

Sul giudizio valutativo nelle prove dei concorsi pubblici: limiti di sindacabilità giurisdizionale e sufficienza motivazionale

(Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 23 giugno 2023, n. 6216)

La Corte statuisce che nel giudizio valutativo delle prove dei concorsi pubblici, l'incongruenza fra la prova proposta, il metodo di correzione degli elaborati e le conclusioni raggiunte, sulla base di un parametro non previsto né prevedibile dal candidato, si sostanzia in un elemento indicativo, sul piano sintomatico, di un potere di valutazione dell'elaborato non conforme ai canoni generali dell'azione amministrativa, pur connotati da discrezionalità di carattere tecnico e, dunque, sindacabile nella presente sede giurisdizionale.

Ai fini dell'adeguatezza della motivazione, nei giudizi valutativi delle prove dei concorsi pubblici, è sufficiente l'attribuzione del voto numerico, qualora l'elaborato non raggiunga nemmeno la soglia della sufficienza, senza necessità di ulteriori indicazioni e chiarimenti a mezzo di proposizioni esplicative, di glosse, annotazione e segni grafici.

Con riferimento al concorso in magistratura, l'art. 1, comma 5, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, stabilisce che il giudizio in ciascuna delle prove scritte e orali è motivato con l'indicazione del solo punteggio numerico, mentre l'insufficienza è motivata con la sola formula "non idoneo", la quale disposizione, per tali ragioni, si rivela del tutto ragionevole e conforme al principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9020 del 2022, proposto da Maria Cristina Versaci, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Bonetti e Santi Delia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
contro

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Consiglio Superiore della Magistratura, Commissione esaminatrice del concorso a 360 Posti di magistrato ordinario, indetto con D.M. 19 ottobre 2016, non costituiti in giudizio;
nei confronti

Chiara Zappia, non costituita in giudizio;
per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 12652/2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 aprile 2023 il Cons. Sergio Zeuli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso con cui la parte appellante, che ha partecipato al concorso a 360 posti di magistrato ordinario, indetto con D.M. n. 22 del 19 ottobre del 2016, ha chiesto l'annullamento del provvedimento pubblicato il 4 maggio 2018 dal Ministero della Giustizia, che non l'ha ammessa a sostenere le prove orali.

A supporto del gravame espone le seguenti circostanze:

- la Commissione di concorso aveva ritenuto di non ammetterla alla successiva fase concorsuale giudicando "non idoneo" il solo elaborato di diritto civile da lei consegnato, mentre aveva assegnato il punteggio di 14 alla prova di diritto penale e quello di 15 alla prova di diritto amministrativo;

- dopo aver esercitato il diritto di accesso, apprendeva che la valutazione della sua prova era stata rimessa alla Commissione in seduta plenaria, ai sensi dell'art.12 comma 8 del R.D. n. 1860/1925, il che avviene quando la decisione sia stata adottata a maggioranza ed il commissario dissenziente chieda la valutazione della plenaria, come accaduto nel caso di specie per quanto si evinceva dal verbale n. 8 del 21 luglio 2017, che dava atto della richiesta formulata in tal senso dal Presidente della Sotto-commissione;

La sentenza del TAR Lazio ha rigettato il ricorso.

Avverso la stessa sono dedotti i seguenti motivi di appello: I. travisamento dei presupposti. II violazione dell'art.16 del R.D. n.1860/1925 per quanto riguarda i verbali nn.77 e 78 della commissione.

In subordine la parte chiede di sollevare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del d. lgs. n.160 del 2006, nella parte in cui stabilisce che l'insufficienza del candidato possa essere motivata con la sola formula "non idoneo".

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Giustizia ed il Consiglio Superiore della Magistratura, contestando l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto del ricorso.

