

Publicato il 17/05/2023

N. 04923/2023REG.PROV.COLL.
N. 01382/2019 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 1382 del 2019, proposto da Ottavia Oss, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Cristina Osele, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Trento, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angela Colpi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Basilio Genoese, Domenico Russo, Marco Dematte', Davide Castelli, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, 4 dicembre 2018, n. 270, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Trento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 28 febbraio 2023 il Cons. Giorgio Manca; preso atto del deposito delle note di passaggio in decisione, è data la presenza degli avvocati Osele e Colpi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con avviso di selezione del 20 novembre 2017 il Comune di Trento bandiva la procedura di progressione verticale, per esami, a n. 2 posti di coordinatore di Polizia Municipale (cat. C) da assegnare al Comando di Polizia Locale del Comune di Trento – Monte Bondone.

La sig.ra Ottavia Oss, agente di Polizia Municipale presso il Comune di Trento dal primo gennaio 2008, presentava domanda di partecipazione alla procedura. All'esito delle prove concorsuali risultava collocata al quinto posto con il punteggio complessivo di 42,75 punti.

2. Con ricorso al Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, la sig.ra Ottavia Oss ha chiesto l'annullamento della nota del Servizio personale ufficio gestione e concorsi del Comune di Trento, del 29 gennaio 2018, con la quale veniva informata dell'approvazione della graduatoria.

Con sentenza del 4 dicembre 2018, n. 270, il ricorso è stato respinto.

In particolare, con riferimento alle ragioni di incompatibilità di cui all'art. 51 cod. proc. civ. (denunciate dalla ricorrente per il fatto che uno dei candidati era coniugato con la sorella della moglie del presidente della commissione), il giudice di primo grado – sull'assunto che le cause di astensione sono tipiche, tassative e di stretta interpretazione - ha rilevato come la relazione alla base della contestazione non poteva essere ricondotta a un rapporto di parentela, né in linea retta né in linea collaterale, come definito dall'art. 75 c.c. al quale la norma processuale fa riferimento. La relazione non poteva inoltre essere ricondotta neppure al diverso rapporto di affinità, atteso che l'art. 78 cod. civ. lo definisce come «*vincolo tra un coniuge e i parenti dell'altro coniuge*», con

ciò escludendo quello intercorrente tra il coniuge e gli affini dell'altro coniuge. Infine, nella fattispecie non era stata dimostrata nemmeno l'abituale commensalità, cui l'art. 51 cod. proc. civ. fa pure riferimento, esclusa dalla circostanza della intervenuta separazione coniugale.

Quanto alle ulteriori censure dedotte, il giudice di prime cure ha sottolineato che la commissione esaminatrice, nel rispetto dell'art. 32 del regolamento organico del personale del Comune di Trento, ha provveduto tempestivamente a fissare i criteri generali di valutazione delle prove d'esame, così delimitando, in via preventiva, l'esercizio del proprio potere discrezionale. Anche il terzo motivo veniva respinto, ritenendo inammissibile l'invocato sindacato giurisdizionale sull'assegnazione dei punteggi.

Stessa sorte è stata riservata al quarto motivo (con cui la ricorrente aveva censurato il bando di concorso per avere escluso l'utilizzazione della graduatoria degli idonei al fine del possibile successivo scorrimento), nella considerazione che il principio della preferenza per lo scorrimento della graduatoria, secondo il prevalente insegnamento giurisprudenziale, non può trovare applicazione al caso di selezione interna di progressione verticale.

3. La sig.ra Ottavia Oss, rimasta soccombente, ha proposto appello chiedendo la riforma della sentenza sulla scorta di quattro articolati motivi.

4. Resiste in giudizio il Comune di Trento, eccependo preliminarmente la improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse per il fatto che la sig. Ottavia Oss è stata, nelle more del giudizio, inquadrata nella figura professionale di Coordinatore Polizia Locale. Nel merito conclude per il rigetto dell'appello.

5. All'udienza straordinaria del 28 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Primariamente deve essere affrontata l'eccezione di rito sollevata dal Comune appellato.

L'eccezione va respinta.

Ed invero, l'appellante, con memoria depositata in data 20 gennaio 2023, ha manifestato il proprio interesse attuale all'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati nel giudizio di primo grado anche ai fini risarcitori, in termini di perdita di *chance* per la progressione di carriera e l'anzianità di servizio. Il che è sufficiente per procedere all'accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., non essendo onere del ricorrente precisare i presupposti della domanda risarcitoria né proporla nel medesimo giudizio di annullamento del provvedimento (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 13 luglio 2022, n. 8).

