con particolare riguardo alla integrazione interculturale e alle varie modalità di comunicazione istituzionale;
- f) Modalità di conduzione delle organizzazioni complesse e gestione dell'istituzione scolastica, con particolare riferimento alle strategie di direzione;

g) Uso a livello avanzato delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche diffuse;

h) Conoscenza di una tra le seguenti lingue straniere a livello B1 del quadro comune europeo di riferimento: francese, inglese, tedesco, spagnolo.

3. Con decreto AOODRCA/R.U. n. 13599 del 6 ottobre 2011 veniva nominata la commissione giudicatrice ed in data 12 ottobre 2011 aveva luogo la prova preselettiva.

4. In data 14 e 15 dicembre si svolgevano le prove scritte.

5. Con decreto AOODRCA/R.U./3 del 3 gennaio 2012 la commissione giudicatrice veniva integrata, dando vita ad una commissione base e tre sottocommissioni.

6. L'organo, così costituito, in data 20 gennaio 2012, con verbale n. 12, stabiliva i criteri di valutazione delle prove scritte e di quella orale, con predisposizione di una specifica griglia riepilogativa.

7. All'esito della fase di valutazione degli elaborati, i candidati indicati in epigrafe non venivano ammessi alla prova orale, avendo conseguito un punteggio inferiore ai 21/30 punti.

8. I ricorrenti indicati in epigrafe hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per la Campania per l'annullamento:

a) del provvedimento della commissione giudicatrice insediata presso l'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania del concorso, per esami e titoli, per il reclutamento di dirigenti scolastici nei ruoli regionali, bandito con decreto del 13 luglio 2011 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 56 del 15 luglio 2011, con cui i ricorrenti non sono stati ammessi alla prova orale;

b) del verbale di correzione delle prove scritte dei ricorrenti, nonché delle schede di valutazione redatte dalla commissione;

- c) del procedimento di formazione, determinazione ed approvazione del giudizio di mancato superamento delle prove scritte;
- d) del provvedimento AOODRCA 9460 del 30 ottobre 2012 con cui non sono stati ammessi alla prova orale i concorrenti che hanno ottenuto alle prove scritte meno di 21/30;
- e) dell'elenco dei candidati ammessi alle prove orali;
- f) dei verbali delle operazioni concorsuali della commissione esaminatrice;
- g) dei decreti di nomina della commissione;
- h) dei provvedimenti di sostituzione di alcuni componenti della predetta commissione.

9. Con la sentenza impugnata il ricorso è stato respinto.

10. Con il ricorso in appello n. 2013/8735 vengono dedotti i seguenti motivi che possono così sintetizzarsi:

- a) violazione dell'art. 11 del d.P.R. n. 487/1994; degli artt. 51 e 52 del Cod. proc. civ. e dell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 per la partecipazione alle operazioni concorsuali della prof.ssa Buonaiuto;
- b) sull'incompatibilità e sull'obbligo di astensione del dott. Marcucci; dichiarazione di insussistenza di situazioni di incompatibilità resa a prove già avviate; omessa sottoscrizione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di incompatibilità da parte dei membri e dei componenti delle commissioni di vigilanza; erronea redazione dei verbali;
- c) sull'incompatibilità della prof.ssa Alessandra Monda;
- d) sull'obbligo di astensione e la conseguente incompatibilità dei commissari di esame per la presenza al concorso e successiva ammissione dei propri vicari e collaboratori;

e) incompatibilità dei segretari della commissione Rita Facchiano e Stefano Coscia; mancata indicazione del soggetto verbalizzante e partecipazione alla seduta di soggetti estranei al collegio decisionale in relazione al verbale n. 12 del 20 gennaio 2012 riguardante l'elaborazione dei criteri di valutazione delle prove scritte;

f) contemporanea presenza di alcuni membri di commissione in due luoghi diversi: tale aspetto renderebbe nulla tutta la procedura concorsuale;

g) numerose e continue dimissioni dei commissari d'esame o rinunce all'assunzione dell'incarico.

11. All'udienza del 15 luglio 2014 il patrono dei ricorrenti ha chiesto la fissazione di un termine, ai sensi dell'art. 77, comma 1, del Cod. proc. amm., per proporre querela di falso.

Il patrono dei ricorrenti non ha indicato quale o quali documenti del procedimento su cui si controverte sarebbero affetti da falsità impedendo così al Collegio di valutarne, ai sensi del successivo comma 2, la rilevanza.

La richiesta quindi non può essere accolta anche alla luce della argomentazioni che saranno di seguito svolte in ordine alla contemporanea presenza dei commissari del concorso in due luoghi diversi.

12. Il primo motivo di ricorso è infondato.

La dottoressa Giuseppina Buonaiuto, componente della terza sottocommissione, è stata nominata in ragione delle sua qualifica di dirigente scolastico in servizio, e non come rappresentante sindacale. Tale ultima qualifica non le è, del resto, attribuibile, data la non sufficienza della partecipazione, in rappresentanza della FLC CGIL, all'osservatorio regionale di monitoraggio per la formazione e

l'aggiornamento del personale della scuola, evidenziata dagli appellanti. Diverso è, infatti, il concetto di "rappresentante sindacale", del quale l'art. 35, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 vieta la presenza nelle commissioni di concorso, e che sconta la stabile partecipazione alle scelte del sindacato e l'appartenenza all'apparato organizzativo, rispetto alla partecipazione ad un organismo plurisoggettivo "in rappresentanza" del sindacato stesso, cioè quale portavoce delle relative istanze. Né una tale appartenenza può essere fatta derivare dalla partecipazione della dottoressa Bonaiuto alla struttura di comparto dirigenti scolastici della Campania, anche evidenziata con i ricorsi, dato che la competenza in materia contrattuale propria di tale organizzazione si esplica nell'ambito di scelte generali, e non attiene alla gestione e alle scelte organizzative e di reale impulso all'attività che, secondo la circolare n. 11 del 2010 del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, condivisibilmente richiamata dal primo giudice, comporta l'incompatibilità prevista dalla norma. Poiché, comunque, all'accertamento dell'incompatibilità sarebbe necessaria la dimostrazione della possibilità del soggetto di incidere sul neutrale svolgimento del concorso per il solo effetto della posizione di rappresentanza svolta per il sindacato (Consiglio di Stato, sez. VI, 11 dicembre 2013, n. 5947) e poiché, infine, la nomina in discorso è stata effettuata non dal sindacato e in ragione dell'appartenenza al sindacato, ma dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale in considerazione della qualifica professionale posseduta dalla dottoressa Bonaiuto, non può ravvisarsi l'illegittimità, sul punto, della composizione della commissione.

Il motivo è altresì infondato nella parte in cui sostiene l'obbligo di astensione da parte della dottoressa Buonaiuto per la presenza tra i candidati di Giuseppe Ianniciello, iscritto alla medesima organizzazione sindacale non trovando la censura fondamento in alcun dato normativo.

13.2.a. Parimenti infondato è il secondo motivo del ricorso nella parte in cui censura la partecipazione alla procedura concorsuale del dott. Marcucci.

La presenza del dottor Angelo Francesco Marcucci, coniuge della candidata Rosalia Manasseri (25 gennaio 1964), tra i componenti supplenti non inficia la legittimità della composizione della commissione, dato che tale soggetto non ha mai partecipato ai lavori e si è dimesso prima dell'espletamento delle prove orali.

13.2.b. Il motivo, nella parte in cui deduce che la dichiarazione di insussistenza di situazioni di incompatibilità è stata resa a prove già avviate e che i membri e i componenti delle commissioni di vigilanza hanno omesso di rendere la dichiarazione di insussistenza di situazioni di incompatibilità è invece inammissibile per essere stato proposto per la prima volta nel ricorso in appello.

14. Il terzo motivo di ricorso è infondato.

Non può ritenersi sussistere il vizio dedotto con riferimento al ruolo di docente rivestito dalla dottoressa Alessandra Monda in un corso tenutosi presso l'Università degli studi di Salerno (corso non preordinato alla preparazione al concorso per dirigenti scolastici, ma teso a fornire le competenze di gestione strategica e le conoscenze di base per la funzione dirigenziale della scuola), al quale hanno partecipato alcuni candidati ammessi alle prove orali, in ragione del contenuto del corso medesimo.

15. È pure infondato il quarto motivo.

I rapporti personali di colleganza e/o collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati ammessi alla prova orale non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione stessa. Come ha chiarito questo Consiglio di Stato (sez. IV, 19 marzo 2013, n. 1606, sez. VI 27 novembre 2012, n.4858 e 31 maggio 2012 n. 3276), e come ha rilevato la sentenza impugnata, nei pubblici concorsi i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo ed esclusivamente se ricorre una delle condizioni tassativamente previste dall'art. 51 del codice di procedura civile, senza che le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma, tra le quali non rientra, di per sé (e cioè in assenza di ulteriori e specifici indicatori di una situazione di particolare intensità e sistematicità, tale da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio), l'appartenenza allo stesso ufficio e il rapporto di colleganza, possano essere oggetto di estensione analogica.

16.a. È infondato il quinto motivo nella parte in cui censura la partecipazione al procedimento concorsuale dei dott.ri Rita Facchiano e Stefano Coscia. Essi, svolgendo attività di segretari della commissione, non avevano alcun potere di incidere sulle scelte della commissione esaminatrice.

16.b. È invece inammissibile la censura relativa alla mancata indicazione del soggetto verbalizzante nella seduta del 20 gennaio 2012, riguardante l'elaborazione dei criteri di valutazione delle prove scritte, perché proposta per la prima volta in appello.

17.a. Il sesto motivo è invece inammissibile perché i ricorrenti non hanno provato l'interesse alla deduzione della censura.

I ricorrenti fondano la loro pretesa partendo dal presupposto che la contemporanea presenza di alcuni membri di commissione in due luoghi diversi renderebbe nulla tutta la procedura concorsuale. Ma tale prospettazione non può essere condivisa, in relazione alle circostanze di fatto dedotte dai medesimi ricorrenti.

Il procedimento amministrativo, e in particolare un concorso sul quale si controverte, si fonda sul principio di conservazione degli atti. Un effetto completamente caducante può derivare dall'accertata illegittimità degli atti compiuti all'inizio del procedimento stesso, quale, ad esempio, l'illegittima composizione della commissione esaminatrice; una simile conseguenza non può derivare da attività rinnovabili senza il coinvolgimento dei candidati, quale, ad esempio, una nuova correzione dei compiti previo ripristino della garanzia dell'anonimato.

Nel caso di specie sono i medesimi ricorrenti ad indicare, nella tavola di raffronto, che l'impegno richiesto quale componente dalla commissione di concorso era relativo alla correzione delle prove (scritte).

Orbene, ove anche dovesse accertarsi che nelle date indicate in ricorso i membri della commissione erano presenti in altro luogo, dovrebbero ripetersi solo le operazioni compiute in quei giorni, nei quali, così come è stato ora evidenziato, si è proceduto alla correzioni di compiti.

Ne consegue che i ricorrenti, che non hanno superato le prove scritte, avrebbero interesse all'annullamento delle operazioni concorsuali (di correzione dei compiti) solo se in quei giorni fossero state corrette le loro prove. È indubbio che essi non hanno interesse ad impugnare i giudizi negativi espressi nei confronti di altri

candidati, ma non hanno interesse ad impugnare le valutazioni positive espresse nei confronti di diversi candidati, che non potrebbero mai scavalcare, proprio perché non ammessi alla prova orale.

Era onere, non assolto, dei ricorrenti allegare e provare che in quei determinati giorni erano stati corretti gli elaborati da essi redatti, producendo in giudizio i relativi verbali, acquisibili con istanza d'accesso.

17.b. Queste osservazioni corroborano il diniego di fissazione di un termine per la proposizione della querela di falso (che ragionevolmente potrebbe proporsi nei confronti dei verbali della commissione d'esame relativi ai giorni indicati in ricorso) in quanto l'annullamento dei verbali, per un vizio di legittimità, o l'accertamento della loro falsità non potrebbe giovare ai ricorrenti che non hanno nemmeno dedotto che in quei giorni erano stati corretti i propri elaborati.

18. Anche il settimo e ultimo motivo di ricorso è infondato in quanto nessuna norma pone un limite numerico alle dimissioni dei commissari e alla loro sostituzione.

19. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio
2014 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/09/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)