DIRITTO

3. Il primo motivo di appello contesta alla sentenza impugnata di avere ritenuto fondate su un presupposto fallace le doglianze formulate, incentrate sull'assunto che l'insufficienza riportata dalla ricorrente nell'elaborato di diritto sarebbe derivato dal fatto di non avere questa trattato due argomenti ritenuti indispensabili dalla commissione, ed in particolare per non avere svolto in premessa brevi cenni sui modelli famigliari e non avere poi trattato gli effetti dell'autonomia negoziale sulla crisi di familiare. Premesso che per la sentenza la descritta ricostruzione non ha trovato riscontro documentale e che contrariamente a quanto dedotto dalla medesima ricorrente il giudizio espresso dalla commissione è esaustivo e legittimo, quest'ultima ribadisce per contro che la non idoneità contestata si fonderebbe proprio sull'assenza di sviluppi dell'elaborato non richiesti dalla traccia e che pertanto questa sarebbe illegittima.

3.1. Il motivo è fondato.

La parte appellante ha dovuto infatti ricostruire, in presenza del laconico giudizio di non idoneità del suo tema di civile, in questi termini comunicatole, quali fossero i motivi che lo avevano determinato.

Il ragionamento induttivo da lei svolto, in assenza di qualsivoglia elemento argomentativo che potesse diversamente orientarla, si palesa attendibile.

Infatti, parte appellante, anche valendosi di una consulenza tecnico-giuridica, dopo avere avuto accesso ad alcuni degli elaborati giudicati idonei, ha provveduto a riscontrare, per sottrazione, se e quali fossero gli elementi contenuti in questi ultimi che mancavano, per contro, nel suo elaborato. Ha così potuto individuare i due istituti sopra ricordati che risultavano obiettivamente poco approfonditi nel suo lavoro. E che la parte appellante abbia solo fatto un cenno alle predette tematiche, senza per vero approfondirle, risulta – oltre che dalla lettura stessa del tema – anche chiaramente dall'analitica comparazione da lei proposta fra il suo elaborato e quelli idonei.

3.2. La correttezza del metodo da lei adottato, e la verosimiglianza delle conclusioni cui è giunta trovano inequivoca conferma in questi esiti della valutazione comparativa, ma sono corroborate anche da altri elementi logici e documentali. Innanzitutto le suddette conclusioni risultano confermate dalla duplice constatazione che le altre parti trattate risultano coerenti con l'argomento oggetto della traccia e che, su di esse, il tema non si presenta affatto deficitario, o comunque si rivela certamente non meritevole del secco giudizio di inidoneità che gli è stato invece attribuito. E anche

quest'ultima deduzione trova, a sua volta, una conferma nella circostanza, di rilevante peso a livello probatorio, che il presidente della sottocommissione che ha corretto il detto elaborato - appellandosi alla procedura prevista dall'art. 12, comma 8, del R.D. n. 1860/1925, perché evidentemente lo riteneva idoneo - chiese il rinvio in commissione plenaria della valutazione del tema.

4. Ciò premesso, continuandone l'analisi, il primo motivo di appello, in modo congruente con la premessa, contesta alla commissione che il suddetto parametro di giudizio era improprio, perché la traccia estratta per la prova di diritto civile non richiedeva espressamente la trattazione di nessuno dei due aspetti ritenuti carenti nel suo tema. Di tal che - sostiene la parte appellante - un giudizio di non idoneità che su tale duplice carenza si fonda dovrebbe ritenersi affetto da travisamento.

4.1. Il motivo è fondato perché la traccia estratta in diritto civile, così formulata: "Riflessi patrimoniali della crisi e della cessazione dei rapporti familiari: matrimonio, unione civile, contratto di convivenza e convivenza di fatto", non richiedeva espressamente al candidato di approfondire i due ridetti istituti. Ciò comporta che il giudizio di non idoneità riservatole, anche in considerazione di quanto poc'anzi osservato in merito alla non grave insufficienza che caratterizza il (resto del) suo elaborato, si rivela, ad una rilevazione oggettiva ed estrinseca, non solo troppo severo, ma soprattutto ingiustificato.