7. Nel merito, l'appellante deduce, in primo luogo, l'erroneità della sentenza impugnata per omessa pronuncia circa la violazione del codice comportamentale del Comune di Trento nonché per l'illogicità della motivazione relativamente all'art. 51 cod. proc. civ.: in particolare tra il presidente della commissione ed il candidato vi sarebbero stati rapporti di commensalità abituale e legami familiari tali da escludere quella neutralità ed imparzialità richiesta a chi è componente di una commissione di concorso. Se poi le cause di astensione dell'art. 51 cod. proc. civ. dovessero ritenersi tipiche resterebbe comunque, secondo l'appellante, la violazione degli artt. 7, 13 e 13-*bis* del Codice di comportamento dei dipendenti in tema di obbligo di astensione e conflitto di interessi.

7.1. Il motivo è inammissibile per difetto di interesse a proporlo da parte dell'appellante (già ricorrente in primo grado), dovendosi rilevare che il candidato rispetto al quale è stata sollevata la questione di incompatibilità con il Presidente della commissione è stato escluso dalla selezione fin dalla prima prova scritta, per non aver raggiunto il punteggio minimo richiesto per l'accesso alla prova orale. Per cui l'asserita incompatibilità non ha influito in alcun modo sul corretto svolgimento della procedura selettiva.

8. Con il secondo ed il terzo motivo la sig.ra Oss lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui non ha accolto il motivo con cui è stata dedotta la omessa indicazione, da parte della commissione, dei criteri di valutazione delle

prove scritte e orali dei candidati e la mancanza di una griglia di punteggi alla quale fare riferimento. Anche per la prova orale la commissione ha fissato i criteri di valutazione della prova orale («*Completezza delle risposte; Capacità di argomentazione; Capacità di esposizione*») senza tuttavia stabilire alcuna griglia di punteggi.

8.1. Anche il secondo motivo deve essere respinto.

8.2. A tale riguardo la giurisprudenza in tema di predeterminazione dei criteri dei criteri di cui all'art. 12 del D.P.R. n. 487/1994, ha avuto modo di ribadire l'ampia discrezionalità di cui gode la commissione esaminatrice nell'esercizio dell'attività di individuazione dei criteri di valutazione nell'ambito di una procedura selettiva, con conseguente limitazione del relativo sindacato di legittimità del giudice amministrativo alle sole ipotesi di manifesta irragionevolezza, illogicità od abnormità dei criteri (ovvero di loro non intellegibilità e trasparenza) e delle valutazioni, nonché per travisamento di fatto od errore procedurale commesso nella formulazione di queste. Da ciò deriva che sia i criteri di giudizio sia le valutazioni non sono sindacabili dal giudice amministrativo se non nei limitati casi in cui l'esercizio del potere di valutazione trasmodi in uno o più dei tipici profili di eccesso di potere (irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà o travisamento dei fatti: *ex multis* Cons. Stato, sez. III, 29/03/2019, n. 2091; Consiglio di Stato, sez. IV, 17 maggio 2022, n. 3889).

Né si può sostenere che i criteri di valutazione non fossero stati dalla commissione adeguatamente predeterminati. L'art. 9, comma 3, del D.P.R. n. 483 del 1997, nel recepire i contenuti dell'art. 12 del D.P.R. n. 487/1994, stabilisce testualmente che la commissione esaminatrice ha l'obbligo di stabilire «*i criteri e le modalità di valutazione, da formalizzare nei relativi verbali, delle prove concorsuali al fine di assegnare i punteggi attribuiti alle singole prove*», correlando espressamente l'attribuzione dei punteggi all'applicazione dei criteri previamente predeterminati.

A tal proposito la giurisprudenza ha chiarito che i criteri di valutazione prefissati dalla commissione fungono da parametro di riscontro, tale da consentire al candidato di comprendere, in modo esaustivo, le valutazioni riferite alla propria prova: detti criteri, assolvendo ad una precisa funzione di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, rappresentano un sicuro canone di verifica della coerenza della scelte operate dalla commissione, tradottesi nell'assegnazione del voto numerico o nella mera valutazione di inidoneità, che consente al candidato di comprendere il giudizio espresso e al giudice di ricostruire l'iter logico che ha condotto la commissione ad attribuire quel voto (cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 gennaio 2021; Cons. Stato sez. V, 30 settembre 2020, n.5743).

La valutazione può tradursi anche in un mero voto numerico il quale, in mancanza di una norma che imponga la motivazione discorsiva, esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della commissione di concorso, contenendo in sé stesso la motivazione della valutazione, che si ricava dalla predeterminazione dei criteri di valutazione da cui desumere la graduazione e l'omogeneità delle valutazioni effettuate, con il solo limite della contraddizione manifesta tra specifici elementi di fatto obiettivi; solo ove manchino del tutto dei criteri di massima e dei parametri di riferimento cui raccordare il punteggio assegnato, si può ritenere illegittima la valutazione in forma numerica (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2775; Consiglio di Stato, sez. V, 23 aprile 2019, n. 2573; Consiglio di Stato, Ad. pl. n. 7 del 2017).

8.3. Nel caso di specie emerge dalla documentazione di causa che la commissione giudicatrice ha predeterminato i criteri di valutazione delle prove, fissando il punteggio complessivo delle prove in 60 punti, dei quali 30 per la prova scritta e 30 per quella orale, stabilendo che per conseguire l'idoneità i candidati avrebbero dovuto ottenere una votazione minima complessiva di punti 42,00 su 60,00, non inferiore a punti 21,00 su 30,00 nella valutazione della prova scritta e di punti 21,00 nella valutazione della prova

orale, escludendo ogni compensazione tra i voti ottenuti nella valutazione delle singole prove d'esame. Aveva poi stabilito, in relazione ai tre quesiti in cui consisteva la prova, che la valutazione tenesse conto del grado di approfondimento degli elementi individuati come fondamentali di ciascun quesito. Aveva inoltre specificato che sarebbero stati apprezzati approfondimenti particolari, chiarezza espositiva e completezza e precisione.

Per quanto concerne la prova orale, la commissione ha predisposto 3 gruppi di 14 domande da porre ai candidati, relative alle diverse materie d'esame, precisando i criteri di valutazione (completezza delle risposte, capacità di argomentazione e di esposizione).

Sulla scorta di quanto precisato le valutazioni effettuate dalla commissione esaminatrice non incorrono nelle doglianze sollevate dall'appellante.

9. Per le medesime ragioni da ultimo esposte è infondato anche il terzo motivo con cui l'appellante deduce la macroscopica illogicità e la manifesta irragionevolezza dei punteggi assegnati nella valutazione delle prove scritte, mettendo a confronto gli elaborati svolti dalla dr.ssa Oss con quelli dei due candidati che l'hanno preceduta in graduatoria. Non si può che richiamare, invero, il principio che preclude al giudice amministrativo di sostituire i propri giudizi valutativi a quelli espressi dall'organo dell'amministrazione deputato a svolgere la funzione, se non nelle già richiamate ipotesi di eccesso di potere (essendo insufficienti, a tal fine, gli apprezzamenti meramente soggettivi dell'appellante, di cui alle pp. 18-20 dell'atto di appello).

9. Con l'ultimo motivo di ricorso l'appellante ripropone il motivo di primo grado col quale si censurava la clausola dell'avviso di selezione secondo cui *«La graduatoria sarà utilizzata esclusivamente per la copertura dei posti messi a selezione»*, escludendo la possibilità per l'amministrazione di procedere allo scorrimento della graduatoria degli idonei per future progressioni verticali.

9.1. Anche tale motivo risulta privo di pregio.

9.2. È pur vero che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (28 luglio 2011, n. 14) ha sottolineato come *«l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enunciate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso»*. Lo scorrimento delle graduatorie ancora valide ed efficaci costituisce *«la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione»*.

Tuttavia, il principio così affermato vale per le graduatorie che (tutte) costituiscono l'esito di un concorso pubblico, non per le graduatorie che scaturiscono da procedure selettive interne e riservate, data la disomogeneità tra i due termini di comparazione (progressione verticale in base a procedura interna e pubblico concorso) che comporterebbe la elusione della regola costituzionale del pubblico concorso.

10. In conclusione, l'appello va respinto.

11. Considerata la peculiarità della controversia esaminata sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese giudiziali del grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Giorgio Manca

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO