



S. 8486 / 11

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE DI ROMA
Sezione Lavoro 1^

Il Giudice designato, Dott. Paolo Sordi, all'udienza del 10/5/2011 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 21830 R.A.C.C. dell'anno 2010 del Tribunale di Roma e vertente

TRA

VERONA ENRICO

elettivamente domiciliato in Roma, Via Panama 58 presso lo studio dell'Avv. L. Medugno che lo rappresenta e difende per procura in margine al ricorso.

RICORRENTE-CONVENUTO IN RICONVENZIONALE

E

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Piazzale A. Moro 7, rappresentato e difeso ex art. 417-bis c.p.c. dall'Avv. E.S. D'Elia.

RESISTENTE

NONCHE'

RAFANELLI CLAUDIO

elettivamente domiciliato in Roma, Piazza di Priscilla 4, presso lo studio degli avv. S. Coen e G. Di Paola, che lo rappresentano e difendono per procura in calce alla memoria di costituzione.

RESISTENTE-ATTORE IN RICONVENZIONALE

SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO

Con ricorso depositato il 24/6/10, Verona Enrico, premesso di aver partecipato alla procedura – indetta dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) – per la nomina del direttore del Centro di Responsabilità Scientifica ex sperimentale di Acustica O.M. Corbino, chiedeva che fosse accertata l'insussistenza, in capo a Rafanelli Claudio, dei requisiti necessari per essere inserito nella terna dei candidati idonei al conferimento del predetto incarico, con declaratoria dell'illegittimità della sua nomina a direttore dell'Istituto O.M. Corbino. Chiedeva altresì che, per l'effetto, fosse dichiarato il suo diritto ad essere valutato dal Consiglio di amministrazione dell'ente unitamente all'altra aspirante giudicata idonea, ai fini del conferimento dell'incarico in questione.

Il CNR si costituiva e chiedeva il rigetto del ricorso, del quale deduceva l'infondatezza.

Handwritten signature

Si costituiva anche Rafanelli Claudio che preliminarmente eccepiva l'improcedibilità della domanda per mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione e la nullità del ricorso per carenza dei requisiti richiesti dall'art. 414, nn. 3 e 4 c.p.c. Nel merito, ribadita la legittimità della procedura seguita dal CNR, concludeva per il rigetto delle domande del Verona. Proponeva contestualmente domanda riconvenzionale, chiedendo la condanna del Verona al risarcimento dei danni da lui subiti, pari quantomeno ad euro 2.496, cioè all'ammontare delle spese legali sostenute per la difesa nel giudizio amministrativo ed in quello penale attivati dal ricorrente in riferimento alla procedura oggetto anche della presente controversia.

Il Verona contestava la fondatezza della domanda riconvenzionale e ne chiedeva il rigetto.

All'odierna udienza, dopo la discussione (nel corso della quale il difensore del Rafanelli quantificava la propria richiesta risarcitoria in euro 3.744), il Giudice decideva la causa e dava lettura del dispositivo, pronunciando sentenza ai sensi dell'art. 429, primo comma, primo periodo, c.p.c.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Le eccezioni preliminari sollevate dal Rafanelli sono infondate.

In particolare, con riferimento al tentativo di conciliazione (ancora obbligatorio all'epoca di instaurazione del presente giudizio), si osserva che il Verona lo ha regolarmente esperito nei confronti del CNR (all. n. 1 alla memoria in replica alla domanda riconvenzionale). Né il ricorrente aveva l'onere di estendere la procedura conciliativa al Rafanelli; invero la struttura del procedimento in questione, così come delineata dall'ormai abrogato art. 66 del d. lgs. n. 165 del 2001 (e, segnatamente, le modalità di costituzione dell'organo davanti al quale esso doveva svolgersi e il fatto che la norma prescriveva che l'istanza del lavoratore dovesse essere inviata solamente alla Pubblica Amministrazione di appartenenza) rende palese che esso andava promosso nei confronti della sola controparte datoriale che, del resto, è l'unico soggetto che può formulare una proposta idonea a risolvere transattivamente la controversia (onde non avrebbe senso la partecipazione alla procedura conciliativa di coloro i quali non possono vantare alcun potere dispositivo dei diritti oggetto della lite).

Quanto alla conformità dell'atto introduttivo alle prescrizioni contenute nell'art. 414 c.p.c., è sufficiente segnalare come il ricorso contenga sia l'esautiva descrizione della procedura seguita dal CNR e sfociata nella nomina del Rafanelli, sia una chiara indicazione dei vizi che affliggerebbero tale procedura e le obiezioni sollevate a quest'ultimo riguardo dalla difesa del Rafanelli attengono alla fondatezza o meno delle domande proposte dal Verona, piuttosto che alla ritualità della loro formulazione.

Passando al merito, osserva il Giudice che è del tutto pacifico tra le parti che il conferimento dell'incarico per cui è causa sia disciplinato dall'art. 27 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del CNR, il quale prescrive, al riguardo, un procedimento che può suddividersi in due fasi.

La prima, affidata ad una Commissione di esperti, è diretta all'individuazione, tra tutti coloro che hanno presentato domanda, di tre candidati idonei a ricoprire l'incarico (gli idonei possono essere ridotti a due sulla base di una puntuale motivazione della Commissione). La terna è individuata (art. 27, co. 4) a seguito di una selezione che deve avvenire «con valutazione comparativa dei curricula scientifici e professionali dei candidati attestanti la loro alta qualificazione ed esperienza scientifica e manageriale»; tale valutazione deve essere integrata da un colloquio. Aggiunge il successivo comma 6 dell'art. 27 che «i membri della commissione devono esprimere un giudizio individuale specificamente motivato; il giudizio collegiale della commissione deve essere motivato».

La seconda fase della procedura è affidata al Consiglio di amministrazione dell'ente, il quale, approvati gli atti della Commissione e ricevuto da ciascuno degli interessati un documento

sulle linee strategiche di sviluppo delle attività dell'istituto della cui direzione si tratta, delibera l'affidamento dell'incarico a favore di uno dei candidati dichiarati idonei dalla Commissione.

Tanto premesso, e prima di procedere all'esame delle censure formulate dal ricorrente e delle domande da lui proposte, occorre inquadrare giuridicamente gli atti che scandiscono la procedura appena descritta.

Quest'ultima, essendo aperta a qualsiasi aspirante, sia o meno già dipendente del CNR (v. art. 2 del bando, del tutto conforme alle previsioni del Regolamento che presuppongono chiaramente che il direttore di istituto possa essere un soggetto estraneo all'ente: v. artt. 27, co. 1, e 28, co. 6) non costituisce una vicenda che possa essere definita come attuativa di un preesistente contratto di lavoro che leghi le parti interessate, contratto che, infatti, può anche mancare (appunto nei casi in cui il prescelto sia una persona non dipendente del CNR).

Ne consegue che gli atti compiuti dall'ente pubblico nel corso della procedura (categoria nella quale debbono essere compresi anche quelli della Commissione, perché – come segnalato – essi sono approvati e fatti propri dal Consiglio di amministrazione) non sono qualificabili in termini di adempimento/inadempimento di precisi obblighi scaturenti in capo alla parte datoriale in virtù del contratto di lavoro che la lega ai partecipanti alla procedura.

Si tratta, invece, di atti finalizzati alla stipulazione del negozio di diritto privato che ha ad oggetto il conferimento dell'incarico di cui si tratta (v., infatti, l'art. 8 del bando, che parla di decreto di nomina cui deve seguire la dichiarazione di accettazione dell'incarico), negozio che a sua volta, nei casi in cui il prescelto non sia già dipendente del CNR, presuppone la stipulazione anche di un contratto di lavoro a tempo determinato (v. sempre l'art. 8 del bando).

In sostanza, si tratta di attività diretta all'individuazione della controparte privata di un negozio di diritto privato. Nel compiere tale attività, la Pubblica Amministrazione deve rispettare, oltre il generale canone della buona fede (prescritto dall'art. 1337 c.c.), anche l'eventuale disciplina che regola specificamente la procedura in questione e, cioè, nel caso del CNR, il citato art. 27 del Regolamento e il bando di selezione.

Venendo alla presente fattispecie, occorre sottolineare che le doglianze del ricorrente si appuntano sulla prima fase della procedura. Il Verona, cioè, si duole del fatto che il Rafanelli sia stato inserito nella terna degli idonei. L'illegittimità del successivo atto di conferimento dell'incarico è da lui affermata, non già quale effetto di qualche autonomo vizio della seconda fase della procedura, ma solamente quale automatica conseguenza del fatto che illegittimamente il Rafanelli è stato giudicato idoneo dalla Commissione (se non lo fosse stato, non avrebbe neppure potuto essere nominato direttore dell'istituto in questione).

In proposito deve subito chiarirsi che il Verona – anch'egli dichiarato idoneo dalla Commissione – è sicuramente legittimato a far valere in giudizio i vizi dell'operato della Commissione. Infatti la corretta formulazione del giudizio di idoneità è presupposto della successiva scelta del Consiglio di amministrazione, nel senso che il provvedimento con il quale quest'ultimo individua, nell'ambito della terna degli idonei confezionata dalla Commissione, il candidato cui assegnare l'incarico di struttura complessa è viziato qualora sia viziato l'esito dell'attività svolta dalla Commissione, la quale ha la funzione di porre il Consiglio nella condizione di consapevolmente esercitare il proprio potere di affidare l'incarico ad un soggetto idoneo ad assolverlo. Ed è evidente l'interesse di chi sia stato incluso nella terna – e che quindi concorre con gli altri due idonei per il conferimento dell'incarico – a denunciare che uno dei suoi concorrenti sia stato giudicato idoneo in violazione di qualche regola della procedura.

Nella fattispecie le regole procedurali che rilevano (in quanto oggetto delle doglianze del ricorrente) sono quelle dell'obbligo della Commissione di integrare la valutazione dei curricula con un colloquio con i candidati e quello di motivare il giudizio collegiale. A proposito di questo secondo onere, non occorrono molte parole per dimostrare che esso non possa considerarsi assolto con una qualsivoglia motivazione, dovendo la stessa essere formulata in maniera tale da dar conto di elementi che giustifichino adeguatamente il giudizio finale.

Isol.
?

Orbene, per quanto concerne il colloquio, nessuna delle parti convenute ha contestato l'affermazione del Verona secondo cui la Commissione avrebbe omissso tale adempimento; del resto, di esso non v'è traccia nei verbali dei lavori della Commissione (all. n. 9 fasc. ricorr.).

Quanto alla motivazione, quella relativa all'idoneità del Rafanelli appare sicuramente insufficiente. Infatti essa riconosce espressamente che la competenza del candidato nei settori dell'acustica è "limitata". Poiché l'incarico di cui si tratta concerne la direzione di un istituto di acustica, il rilievo non è, evidentemente, di poco conto.

La Commissione ha ritenuto di poter superare tale carenza nel curriculum del Rafanelli sulla base delle positive esperienze vantate dallo stesso nelle tematiche ambientali (terra, geofisica e climatologia) che costituirebbero un "allargamento degli interessi scientifici dell'IA" (cioè dell'Istituto di Acustica). Ritiene il Giudice che un simile riferimento sia del tutto insufficiente per consentire di ritenere congrua la motivazione formulata dalla Commissione, poiché non è possibile colmare una lacuna di competenze nella materia che costituisce il nucleo dell'attività di ricerca dell'istituto della cui direzione si tratta con competenze in settori che rappresentano un mero "allargamento degli interessi scientifici" dell'istituto medesimo.

Ciò costituisce una violazione dei criteri direttivi dettati dall'art. 27, co. 4, del Regolamento e, prima ancora, dall'art. 14, co. 5, del d. lgs. n. 127 del 2003, che richiedono ai candidati «alta qualificazione ed esperienza scientifica e manageriale». Infatti, non si vede come possa definirsi addirittura come "alta" la qualificazione ed esperienza nel settore dell'acustica posseduta da chi ha maturato qualificazione ed esperienza (peraltro semplicemente "buona": v. il giudizio collegiale del Rafanelli) in settori scientifici definiti da uno dei commissari nel proprio giudizio individuale addirittura "lontani dal settore acustica" (v. i giudizi redatti dal commissario Raffellini, allegati al verbale della riunione della Commissione dell'8 aprile 2009) e, comunque, sicuramente ad esso sostanzialmente estranei; a ciò si aggiunga che, per quanto concerne l'altro aspetto pure menzionato dall'art. 27, co. 4, del Regolamento e dall'art. 14, co. 5, del d. lgs. n. 127 del 2003 (vale a dire l'esperienza manageriale), neppure nel giudizio della Commissione non è rintracciabile neppure un accenno che possa consentire di ritenere per questa via "compensate" le lacune riscontrabili nell'esperienza di carattere scientifico.

Il giudizio collegiale relativo al Rafanelli, dunque, non è stato formulato in termini congrui.

Ciò non comporta, tuttavia, che al Tribunale possa essere chiesto di dichiarare l'inidoneità del candidato in questione, come preteso dal ricorrente. Infatti, il Giudice verifica solamente il rispetto, da parte dell'ente, delle regole procedurali; non può, invece, sostituirsi all'ente medesimo nel compimento dell'attività che l'ordinamento a questo impone e, cioè, per quanto interessa nel presente caso, la formulazione di un giudizio tecnico qual è quello relativo all'idoneità scientifico-manageriale dei partecipanti alla procedura a ricoprire l'incarico di cui si tratta. La domanda avanzata in tal senso dal Verona deve dunque essere respinta.

Le conseguenze dell'accertata violazione degli obblighi di motivazione e di sottoporre i candidati al colloquio imposti dal Regolamento consistono, invece, da un lato, nel riconoscimento dell'illegittimità del conferimento al Rafanelli dell'incarico di direttore dell'Istituto O.M. Corbino e, dall'altro, nella necessità per il CNR di ripetere la procedura.

Quanto al primo aspetto, deve considerarsi che il rispetto delle prescrizioni legislative e regolamentari in tema di conferimento degli incarichi in questione costituiscono requisiti di validità delle nomine compiute dall'ente pubblico. Come già segnalato, l'obbligo per il CNR di nominare i direttori degli istituti «tra persone di alta qualificazione ed esperienza scientifica e manageriale sulla base di procedure selettive definite dal regolamento di organizzazione e funzionamento» è stabilito dalla legge (art. 14 del d. lgs. n. 127 del 2003). Tale precetto normativo, rinviando ad apposite disposizioni regolamentari, rende il rispetto delle stesse obbligatorio per il CNR e la loro violazione si risolve in una violazione dello stesso precetto legislativo, con conseguente illegittimità della nomina disposta in contrasto con esse.

Ma proprio perché il Giudice non può dichiarare l'inidoneità del candidato (valutazione rimessa, lo si ripete, agli organi della procedura), non è neppure possibile accogliere l'ulteriore

pretesa del Verona di declaratoria del suo diritto ad essere valutato dal Consiglio di amministrazione in concorrenza con l'altra candidata pure dichiarata idonea. Spetterà invece al CNR ripetere la procedura, sanando il vizio motivazionale segnalato e compiendo tutte le conseguenti operazioni per giungere ad un nuovo atto di conferimento dell'incarico in oggetto.

Quanto alla domanda riconvenzionale proposta dal Rafanelli, essa deve essere respinta, poiché nessuna colpa (o dolo) è ravvisabile nella condotta tenuta dal Verona in sede giudiziaria (sia amministrativa che penale). Egli ha solamente sottoposto all'Autorità giudiziaria alcune doglianze, nelle forme prescritte dalla legge, senza che siano ravvisabili, in tali iniziative, intenti diversi da quello di ottenere il riconoscimento di quelli che la parte ritiene essere propri diritti.

L'accoglimento solo parziale del ricorso impone la compensazione per metà delle spese di lite, condannandosi il CNR a rimborsare al Verona la residua metà, liquidata in euro 1.300 di cui euro 700 per onorari. La reciproca soccombenza giustifica l'integrale compensazione delle spese tra il ricorrente ed il Rafanelli.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando:

- 1) dichiara l'illegittimità della nomina di Rafanelli Claudio a direttore dell'Istituto O.M. Corbino;
- 2) rigetta ogni altra domanda delle parti;
- 3) compensa per metà le spese processuali nei confronti del C.N.R. che condanna a rimborsare al ricorrente la residua metà, liquidata in euro 1.300, di cui euro 700 per onorari, oltre IVA e CPA; compensa integralmente le spese nei confronti del Rafanelli.

Roma, 10 maggio 2011.

Il Giudice



IL CANCELLIERE
DANIELA NARDONE