Tale ultima considerazione, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza impugnata e dalla parte appellata, non dequota il potere valutativo della commissione, né pretende di sostituirsi a quest'ultima. L'organo tecnico, infatti, nell'ipotesi di cui alla controversia poteva legittimamente - ma anche ragionevolmente, in considerazione del tenore della traccia - valorizzare gli elaborati dei candidati che avevano meglio approfondito i suddetti due istituti perché evidentemente, così facendo, costoro dimostravano maggiori preparazione e capacità di ragionamento. Ciò nondimeno quello che ad un giudizio estrinseco non consente di ritenere legittimo l'esercizio del potere valutativo in questo caso è l'aver assegnato valore dirimente esclusivo alla mancata trattazione di argomenti che non erano espressamente richiesti dalla traccia, di loro astrattamente idonei ad essere valorizzati in termini di punteggio, e dunque in senso positivo, ma non già, in negativo, per fondare un giudizio di insufficienza.

4.2. L'incongruenza fra la prova proposta, il metodo di correzione degli elaborati (rectius: dell'elaborato in questione), e le conclusioni raggiunte, sulla base di un parametro non previsto né prevedibile dal candidato, si sostanzia in un elemento indicativo sul piano sintomatico di un potere di valutazione dell'elaborato non conforme ai canoni generali dell'azione amministrativa, pur connotati da discrezionalità di carattere tecnico, e dunque sindacabile nella presente sede giurisdizionale.

5. L'accoglimento del primo motivo di appello esime dall'analizzare il secondo motivo di appello, con il quale la parte appellante contesta alla commissione di concorso di avere utilizzato nella valutazione del suo elaborato, la formula del giudizio di non idoneità, che non darebbe adeguata contezza, nei casi limite quale quello in esame, delle ragioni della non ammissione alle prove orali.

In tale senso, lamenta la parte, la previsione di cui al comma V del d. lgs. n.160 del 2006, andrebbe integrata, nei casi di rinvio della valutazione alla commissione in seduta plenaria, con una motivazione più piena ed accurata, in conformità a quanto previsto dall'articolo 3 della legge n. 241 del 1990.

5.1. Per completezza converrà osservare che il motivo è in ogni caso infondato, atteso quanto testualmente emerge dalla citata disposizione che non prevede eccezioni di sorta, consentendo alla commissione di chiudere con tale formula il giudizio valutativo di insufficienza, senza differenziarlo in ragione della prossimità alla soglia d'accesso dello scritto valutato.

5.2. L'accoglimento del primo motivo assorbe anche gli altri mezzi di gravame che denunciano violazioni procedurali asseritamente commesse dalla commissione al momento della raccolta delle espressioni di voto.

5.3. E' parimenti manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5 del d. lgs. n.160 del 2006, peraltro prospettata in via subordinata.

La giurisprudenza amministrativa è infatti consolidata nel ritenere, in tema di adeguatezza della motivazione riferita a quella peculiare categoria di atti amministrativi rappresentati dai giudizi valutativi delle prove dei concorsi pubblici, che è sufficiente l'attribuzione del voto numerico o, come nella specie, la declaratoria della non idoneità, qualora l'elaborato non raggiunga nemmeno la soglia della sufficienza, senza necessità di ulteriori indicazioni e chiarimenti a mezzo di proposizioni esplicative, di glosse, annotazione e segni grafici (cfr., ex plurimis: Cons. Stato, V, 13 luglio 2010, n. 4528; Id., IV, 15 febbraio 2010, n. 835, 13 gennaio 2010, n. 92, 11 maggio 2009, n. 2880 e 11 luglio 2008, n. 3480).

Tale indirizzo interpretativo è stato, proprio con riferimento al concorso in magistratura, successivamente positivamente recepito dal legislatore che con l'articolo 1, comma 5, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, ha stabilito specificamente che, agli effetti di cui all'art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241, il giudizio in ciascuna delle prove scritte e orali è motivato con l'indicazione del solo punteggio numerico, mentre l'insufficienza è motivata con la sola formula "non idoneo", la quale disposizione, per tali ragioni, si rivela del tutto ragionevole e conforme al principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Del resto, la delicatezza delle funzioni che i candidati vincitori andranno a ricoprire e le esigenze di speditezza della procedura concorsuale giustificano una motivazione espressa in forma sintetica nel giudizio sulle prove scritte.

Questo conferma, peraltro che, proprio alla luce di questo dominante indirizzo interpretativo, la commissione non era tenuta ad esplicitare la ragioni dell'inidoneità conseguita dalla parte appellante, né a specificare a quale parte del tema tale giudizio fosse addebitabile.

6. All'accoglimento dell'appello conseguono degli adempimenti conformativi a carico dell'amministrazione appellata. Ad essa va ordinato di procedere ad una nuova valutazione dell'elaborato della parte appellante, che, tenendo conto delle concise osservazioni in punto di metodo della valutazione qui rassegnate, dovrà essere eseguita nel rispetto delle seguenti modalità: innanzitutto, andrà riconvocata la stessa commissione del concorso, nella sua composizione plenaria, indetto con il D.M. n. 22 del 2016, ossia quella che ebbe a rendere il giudizio di cui alla controversia.

In caso di vacanze e/o di assenze di taluno dei suoi componenti, l'organo dovrà essere integrato da membri aggiunti, in possesso dei requisiti previsti per la nomina, e nel rispetto delle proporzioni previste dalla legge fra le quote dei componenti togati, degli avvocati e degli accademici.

Onde garantire l'imparzialità nella valutazione e l'anonimato degli elaborati, il tema di diritto civile della parte appellante dovrà essere ricorretto unitamente ad altri venti elaborati di diritto civile, da scegliere tra quelli archiviati agli atti della suddetta procedura concorsuale, che dovranno essere sottoposti ad una nuova valutazione, che sarà e deve restare anonima.

Nella composizione del campione di temi di diritto civile da sottoporre a nuova valutazione, si avrà cura di rispettare la proporzione tra ammessi alle prove orali e bocciati, risultante, per la prova di diritto civile, dalla graduatoria provvisoria redatta all'esito della correzione della prova scritta.

Tutti gli elaborati, compreso quello della parte appellante, saranno dunque sottoposti ad una nuova procedura valutativa, che terminerà con un giudizio numerico, in caso di idoneità, e con il giudizio di non idoneità, espresso nella consueta formula, per quelli ritenuti non sufficienti.

A detto giudizio – per tutti gli elaborati, ad eccezione di quello di parte appellante – anche qualora per qualsiasi motivo non si riuscirà a garantire l'anonimato, non potrà essere riconosciuta efficacia alcuna sulla procedura già conclusa, né tanto meno, com'è ovvio, sugli status e le qualifiche nel frattempo acquisiti dai candidati risultati vincitori.

Per garantire l'anonimato della correzione a tutti i venti temi sarà assegnato un codice cifrato che potrà essere decodificato solo attraverso un calcolo non meccanico né agevole. Le possibilità di decodifica devono rimanere attive per tutto il corso della procedura di correzione, ma non oltre.

L'unico codice che dovrà essere decodificato dopo questa fase – e dunque solo all'esito della valutazione di tutti gli elaborati – sarà quello abbinato al tema della parte appellante.

Al termine delle operazioni di correzione, delle quali dovrà essere dato atto a verbale, e dopo l'abbinamento del codice al tema della parte appellante, tutti gli altri codici cifrati, a cura del Presidente della commissione o di chi ne fa le veci, dovranno essere distrutti in modo da rendere impossibile risalire agli autori dei temi e/o comunque abbinare, mediante qualsiasi metodo, le valutazioni esperite dalla commissione alle identità di costoro.

il Presidente, o chi ne fa le veci, dovrà dunque assicurare che, dopo la correzione, i nominativi degli autori dei singoli elaborati ri-corretti restino anonimi.

7. Le ragioni della controversia giustificano la compensazione integrale delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

Marco Valentini, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere