

Publicato il 05/08/2019

N. 05565/2019REG.PROV.COLL.
N. 09032/2015 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 9032 del 2015, proposto da:

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, in persona del ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

ANGELA ANNA ALECCI, ELENA ALVISI, CONCETTA CASALE, ANDREA D'AMICO, DANIELE DI FLAVIO, AMEDEO DI TELLA, RICCARDO MANZONI REMOR, LUCIA MERIGGI, ANTONELLA PAPA, PASQUALE RENNA, GIANLUCA SABA, AGOSTINO STEFANIZZI, rappresentati e difesi dagli avvocati Santi Delia, Umberto Cantelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Santi Delia in Roma, via S. Tommaso D'Aquino, n. 47;

VANESSA ANTONELLA SARDO, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Bonetti, Santi Delia, Umberto Cantelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Santi Delia in Roma, via S. Tommaso D'Aquino n. 47;

LOREDANA ALBERTO, MARIATERESA ALGHISI, DONATELLA ALLEGRINI, STEFANO ANCILOTTO, ANNAMARIA ARGENTIERI, FABRIZIO BELLINI, CHIARA BERGANTINO, ELDA BERTONCELLI, SIMONETTA BOSCOLO GNOLO, VALERIA BRUCCOLA, CATIA CALLERI, GIUSEPPA CAMINTI, ALICE CARUSO, ANNA CASCIELLO, ANNUNZIATA STEFANIA CASSESE, ROMINA CAVARI, PALMINA GIUSEPPINA CICAZZO, CARMELA CIOCIOLA, MONICA COLANGELO, MARIA TERESA COLUCCI, MONICA COSTANTINI, ELENA CUPPERI, ERNESTO DEVONA, PATRIZIA D'AGOSTINO, MICHELA D'ARNESE, LUCIANA DE CAROLIS, ANDREA DE FILIPPO, MARIA NUNZIATA DI FAZIO, MARIANNA DI GIUSEPPE, MARIA DI LUCCIO, GENNARO DILETTO, CLAUDIA D'INTRONO, REMIGIO ERCOLANI, GIADA FALCI, EDVIGE FARAONE, GISELLA FULLONE, STEFANIA GAIOLA, MASSIMILIANO GARGANO, MINA GIULIANO, ANTONELLA GUARINO, UGO MASSIMILANO LA CAMERA, LAURA LA MANNA, SIMONETTA LEONI, SERENA LUMACHI, MADDALENA MAGGI, ANNA FRANCA MASSAIU, GIORGIA MAZZOLI, GIOVANNA MAURIGI, MARCO MAZZONI, GRAZIA MICCICHE', VALERIA MILLACCI, LORELLA MURRONI, ERMINIA NARDELLA, ISABELLA PALMA, GIUSEPPE DOMENCO PALMIOTTI, ROBERTA PRAVATO, PAMELA RAGONE, MARIA RAU, CHIARA RIGO, MASSIMO RIZZO, MARIA ANTONIA ROMEO, ROSSELLA ROSSETTI, SARA SAININI, VALERIA SALSANO, MASSIMILIANO MARIA SAPIENZA, LUCA SARTORELLO, FRANCESCO TOMMASO SICILIANO, SPERANZA SIRICA, TIBERIO SMANIOTTO, MARIA ROSARIA SQUEGLIA, TIZIANA STELLATO, COSTANZA TACCHIA, ELISABETTA TACCONELLA, ROBERTA ILEANA TANTALO, ANDREA TANZI, ANNA TERESA TOMACELLI, FABRIZIO TOTI, MICHELINA TRAMONTANO, ANGELA TROTTI,

VALENTINA VIOLO, RITA VITALI, ROSARIA ZANDA, SAMANTHA COLANGELO, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 9940 del 2015;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Angela Anna Alecci, Elena Alvisi, Concetta Casale, Andrea D'Amico, Daniele Di Flavio, Amedeo Di Tella, Riccardo Manzoni Remor, Lucia Meriggi, Antonella Papa, Pasquale Renna, Gianluca Saba, Agostino Stefanizzi, e Vanessa Antonella Sardo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2019 il Cons. Dario Simeoli e uditi per le parti gli avvocati Carlo Maria Pisana dell'Avvocatura Generale dello Stato e Michele Bonetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Ritenuto che il giudizio può essere definito con sentenza in forma semplificata, emessa ai sensi dell'art. 74 c.p.a.;

Rilevato in fatto che

- con il ricorso di primo grado, gli odierni appellati impugnavano il D.D.G. 24 settembre 2012, n. 82 con il quale il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, aveva indetto il concorso a cattedre di insegnamento, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento del personale docente nelle scuole dell'infanzia primaria, secondaria di I e II grado, «nella parte in cui all'art. 5, rubricato "Prova di Preselezione", comma 6, in violazione del d.lgs. 297/ 94 prevede che per il superamento della prova preselettiva il candidato debba riportare il punteggio minimo di 35/50»;

- a fondamento dell'impugnativa gli istanti sostenevano che la soglia minima per l'ammissione alla seconda prova pari a 35/50, era troppo elevata rispetto

al massimo punteggio ottenibile e non idonea a valutare le competenze specifiche delle materie oggetto di docenza, essendo unica per tutti i posti e le classi di concorso;

- con ordinanza n. 1117 del 7 marzo 2013, il giudice di primo grado accoglieva l'istanza cautelare «limitatamente all'ammissione con riserva alle prove scritte dei ricorrenti i quali abbiano presentato domanda di partecipazione al concorso e, sostenute le prove preselettive, abbiano conseguito un punteggio non inferiore a 30/50»;

- in forza del suddetto provvedimento interinale, gli odierni appellati venivano ammessi a sostenere le prove successive superandole e venendo inseriti nella graduatoria di merito del concorso con riserva in attesa del giudizio di merito;

- il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con sentenza n. 9940 del 2015, accoglieva il ricorso con riferimento ai ricorrenti (non indicati nominativamente) che, dopo l'ammissione con riserva, avevano partecipato con esito favorevole alle prove e erano stati inseriti nella graduatoria finale, ordinando lo scioglimento della riserva con la quale essi sono stati inseriti nella graduatoria stessa; dichiarava invece il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse con riferimento ai ricorrenti (anch'esso non indicati nominativamente) che non avevano partecipato o non avevano superato le predette prove;

- in particolare, il giudice di prime cure rilevava quanto segue:

«Ritenuto che, in base ai precedenti della sezione (sentenze nn. 13461 del 24.12.2003, 11078 del 21.12.2013, ordinanze nn. n. 4611 del 26.09.2014, 5140/09, 5141/09, 5142/09, 5143/09, 5144/09, 5146/09, 5147/09, 5148/09, 5150/09), il ricorso vada accolto ex art. 74, il quale stabilisce che “La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”;

Ritenuto che, pertanto, i ricorrenti che hanno superato le prove concorsuali che sono stati inseriti nella graduatoria di merito con la clausola “con riserva”, vadano inseriti “a pieno titolo” nelle graduatorie di che trattasi e, in ogni caso, vadano “stabilizzati gli effetti delle

pronunce cautelari monocratiche e collegiali sopra richiamate per coloro che si trovano nella condizione richiamata;

Ritenuto in definitiva che il ricorso vada accolto con riferimento ai ricorrenti che dopo l'ammissione con riserva hanno partecipato con esito favorevole alle prove e sono stati inseriti nella graduatoria finale, mentre vada dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse con riferimento ai ricorrenti che non hanno superato le predette prove»;

- avverso la citata sentenza, ha promosso appello il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, chiedendone la riforma con conseguente rigetto del ricorso di primo grado, adducendo i seguenti argomenti:

i) la disciplina generale relativa allo svolgimento di prove preselettive nell'ambito dei concorsi pubblici è contenuta nel regolamento di cui al d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, il cui art 7, comma 2-*bis*, riconosce ampia discrezionalità all'amministrazione, sia per quanto riguarda la scelta di prevedere lo svolgimento della prova preselettiva, sia per quanto concerne i programmi della medesima prova;

ii) la prova preselettiva è finalizzata all'accertamento del grado di cultura generale del candidato, onde operare una prima scrematura tra gli aspiranti: la sua particolarità consiste, dunque, nella scelta di un metodo di valutazione di sollecito svolgimento, avulso da valutazioni discrezionali ed altamente selettivo, allo scopo di semplificare il più possibile l'espletamento delle ulteriori fasi concorsuali;

iii) conseguentemente ben poteva l'Amministrazione, attraverso il bando e in relazione al numero di partecipanti ed alle proprie esigenze organizzative, stabilire che la prova selettiva fosse superata con il raggiungimento di un determinato punteggio, rientrando nell'ampia discrezionalità della medesima amministrazione la fissazione delle modalità di svolgimento, dei contenuti delle prove e delle relative soglie di ammissione, sempre, ovviamente, nel doveroso rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, principi che non risultano di certo violati nel caso di specie;

- si sono costituiti in giudizio gli aspiranti docenti indicati in epigrafe, invocando preliminarmente il principio del legittimo affidamento (avendo il Ministero nel frattempo conferito i ruoli ai docenti che avevano così programmato le proprie scelte professionali e di vita) ed il principio dell'assorbimento (stante il fatto che gli odierni appellati avevano superato tutte le restanti prove concorsuali); nel merito, insistono nel sostenere che il punteggio minimo fissato dal Ministero appellante si poneva in contrasto con l'art. 400, comma 11, del testo unico in materia di istruzione, di cui al d.lgs. n. 297 del 94, secondo cui non si è ammessi alla successiva prova di concorso ove si ottenga «l'attribuzione ad una prova di un punteggio che, riportato a decimi, sia inferiore a sei preclude la valutazione della prova successiva»;

- con ordinanza il 23 luglio 2018, n. 4459, la Sezione - *«Letta l'istanza di prelievo, con cui l'istante ha segnalato l'urgenza del ricorso, ai sensi dell'art. 71 del codice del processo amministrativo; Considerato che l'art. 71-bis del codice del processo amministrativo consente la definizione del giudizio, all'esito della camera di consiglio, quando la causa non comporta la soluzione di complesse questioni di fatto e di diritto, ovvero quando le parti hanno concordato sulla definizione di una sola questione controversa (Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2017, ordinanza n. 470); Ritenuto che, in ragione della complessità delle questioni di fatto e di diritto, il presente giudizio non può essere definito all'esito dell'odierna camera di consiglio con sentenza in forma semplificata»* - ha disposto la rimessione della causa sul ruolo per la fissazione dell'udienza secondo il rito ordinario;

- all'odierna udienza del 13 giugno 2019, la causa è stata discussa e decisa;

Ritenuto in diritto che:

- l'appello va respinto, alla luce dei precedenti specifici della Sezione (da ultimo, la sentenza n. 1843 del 19 aprile 2017, che ha deciso l'appello n.r.g. n. 9031 del 2015; precedentemente, le sentenze 19 dicembre 2016, nn. 5378, 5379, 5380 e 5381), dai quali il Collegio non ritiene di doversi discostarsi;

- la clausola del bando, oggetto di impugnazione, è stata già annullata dal T.a.r. Lazio, sede di Roma, con sentenze, diverse da quella in esame, passate in

giudicato, ovvero, fra le altre, con le sentenze 11 gennaio 2014, n. 326; 14 luglio 2015, n. 9427; 14 luglio 2015, n. 9425, richiamate nelle decisioni della Sezione sopra citate.

- ciò posto, la clausola in questione ha evidente natura inscindibile, poiché prevede una soglia minima di punteggio in modo uguale per tutti i candidati;
- il bando di concorso, pertanto, nella parte in cui la contiene, ha natura di atto amministrativo generale;
- in tali termini, l'annullamento che ne è stato disposto produce effetti erga omnes, come annullamento di un atto sostanzialmente e strutturalmente unitario, che come tale non può esistere per taluni soggetti dell'ordinamento e non esistere per altri (Consiglio di Stato, Sez. VI, 1 aprile 2016, n. 1289);
- le spese del secondo grado di lite possono compensarsi in ragione della particolarità e del carattere risalente della controversia;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9032 del 2015, come in epigrafe proposto, lo respinge. Le spese del secondo grado di lite sono interamente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Dario Simeoli

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO