

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**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 5836 del 2012, proposto da:

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, in persona del Ministero *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Rosaria Brusaferrì, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Mariotti e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Giulio Cesare 14a/4;

Vincenzo Alessi, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Mariotti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare 14a/4;

Lorenzo Enzo Valentino, Eliana D'Alò, Daniela Catenacci, Luigi Ernesto Gaudio, Marina Campertolio, Mario Antonuzzi, Marina Porta, Enzo Manno, Milena Mammani, Sabina Stefano, Nadia Maria Plebani, Silvia Imi, Giovanna Laura Sala, Stefania Battaglia, Ida Sassi, Francesco Marchese, Patrizia Salemi, Maria Descrovi, Grazia Floris, Bianca Loretta Gheza, Paolo Gheza, Maria Chiara Norcia, Rosa Di Rago, Mariagrazia Fornaroli, Maria Teresa Bonizzoni, Marcella Pasotti, Lucia Catelani, Chiara Valeria Meloni, Lucia Rosa Mor, Giuseppa Francone, Antonella Verzilli, Marina Bertin, Donata Graziella Scotti, Andrea Mario Caspani, Maria Grazia Demaria, Giuseppe Scaglione, Semira Iarussi, Monica Barbara Mansi, Annamaria Maltagliati, Alessandra Lieto, Stefano Bertone, Anna Francesca Marelli, Silvana Sugliano, Stefania Strignano, Daniela Figini, Luisa Rita De Vita, Carmela De Vita, rappresentati e difesi dagli avvocati Domenico Barboni e Anna Nardone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marina Messina in Roma, via Monte Santo 10a;

Francesco Gatto, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Nardone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marina Messina in Roma, via Monte Santo 10a; Carmen Lanzotti, Michela Maddalena, Silvio Zenoni, Stefania Bettin, Petrilla Simona Settembrini, Anna Polliani, rappresentati e difesi dagli avvocati Anna Nardone e Domenico Barboni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marina Messina in Roma, via Monte Santo 10a;

Anna Andolfi, rappresentato e difeso dagli avvocati Donatella Resta e Mario Violetta, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Donella Resta in Roma, via Cicerone, 44;

Sandro Armenio, Antonella Bignami, Giuseppe Bonelli, Salvatore Borsella, Augusta Brambilla, Luisa Broli, Baldassarre Aldo Chiofalo, Rita Contarino, Nicoletta Danese, Giorgio Ragusa, Davide Marrazzo, Sabrina Pozzi, Virginia Rizzo, Rosa Elena Salomone, Alessandra Siragusa, Carlo Soldano, Annalisa Wagner, rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Violetta e Donella Resta, con domicilio eletto presso lo studio legale di quest'ultima in Roma, via Cicerone, 44;

Luigi Airoidi, Catia Di Gennaro, Elvira Ferrandino, Annalaura Marchetto, Giuseppina Pelella, Donatella Piccirilli, Carolina Sangiuliano, Laura Turotti, rappresentati e difesi dall'avvocato Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avvocato Sergio Vacirca in Roma, via Flaminia 195;

Valeria Bassi, Tommaso Perruccio, rappresentati e difesi dagli avvocati Vittorio Angiolini, Luca Formilan e Sergio Vacirca, con domicilio eletto presso lo studio legale di quest'ultimo in Roma, via Flaminia 195;

Massimo Lo Giacco, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Vacirca, Luca Formilan e Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma, via Flaminia 195;

Rossana Irene Marina, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Vacirca, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Flaminia 195;

Alfredo Marcello Maurizio Mancuso, Paola Guaschi; Daniela Liliana Bonacina, Francesco Cicciù, Milena Piscozzo, rappresentati e difesi dall'avvocato Maria Elena Allanda, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Piero Benito Panariti in Roma, via Celimontana 38;

Raffaella Chiodini, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Elena Allanda, Laura Elia e Paolo Panariti, con domicilio eletto presso lo studio legale di quest'ultima in Roma, via Celimontana, 38;

Angelo Filippo Di Gregorio, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Stefania Masini e Stefano Nespor, con domicilio eletto presso lo studio legale della prima in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Ornella Zagami, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Nespor e Maria Stefania Masini, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

Stefania Pigorini, Gabriele Rizzato, Aldo Rampello, Silvia Maria Omodeo Zorini, Marco Maffei, Renata Mentasti, Roberto Olivieri, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Bertone, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

Marina Rossi, rappresentato e difeso dall'avvocato Ileana Alesso, con domicilio eletto presso la segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

#### *nei confronti di*

Pierluigi Tadi, Milca Fiorella Granese, Maria Margherita Panza, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Zenga, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avvocato Marina Milli in Roma, via Marianna Dionigi 29;

#### *e con l'intervento di*

*ad adiuvandum:*

Marina Acquati, Mirka Agostinetti, Silvia Alberti, Clara Lucia Alemani, Luca Alessandri, Anna Maria Alghisi, Salvatore Alvaro, Maria Vittoria Amantea, Oscar Annoni, Raimondo Antonazzo, Caterina Archetti, Francesca Armanni, Lorenza Badini, Bruna Baggio, Carla Barbi, Lucia Barbieri, Marco Barbisotti, Catia Caterina Baroncini, Ornella Barre, Massimo Nunzio Barrella, Davide Basano, Natalia Basilico, Elena Bassi, Silvia Bassi, Paola Bellini, Giovanna Bernasconi, Alessandra Bertolini, Marcello Bettoni, Fiorenza Bevilacqua, Salvatore Biondo, Anna Bobba, Mariaelisa Bonaglia, Annalisa Bonazzi, Paola Bonazzoli, Davide Bonetti, Annamaria Borando, Norna Bortolotti, Maddalena Brigatti, Demetrio Caccamo, Giuseppina Calzavacca, Massimo Camola, Manuela Campeggi, Claudio Cancelli, Pietro Cappelletto, Roberto Capuzzo, Maria Carfagno, Maria Grazia Casagrande, Adamo Castelnuovo, Marilia Cattaneo, Valeria Cattaneo, Simonetta Cavalieri, Giuliana Cavallo Guzzo, Elena Centemero, Marcella Ceradini, Laura Ceresa, Luisella Cermisoni, Ivan Achille Cervesato, Riccardo Cesarotti, Maria Cesati, Maurizio Adamo Chiappa, Marta Chioffi, Gabriella Cicolini, Patrizia Cocchi, Francesco Cocquio, Gabriella Maria Sonia Conte, Eleonora Coppola, Laura Lucia Corradini, Giulio Corticelli, Antonino Costa, Raffaella Maria Crimella, Clelio Crippa, Dario Maria Crippa, Antonella Maria Cutro, Wilma De Pieri, Angela De Sario, Silvia Della Moretta, Paolo Della Porta, Aldo Delpari, Rossana Di Gennaro, Sara Di Nunzio, Giancarlo D'Onghia, Cristiana Ducoli, Anna Farina, Enrico Fasoli, Fabio Favento, Margherita Fazio, Alberto Ferrari, Alessandra Ferrari, Nicoletta Ferrari, Vittorina Ferrari, Armanda Ferrarini, Armanda Ferrario, Federica Festa, Laura Maria Forlin, Giorgio Foti, Elda Frojo, Gabriella Fumagalli, Rita Fumagalli, Paola Gajotti, Eleonora Galli, Valentina Gambarini, Sabrina Gaspari, Lucia Gasperini, Carola Zelika Gavazzi, Luciano Gerri, Maria Emilia Gibellini, Fabiana Ginesi, Emanuele Giordano, Fabio Giovanetti, Francesca Giuranna, Aurora Annamaria Gnech, Giancarlo Gobbi Frattini, Sefano Gorla, Donatella Gozzi, Angelo Grassi, Lucia Grassi, Angela Graziani, Marilena Gritti, Rosa Gualandris, Gregoria Loredana Guccione, Angelo Gueli, Caterina Guerini, Domenico Guglielmo, Barbara Gusmini, Riccardo Ielmini, Vito Ilacqua, Angela Serena Ildos, Maria Giaele Infantino, Salvatore Inghima, Livia Ispano, Angela Izzuti, Nicolò La Rocca, Federica Lautizi, Maria Lucia Lecchi, Patrizia Leorati, Elisabetta Libralato, Cristina Locatelli, Maria Teresa Lopez, Carmela Lugani, Elena Maffioletti, Catia Marina Magnini, Cristina Magnoni, Fernando Magri, Francesco Maieron, Laura Maineri, Silvia Maniscalchi, Maria Rita Marchesotti, Gaetano Marciano, Monica Marelli, Alberto Mariani, Mariarosa Marinaro, Giuseppina Martinelli, Alberto Martinuz, Marialuisa Mastrogiovanni, Marta Mattiotti, Barbara Mazzoleni, Francesco Meneghello, Stefania Menin, Claudio Mereghetti, Maria Grazia Merlina, Enzo Michelangeli, Veronica Migani, Sabina Minardi, Massimo Minnai, Vincenzo Mita, Maria Pia Mocerì, Eugenio Gaetano Mora, Daniele Morandini, Marco Paolo Morini, Orsola Moro, Sandra Moroni, Elena Daniela Motta, Susanna Musumeci, Michele Negro, Patrizia Nesticò, Incoronata Nigro, Roberto Vicini, Giovanna Viganò, Gabriella Villa, Primula Visconti, Nicoletta Vitali, Silvana Vitella, Raffaella Zanardini, Celestina Zandonai, Daniele Zangheri, Elisabetta Zani, Mauro Agostino Donato Zeni, Elisabetta Zonca, Luisa Zuccoli, rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Tedeschini e Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso lo studio legale de primo in Roma, largo Messico, 7;

Cinzia Dall'Asta, Umberto Dallochio, Paolo D'Alvano, Francesca D'Anna, Antonella Daoglio, Romano Dasti, Piermichele De Agostini, Antonia De Felice, Alessandra De Fiori, Marco De Giorgi, rappresentati e difesi dagli avvocati Pierpaolo Salvatore Pugliano e Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, largo Messico, 7;

Corrado Giulio Del Buono, rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Tedeschini e Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, largo Messico, 7;

Giuseppe Scateni, Raffaella Fumi, Laura Metelli, Raffaella Piatti, Giuseppe Iacona, Daniela Frittitta, Patrizia Ferri, rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Tedeschini e Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, largo Messico, 7;

*per la riforma*

della sentenza in forma semplificata 18 luglio 2012, n. 2035 del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Milano, Sezione IV.

Visti i ricorsi in appello, principale e incidentale, e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2013 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Basilica, nonché gli avvocati Pafundi, Barboni, Resta, Angiolini, Ardizzi, per delega dell'avvocato Panariti, Masini, Bertone, Pugliano e Zenga.

**FATTO**

1.– Con decreto del direttore generale per il personale scolastico del 13 luglio 2011, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha bandito il «*concorso 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*».

La procedura concorsuale – che si è svolta, in tutte le sue fasi, a livello regionale – si articolava, una volta superata una prova preselettiva a carattere culturale e professionale, nella seguenti fasi: *i*) due prove scritte e una prova orale; *ii*) valutazione dei titoli; *iii*) periodo obbligatorio di formazione e tirocinio per i candidati utilmente collocati nelle graduatorie generali di merito e dichiarati vincitori nei limiti dei posti messi a concorso (artt. 2, 8 e 9 del bando). In particolare, per quanto interessa in questa sede, la prima prova scritta è consistita nello svolgimento di un elaborato su una o più tra le aree tematiche individuate. La seconda prova scritta è consistita nella soluzione di un caso relativo alla gestione dell'istituzione scolastica. Sono stati ammessi alla prova orale coloro che hanno ottenuto un punteggio non inferiore a 21/30 in ciascuna prova scritta (art. 10 del bando).

In Lombardia sono stati messi a concorso 355 posti di dirigente scolastico.

Una volta espletate le prove preselettive, la commissione di concorso, suddivisa in due sottocommissioni, ha avviato la fase di correzione degli elaborati consegnati da 996 candidati. I candidati ammessi alla prova orale sono stati 476.

2.– Taluni concorrenti, che non avevano superato la prova scritta, hanno proposto tredici autonomi ricorsi al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Milano. In particolare, sono stati fatti valere una serie di motivi, che possono essere suddivisi in tre gruppi, relativi: *i*) alle modalità di svolgimento delle prove; *ii*) alle modalità di correzione degli elaborati; *iii*) alla composizione della commissione.

In relazione al primo gruppo sono state dedotte le seguenti illegittimità: *i)* l'elaborazione delle tracce sarebbe di competenza dell'amministrazione statale e non di quella regionale; *ii)* i criteri di valutazione risultano redatti nella riunione del 9 gennaio 2012, successivamente all'effettuazione degli scritti; inoltre, nel predetto verbale si afferma che il documento di valutazione era stata già predisposto dalla commissione «*e successivamente rielaborato*» nel corso della predetta riunione; *iii)* i criteri di valutazione non sarebbero congrui nella parte in cui fanno riferimento, per la valutazione della prima traccia, alla «*originalità critica*» (che sarebbe sproporzionata rispetto alla finalità perseguita) e alla «*competenza negoziale e relazionale*» (che non sarebbe valutabile in sede di correzione di un elaborato scritto); *iv)* la prima traccia, oltre ad essere generica, prescriveva di elaborare una «*offerta formativa*» facendo riferimento ad un «*grado e ordine di scuola più confacente alla propria esperienza*», il che vanificherebbe le garanzie dell'anonimato.

In relazione al secondo gruppo, si è dedotta: *i)* la violazione del principio dell'anonimato, avendo l'amministrazione utilizzato buste, contenenti il cartoncino per l'indicazione dei dati anagrafici, non idonee, per la loro consistenza, a garantire il rispetto di tale principio; *ii)* l'inosservanza della regola del collegio perfetto, in quanto, nel verbale del 9 gennaio 2012, n. 16, era previsto che «*ciascuna commissione correggerà le prove in modo indipendente dall'altra mentre il presidente sarà sempre presente nel momento della valutazione*»; in particolare, si è stabilito che il presidente assiste alla correzione e valutazione degli elaborati nell'ambito di una sottocommissione mentre nell'altra, dopo avere letto le prove, le valuterà collegialmente (si cita la sentenza 29 maggio 2009, n. 477 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana che, in relazione ad una fattispecie analoga alla presente relativa al concorso per dirigenti che si è espletato in Sicilia, ha affermato che viola le regole relative alla composizione dei collegio la circostanza che l'unico presidente si sposti dall'una all'altra delle commissioni); *iii)* il tempo dedicato alla correzione non è stato sufficientemente adeguato, anche in quanto quasi la metà degli elaborati complessivi risulterebbe corretto nelle ultime quattro settimane; *iv)* impossibilità di associare le schede valutative agli elaborati; *v)* l'apposizione «*su ciascuna busta di un post-it indicante il numero corrispondente all'elenco alfabetico del candidato; successivamente i post.-it sono stati rimossi per essere sostituiti con un codice a barra buste contenente le due prove scritte a loro volto imbustate*», il che consentirebbe «*di identificare il nome del candidato semplicemente facendo riferimento a tale codice a barre, con meccanismi tecnici facilmente reperibili (dalle penne con lettore ottico ai moderni smartphone)*»; *vi)* «*la totale assenza di segni di valutazione*», il che «*implica, in concreto, l'impossibilità di comprendere le modalità adottate dalle commissioni esaminatrice nella valutazione delle prove*».

In relazione al terzo gruppo, si è dedotta: *i)* l'incompatibilità di taluni membri della commissione in ragione di incarichi politici da essi rivestiti; *ii)* l'inosservanza delle prescrizioni che impongono che tra i componenti della commissione devono essere presenti «*esperti di organizzazione pubblica*» (in particolare privi di tale requisito sarebbero il dott. Agresta e il prof. Bianchi).

3.– Si è costituita nei detti giudizi l'Amministrazione statale rilevando, in via preliminare: *i)* l'inammissibilità di taluni ricorsi perché proposti in forma collettiva nonostante la presenza di posizioni confliggenti; *ii)* il mancato rispetto delle regole del contraddittorio, per l'omessa evocazione in giudizio di coloro che avevano superato la prova scritta, nonché di coloro che avevano superato anche la prova orale.

4.– Il Tribunale amministrativo ha disposto, con ordinanze istruttorie, l'acquisizione delle buste contenenti gli elaborati, che sono state depositate in data 10 luglio 2012.

Il primo giudice, con sentenza in forma semplificata, 18 luglio 2012, n. 2035, dopo avere riuniti i ricorsi, ha ritenuto prive di fondamento le eccezioni sopra indicate, in quanto: *i)* i ricorrenti sono

titolari di posizioni omogenee, perseguendo il fine comune di ottenere, attraverso l'annullamento della procedura concorsuale, il rinnovo della relativa fase procedurale; ii) i candidati che hanno superato le prove, sopra indicate, non sono ancora controinteressati in senso processuale.

Nel merito, si è dedotto che *«alla camera di consiglio del 17 luglio 2012, alla presenza dei difensori di tutte le parti del presente contenzioso, si è proceduto alla verifica del materiale depositato in data 10 luglio 2012 dall'amministrazione resistente (...). Dall'esame svolto, è emerso nitidamente che il contenuto del cartoncino, contenente i dati anagrafici dei candidati, risulta agevolmente leggibile, se posto in controluce, anche all'interno della busta bianca piccola in cui il predetto cartoncino è stato posto dallo stesso candidato. Ciò avviene a causa del colore bianco, della consistenza molto modesta – al limite della trasparenza – dello spessore della carta utilizzata per realizzare la busta piccola, che deve contenere il cartoncino, e dall'assenza di un ulteriore rivestimento interno alla stessa, come solitamente dovrebbe avvenire con riguardo a tutte le buste destinate ad essere utilizzate in sede concorsuale»*. Per queste ragioni il primo giudice ha annullato gli atti relativi allo svolgimento delle prove scritte.

Si è, inoltre, affermato quanto segue: *«al fine di conformare la successiva azione dell'Amministrazione resistente, in sede di eventuale riedizione della procedura concorsuale, va altresì sottolineato che il procedimento di correzione degli elaborati scritti da parte della Commissione (rectius, Sottocommissione, come da verbale n. 16 del 9 gennaio 2012), deve avvenire necessariamente alla presenza di tutti i componenti della stessa – che è un collegio perfetto – dovendosi procedere congiuntamente sia alle operazioni di lettura e di correzione degli elaborati, che di valutazione vera e propria, atteso che il momento valutativo non può essere scisso dalle attività alle stesse direttamente prodromiche, quali la lettura e la correzione dell'elaborato»*.

5.– Ha proposto appello il Ministero, deducendo che le buste e i cartoncini *«si presentano di conformazione tale da non essere, né far apparire, ictu oculi, alcuna possibile violazione del loro contenuto e quindi del principio di riservatezza e di anonimato delle prove»*. Ciò sarebbe confermato, da un lato, dal fatto che l'acquisito delle buste è avvenuto tramite la Consip, dall'altro, che *«in sede di esame nessun commissario, nessun componente del comitato di vigilanza o addetto alla vigilanza d'aula e soprattutto nessun candidato (...) ha rilevato o contestato alcunché»*.

Infine, si assume che l'asserita irregolarità non avrebbe avuto *«ricadute effettive sulla tutela dell'anonimato»*, in quanto dai verbali della commissione risulterebbe che *«le buste piccole contenenti i cartoncini con i nominativi dei candidati sono state separate dalle buste con i compiti e numerate progressivamente in parallelo con queste ultime, per essere associate agli elaborati solo alla fine di tutte le sedute di correzione»*.

5.1.– Le parti qui indicate in epigrafe hanno proposto appello incidentale autonomo, rilevando, sul piano processuale, l'erroneità della sentenza in quanto: i) non è stato correttamente instaurato il contraddittorio, atteso che per uno dei ricorsi, recante il n. 1596 del 2012, non era stata depositata la cartolina di ricevimento con riferimento a tre dei controinteressati; ii) mancavano i presupposti per l'adozione di una sentenza in forma semplificata essendo incompleto, per le ragioni indicate, sia il contraddittorio sia l'istruttoria; iii) è stata disposta, supplendo, tra l'altro ad una carenza istruttoria dei ricorrenti, una *«verificazione domestica»* e non invece una verifica avente i requisiti indicati dall'art. 66 Cod. proc. amm., il che avrebbe consentito di individuare un autonomo organismo con possibilità di formulare i quesiti da sottoporli; iv) non è stata proposta querela di falso.

Nel merito, oltre a contestare la trasparenza delle buste, si assume che: i) le stanze dove si è svolta la correzione sono *«delle stanze prive di finestre e comunque dotate di una scarsa illuminazione*

naturale», essendo presenti solo *«dei lucernai, peraltro di vetro opaco, di modestissime dimensioni che fanno da cornice alle porte, senza volere trascurare poi il fatto che le porte danno su un cortile interno buio»*; ii) la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha affermato che l'accertamento deve essere svolto in concreto e non in astratto (si cita Cons. Stato, V, 1 ottobre 2002, n. 5132, relativo all'apposizione di segni di riconoscimento e Cons. Stato, IV, 6 luglio 2004, n. 5017, relativo allo "scollamento" di buste, ritenuto non invalidante per mancanza di intenzionalità del candidato di farsi riconoscere); iii) la leggibilità dei nominativi presuppone un comportamento *«fraudolento»* della commissione.

5.2.– Le parti indicate in epigrafe hanno proposto intervento ad adiuvandum, ribadendo le tesi difensive contenute nell'atto di appello.

5.3.– Le parti indicate in epigrafe hanno proposto opposizione di terzo, rilevando la tardività del ricorso di primo grado nella parte in cui è stata contestata la violazione del principio dell'anonimato, in quanto *«l'astratta possibilità, foriera della lesione immediata ed attuale del principio dell'anonimato, esisteva già al momento della consegna delle buste ai candidati»*. Le stesse parti hanno anche dedotto la mancata impugnazione della graduatoria definitiva. Nel merito si ribadiscono le argomentazioni difensive contenute negli appelli e negli interventi proposti.

6.– Le parti ricorrenti in primo grado si sono costituite in giudizio.

In via preliminare, si assume l'inammissibilità dell'appello per non essere stato notificato a tutte le parti del giudizio di primo grado. Nel merito si contesta la fondatezza degli appelli e delle opposizioni e si ripropongono i motivi, sopra indicati, non esaminati dal primo giudice.

7.– Con decreto cautelare monocratico 3 agosto 2012, n. 3218 il Presidente della Sezione ha affermato quanto segue: *«stante l'imminenza dell'inizio dell'anno scolastico, appaiono sussistere i presupposti della gravità e urgenza richiesti per la pronuncia del decreto decisorio, limitatamente all'effettuazione degli adempimenti preparatori delle nomine e con esclusione di queste ultime; l'Amministrazione provvederà a dare notizia agli interessati che detti adempimenti sono eseguiti in attuazione degli effetti cautelari del presente decreto e che l'eventuale adozione dei provvedimenti di nomina resta subordinata all'esito dell'esame collegiale della controversia da parte della Sezione»*.

8.– Con ordinanza 28 agosto 2012, n. 3295 la Sezione ha rigettato la domanda cautelare, ritenendo, all'esito di una sommaria delibazione, che *«le buste contenenti i nominativi dei candidati hanno natura tale da rendere astrattamente leggibili i nominativi stessi»* e che *«tale circostanza risulta dalla verifica diretta delle buste prodotte agli atti del giudizio»*.

Con la stessa ordinanza è stata fissata, per la trattazione nel merito della controversia, l'udienza pubblica del 20 novembre 2012.

9.– In vista della predetta udienza il Ministero appellante ha depositato una relazione tecnica, redatta da una commissione perizia su carte valori presso l'Istituto poligrafico dello Stato. Nella relazione si conclude affermando che *«in condizioni di luce riflessa le scritte compilate sui cartoncini racchiusi all'interno delle buste sono risultati non leggibili a colpo d'occhio»*. Si aggiunge che *«in assenza di strumentazione l'unica possibilità per leggere le scritte risulta l'esposizione delle buste a luce solare direttamente sul retro della busta (luce trasmessa) nonché l'uso di una lampada da tavolo utilizzata come piano visore (luce trasmessa)»*. La commissione ritiene che *«queste due modalità non possono essere definite "ictu oculi"»*.

10.– All'esito della predetta udienza, la Sezione, anche al fine di verificare l'attendibilità delle conclusioni contenute nella predetta relazione, ha disposto, con ordinanza 26 novembre 2012, n. 5959, una verifica tecnica volta: «a) ad accertare, mediante un'indagine tecnica sulla composizione e sulle caratteristiche materiali delle buste, la loro natura e consistenza; b) a verificare se e con quali modalità siano leggibili i nominativi dei candidati posti all'interno delle buste». A tale fine, è stato nominato «il Direttore del Dipartimento di scienze merceologiche dell'Università La Sapienza di Roma». La causa è stata rinviata al 15 gennaio 2013 ed è stato disposto che il verificatore dovesse depositare la relazione entro il 4 gennaio.

10.1.– Con atto depositato il 14 dicembre 2012 il verificatore ha rinunciato all'incarico, facendo presente di non avere «a disposizione le attrezzature necessarie per svolgere la verifica tecnica».

10.2.– All'esito dell'udienza del 15 gennaio 2013, pertanto, questa Sezione ha, con ordinanza depositata il successivo 21 gennaio, nominato, quale nuovo verificatore, il prof. Teodoro Valente, Direttore del Dipartimento di Ingegneria Chimica Materiali Ambiente dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Con questa ordinanza sono stati posti gli stessi quesiti della precedente ordinanza, assegnando al verificatore termine sino al 1° marzo 2013 per il deposito della relazione tecnica. La causa è stata, pertanto, rinviata all'udienza pubblica del 22 marzo 2013.

10.3.– Il verificatore ha, poi, depositato, il 21 febbraio 2013, una istanza volta ad ottenere una proroga di trenta giorni per il deposito della relazione che, con ordinanza 11 marzo 2013, è stata concessa, rinviando la causa al 30 aprile 2013.

10.4.– La relazione tecnica è stata depositata l'11 aprile 2013. Con istanza depositata in pari data la difesa dell'Amministrazione ha chiesto lo spostamento dell'udienza già fissata ad altra data, al fine di potere avere un tempo adeguato per esaminare il contenuto della relazione tecnica e depositare una memoria difensiva. All'udienza pubblica del 30 aprile la causa è stata, pertanto, differita al 4 giugno.

11.– All'udienza del 4 giugno la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1.– La questione posta all'esame del Collegio attiene alla legittimità della procedura concorsuale, indetta con decreto del Direttore generale per il personale scolastico del 13 luglio 2011 e descritta nella parte in fatto (punto 1), per il reclutamento di dirigenti scolastici nella Regione Lombardia.

2.– In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità e di (parziale) irricevibilità del ricorso di primo grado sollevate dagli appellanti e dagli oppositori.

2.1.– Con una prima eccezione è stata dedotta la violazione delle regole che presiedono all'instaurazione del contraddittorio, in quanto non è stata assicurata la partecipazione al giudizio di tutti coloro che, al momento della proposizione del ricorso, avevano già superato la prova scritta. Gli appellanti incidentali hanno aggiunto che, per uno dei ricorsi proposti, i ricorrenti non hanno dimostrato, in relazione a taluni controinteressati, il perfezionamento della notificazione.

Le eccezioni non sono fondate.

La qualifica di controinteressato in senso processuale richiede un requisito formale, costituito dalla presenza del nominativo nel provvedimento amministrativo, e un requisito sostanziale, costituito

dalla sussistenza di un interesse contrario al mantenimento della situazione attuale, definita dal provvedimento stesso (v. art. 41 Cod. proc. amm.).

Nel caso delle procedure concorsuali, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, da cui non vi è motivo di discostarsi, ha affermato che quando sono in corso di espletamento, *«non essendo ancora stata stilata la graduatoria definitiva, vi è ancora incertezza riguardo ai nominativi dei vincitori, non sono ravvisabili posizioni di controinteresse in senso tecnico giuridico in sede di impugnazione del provvedimento di esclusione di taluno dei candidati, posto che non risulta sufficientemente differenziata la posizione degli altri partecipanti, non ancora utilmente selezionati»* (Cons. Stato, VI, 24 novembre 2011, n. 6206; 26 gennaio 2009, n. 348; 15 dicembre 2009, n. 7945; e Cons. giust. amm. sicil. 25 maggio 2009, n. 477, che ha affermato il principio sopra riportato con riferimento al concorso per dirigenti scolastici che si è espletato nel 2004 in Sicilia).

Da quanto esposto consegue che l'eventuale mancato perfezionamento della notificazione nei confronti di taluno dei controinteressati non costituisce causa di invalidità della sentenza adottata.

2.2.– Con una seconda eccezione è stata dedotta l'inammissibilità dei ricorsi collettivi, attesa la posizione disomogenea dei ricorrenti.

L'eccezione non è fondata.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il ricorso collettivo è ammissibile nel solo caso in cui, oltre a sussistere *«una situazione di identità sostanziale e processuale in rapporto a domande giudiziali fondate sulle stesse ragioni difensive»*, manchi un conflitto di interessi tra le parti (*ex multis*, Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2011, n. 6990).

Nella fattispecie qui in esame, i ricorrenti di primo grado hanno fatto valere, tra l'altro, illegittimità derivanti dalle violazioni dei principi sull'anonimato, circostanza che esclude la presenza di situazioni confliggenti: l'accoglimento del ricorso, infatti, determinerebbe un'utilità per tutte le parti ricorrenti.

2.3.– Con una terza eccezione è stato dedotto che il ricorso di primo grado avrebbe dovuto essere dichiarato improcedibile per omessa impugnazione della graduatoria finale.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso di primo grado è stato proposto e la sentenza è stata adottata prima dell'approvazione della graduatoria. Il decreto monocratico di questa Sezione n. 3218 del 2012 ha espressamente autorizzato gli adempimenti preparatori alle nomine, puntualizzando che gli stessi sono eseguiti in attuazione degli effetti cautelari del decreto stesso e che l'eventuale adozione di provvedimenti di nomina restava subordinata all'esame collegiale della controversia da parte della Sezione. Non può, pertanto, ritenersi che sussista un atto di approvazione di graduatoria, dotato di propria autonomia precettiva, che occorresse impugnare.

2.4.– Con una quarta eccezione è stato affermato che non sussistevano i presupposti per l'adozione di una sentenza in forma semplificata in ragione dell'incompletezza del contraddittorio e dell'istruttoria, con conseguente obbligo di annullare la sentenza e rinviare l'esame della controversia al primo giudice.

L'eccezione non è fondata.

I presupposti per l'adozione della sentenza impugnata, contemplati dall'art. 60 Cod. proc. amm., erano presenti, in quanto: *i*) il contraddittorio era completo per le ragioni sopra esposte in ordine alla ritualità delle notificazioni; *ii*) l'istruttoria, svolta nel modo già illustrato (punto 4 della parte in fatto) è stata ritenuta anch'essa completa dal primo giudice.

2.5.– Con una quinta eccezione gli appellanti incidentali deducono che l'accertamento in ordine alla natura delle buste avrebbe presupposto la proposizione della querela di falso.

L'eccezione non è fondata.

Le parti appellate non hanno contestato, in ragione della peculiare natura della violazione contestata, la verbalizzazione di determinate operazioni da parte dei commissari. Ne consegue che l'accertamento giudiziale, richiesto in questa sede, non è impedito da tale omessa proposizione di querela.

2.6.– Infine, gli opposenti hanno rilevato la tardività del ricorso di primo grado nella parte in cui è stata contestata la violazione del principio dell'anonimato, in quanto *«l'astratta possibilità, foriera della lesione immediata ed attuale del principio dell'anonimato, esisteva già al momento della consegna delle buste ai candidati»*.

L'eccezione non è fondata.

Nelle procedure concorsuali l'interesse a ricorrere sorge nel momento in cui vengono adottati i provvedimenti finali di esclusione dal concorso per mancato superamento della prova scritta. Non esiste, pertanto, un onere di impugnazione immediata dei verbali della commissione e comunque degli atti aventi valenza endoprocedimentale.

3.– Gli appelli e le opposizioni di terzo proposte, a prescindere dalle questioni preliminari poste dalle parti appellate, non sono fondati.

4.– In via preliminare non è inutile rammentare, su un piano generale, le previsioni costituzionali rilevanti in tema di concorso pubblico così come considerate dalla Corte costituzionale, oltre che, sul piano specifico, le norme di legge e regolamentari poste a garanzia del principio dell'anonimato.

4.1.– In generale, va sottolineato che l'art. 97, terzo comma, della Costituzione prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge, *«agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso»*. Ciò significa che la *«forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni»* (Corte cost., 9 novembre 2006, n. 363) è rappresentata *«da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti»* (Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293).

La giurisprudenza costituzionale ha rilevato la stretta correlazione a questa norma costituzionale degli articoli 3, 51 e 97, primo comma, Cost.

Il concorso pubblico, infatti: *i*) consente *«ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza»* (artt. 3 e 51); *ii*) garantisce il rispetto del principio del buon andamento (art. 97, primo comma), in quanto *«il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini»* (Corte cost. n. 293 del 2009, cit.); *iii*) assicura il rispetto del principio di imparzialità, in quanto *«impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, normalmente legata*

*agli interessi di una parte politica, e quella dell'amministrazione, vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento; sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (Corte cost. n. 293 del 2009, cit. e 15 ottobre 1990, n. 453).*

Da tutto quanto esposto è dato trarre la considerazione che la pratica effettiva dell'anonimato per le prove scritte d'esame dei concorsi pubblici – come in generale per tutti gli esami scritti a rilievo pubblico – realizza in termini pratici principi e regole di dignità costituzionale. Dal che la sua indefettibilità in concreto.

4.2.– Nello specifico poi, l'art. 14 d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (*Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi*) disciplina gli adempimenti dei concorrenti e della commissione al termine della prova scritta (analoghe disposizioni sono contenute nel d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686, recante «*Norme di esecuzione del testo unico delle disposizioni sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3*»).

In particolare, la commissione è tenuta a:

- consegnare al candidato in ciascuno dei giorni di esame due buste di eguale colore: una grande munita di linguetta staccabile ed una piccola contenente un cartoncino bianco (comma 1);
- il presidente della commissione o del comitato di vigilanza, o chi ne fa le veci, appone trasversalmente sulla busta, in modo che vi resti compreso il lembo della chiusura e la restante parte della busta stessa, la propria firma e l'indicazione della data della consegna (comma 2, ultimo inciso);
- al termine di ogni giorno di esame è assegnato alla busta contenente l'elaborato di ciascun concorrente lo stesso numero da apporsi sulla linguetta staccabile, in modo da poter riunire, esclusivamente attraverso la numerazione, le buste appartenenti allo stesso candidato (comma 3);
- successivamente alla conclusione dell'ultima prova di esame e comunque non oltre le ventiquattro ore si procede alla riunione delle buste aventi lo stesso numero in un'unica busta, dopo aver staccata la relativa linguetta numerata; tale operazione è effettuata dalla commissione esaminatrice o dal comitato di vigilanza con l'intervento di almeno due componenti della commissione stessa nel luogo, nel giorno e nell'ora di cui è data comunicazione orale ai candidati presenti in aula all'ultima prova di esame, con l'avvertimento che alcuni di essi, in numero non superiore alle dieci unità, potranno assistere alle anzidette operazioni (comma 4);
- i pieghi sono aperti alla presenza della commissione esaminatrice quando essa deve procedere all'esame dei lavori relativi a ciascuna prova di esame (comma 5);
- il riconoscimento deve essere fatto a conclusione dell'esame e del giudizio di tutti gli elaborati dei concorrenti (comma 6).

Il candidato è tenuto:

- dopo aver svolto il tema, senza apporvi sottoscrizione, né altro contrassegno, a mettere il foglio o i fogli nella busta grande; a scrivere il proprio nome e cognome, la data e il luogo di nascita nel

cartoncino, chiudendolo nella busta piccola; a porre, quindi, anche la busta piccola nella grande che richiude e a consegnare il tutto al presidente della commissione o del comitato di vigilanza o a chi ne fa le veci (comma 2, primo inciso).

Sul piano funzionale, va considerato il dato essenziale che l'ordinamento, con queste norme, intende assicurare il rispetto effettivo del principio dell'anonimato - vale a dire della non riconoscibilità, anche ipotetica, dell'autore - degli scritti concorsuali, che costituisce «*garanzia ineludibile di serietà della selezione e dello stesso funzionamento del meccanismo meritocratico*» (Cons. Stato, VI, 6 aprile 2010, n. 1928) e rappresenta «*il diretto portato del criterio generale di imparzialità della pubblica amministrazione, la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi, anche soltanto potenziali, di condizionamenti esterni*» (Cons. Stato, V, 5 dicembre 2006, n. 7116; Cons. Stato, V, 1 marzo 2000, n. 1071).

Sul piano strutturale, per perseguire nella realtà pratica un tale obiettivo, l'ordinamento prevede norme cogenti che, in rapporto ai suddetti principi costituzionali, configurano regole di condotte tipizzate, riconducibili all'*amministrazione* e ai *candidati*, che indefettibilmente vanno osservate nelle procedure concorsuali. La violazione di tali norme comporta un'illegittimità da pericolo astratto e presunto: solo con una siffatta rigorosa precauzione generale, infatti, è ragionevolmente garantita l'effettività dell'anonimato nei casi singoli. Con queste cautele, elevate a inderogabili norma di condotta, la soglia dell'illegittimità rilevante viene anticipata all'accertamento della sussistenza di una condotta concreta non riconducibile a quella tipizzata. L'ordinamento non chiede dunque che il giudice accerti di volta in volta che la violazione delle regole di condotta abbia portato a conoscere effettivamente il nome del candidato. Se fosse richiesto un tale, concreto, accertamento, lo stesso - oltre ad essere di evidente disfunzionale onerosità - si risolverebbe, con inversione dell'onere della prova, in una sorta di *probatio diabolica* che contrasterebbe con l'esigenza organizzativa e giuridica di assicurare senz'altro e per tutti il rispetto delle indicate regole, di rilevanza costituzionale, sul pubblico concorso.

4.2.1.- Riguardo alla casistica ad oggi formatasi sui *comportamenti dei candidati*, il caso più ricorrente riguarda l'apposizione di segni di riconoscimento sugli elaborati scritti: a tale proposito, si è affermato che «*ciò che rileva non è tanto l'identificabilità dell'autore dell'elaborato mediante un segno a lui personalmente riferibile, quanto piuttosto l'astratta idoneità del segno a fungere da elemento di identificazione*» (da ultimo, Cons. Stato, V, 11 gennaio 2013, n. 102; VI, 26 marzo 2012, n. 1740; si v. anche V, 29 settembre 1999, n. 1208). Più in dettaglio, la casistica stessa varia poi in relazione all'identificazione della nozione di "segno" astrattamente riconoscibile.

Con riferimento ai *comportamenti dell'amministrazione*, i casi indicati riguardano l'apposizione sui lembi di chiusura delle buste contenenti gli elaborati delle sigle dei membri della commissione. A tal proposito, si è affermato che è sufficiente che tali sigle «*siano apposte in maniera macroscopicamente diversa da busta a busta ovvero che su alcune di esse sia stata marcata la data con la sola indicazione del giorno e del mese mentre su altre vi si legge il giorno, il mese e l'anno*» per considerare leso il principio dell'anonimato. E' stato ritenuto sufficiente, anche in questo caso, la violazione della regola di condotta tipica descritta dalle norme «*senza che sia necessario (...)ricostruire a posteriori il possibile percorso di riconoscimento degli elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli*» (Cons. Stato, VI, n. 1928 del 2010, cit.).

5.- Ciò rammentato, si può qui passare ad analizzare i motivi dedotti dagli appellanti e opposenti, che possono essere suddivisi in due gruppi.

Con un primo gruppo si assume che: *i*) i ricorrenti in primo grado non hanno dimostrato la trasparenza delle buste e, in ogni caso, esse avrebbero natura tale non fare risultare, *ictu oculi*,

leggibili i nominativi, come sarebbe dimostrato dal fatto che *i.1)* tali buste sono state acquistate tramite la Consip e che *i. 2)* nessun candidato o commissario abbia mai contestato la natura delle buste.

5.1.– I motivi non sono fondati.

Viene qui in rilievo il *comportamento dell'amministrazione* che ha fornito ai singoli candidati le buste contenenti il cartoncino su cui apporre i propri dati anagrafici.

L'art. 14 del d.P.R. n. 487 del 1994 prevede, come già sottolineato, che la commissione consegna ai singoli candidati una busta piccola contenente un cartoncino bianco su cui indicare i propri dati anagrafici.

Questa busta deve avere natura e consistenza tale da non consentire la lettura dei predetti dati.

Occorre allora qui accertare se la condotta concreta posta in essere dall'amministrazione sia o meno riconducibile alla condotta tipica voluta dall'ordinamento.

Questa verifica ha presupposto, in primo luogo, l'acquisizione, disposta dal primo giudice, della documentazione costituita dalle buste nella disponibilità dell'amministrazione. Sul punto non può, pertanto, ritenersi che i ricorrenti in primo grado non abbiano fornito la prova dei fatti dedotti.

In secondo luogo, la verifica ha richiesto un accertamento tecnico che, anche per la varietà dei contesti ambientali nel cui ambito esso deve essere svolto, il Collegio ha demandato a un verificatore.

Il verificatore ha depositato la relazione tecnica in data 11 aprile 2013.

La relazione ha premesso che la tipologia di tecniche e strumenti potenzialmente utilizzabili per la lettura dei «*dati identificativi*» è assai ampia. In particolare, ha ritenuto che la modalità guida sulla base della quale selezionare le tecniche di indagine debba essere quella «*ictu oculi*» affiancata da determinazioni strumentali sul grado di bianco e da misure di opacità. Sono state, pertanto, escluse tecniche sofisticate da laboratorio, quale la video-comparazione, la digitalizzazione di immagini e la loro elaborazioni con software dedicati, l'uso di sistemi di microscopia equipaggiati con lenti di ingrandimento e software di analisi, gestione ed elaborazione di immagini. Il verificatore ha, inoltre, dichiarato di avere «*provveduto alla eliminazione dello strato d'aria tra busta e cartoncino mediante pressione meccanica esercitata con le dita, simulando una operazione di stiraggio ancorata ai lembi laterali delle buste*».

Il verificatore ha concluso ritenendo che la misura del grado di bianco è compatibile con i valori medi e la misura di opacità «*è considerato congruo rispetto al segreto epistolare di tipo comune*».

Per quanto attiene alle valutazioni *ictu-oculi*, ha effettuato una serie di accertamenti, valutando tutte le possibili condizioni ambientali nella fase di correzione degli elaborati.

In particolare, egli ha accertato quanto segue.

A) I nominati dei candidati sono leggibili in condizioni «*di luce media con cielo privo di nubi e con irraggiamento indiretto all'interno di un locale non illuminato artificialmente*» (pag. 12 rel.). Si è puntualizzato che «*in base ai risultati ottenuto non si è ritenuto necessario procedere ad una valutazione nella condizione di luce solare trasmessa per irraggiamento diretto, con diffusione*

*attraverso vetro, e nella condizione di luce solare trasmessa per irraggiamento diretto senza diffusione attraverso vetro (la cosiddetta condizione di "controluce"), in quanto la sola luce solare trasmessa e diffusa attraverso una finestra nelle condizioni di verifica già consente la lettura dei nominativi sui cartoncini» (pag. 19 rel.).*

B) I nominativi dei candidati sono leggibili in «condizioni di luce media del giorno a cielo coperto all'interno di un locale non illuminato artificialmente» (pag. 20 rel.) in caso di «cartoncino inserito lato intestazione o lato chiusura busta con osservazione diretta sullo stesso lato» (pag. 22 rel.).

C) I nominativi dei candidati sono leggibili mediante «impiego di lampada da tavolo da 28W in trasmissione come piano visore» (pag. 26 rel.).

I dati identificativi non sono leggibili mediante impiego: a) di lampada da tavolo in condizione di riflessione (pagg. 23-24 rel.); b) di lampada da soffitto in condizione di trasmissione e di riflessione (pagg. 25-28).

Il Collegio, ritiene, con riferimento alle *valutazioni preliminari*, che la scelta tecnica, basata sull'accertamento *ictu oculi*, effettuata dal verificatore sia corretta, in quanto risulta compatibile con la natura del procedimento e dell'accertamento giudiziale richiesto. Inoltre, l'eliminazione dello strato d'aria, essendo effettuata con le modalità sopra indicate, risponde al normale impiego manuale delle buste.

Con riferimento alle *valutazioni finali*, il Collegio ritiene che le stesse correttamente conducano a ritenere che non sono state rispettate le norme di disciplina del settore.

Le rammentate regole di condotta tipiche impongono infatti che le buste utilizzate non debbano consentire, in qualunque possibile condizione ambientale, che siano "leggibili" i nominativi.

Le pratiche di condotta rilevate in concreto hanno però dimostrato che, in presenza di una luce naturale o artificiale del tipo sopra indicato, era in realtà possibile leggere i nominativi dei candidati e così identificarli, in evidente lesione della inderogabile garanzia di anonimato e dunque di eguaglianza.

Una volta perciò dimostrato, come così è avvenuto, che le buste permettono di poter conoscere i dati identificativi, non assumono rilevanza la circostanza che il Ministero abbia acquisito le buste mediante una fornitura Consip e che in sede di prova d'esame nessuno abbia specificamente contestato la consistenza della buste.

6.– Con un secondo ordine di motivi, strettamente connessi, si assume che, anche qualora le buste abbiano una consistenza tale da rendere astrattamente leggibili i nominativi, in ogni caso: *i)* le buste contenenti i nominativi non erano nella disponibilità della commissione; *ii)* i luoghi ove sono stati corretti gli elaborati non avevano, per mancanza di finestre, una luce naturale sufficiente; *iii)* è mancato l'accertamento in concreto della violazione delle regole dell'anonimato (come richiesto dalle decisioni 1 ottobre 2002, n. 5132 e 6 luglio 2004, n. 5017 della V e VI Sezione del Consiglio di Stato); *iv)* la violazione delle regole dell'anonimato presupporrebbe un comportamento "fraudolento" della commissione.

6.1.– I motivi non sono fondati.

In relazione al primo aspetto, dai verbali del concorso e, più in generale, dagli atti acquisiti al processo risulta che la busta piccola era nella "disponibilità" della commissione. Infatti, gli elaborati

di ciascuna delle due prove scritte erano inseriti in una busta bianca unitamente alla busta piccola. Le due buste bianche sono state poi inserite in un'unica busta gialla. Al momento della correzione, la commissione ha proceduto ad assegnare un numero progressivo alla busta gialla e alle due buste bianche in quella contenute, per poi procedere all'apertura di una delle due buste bianche, assegnando un numero progressivo alla busta piccola e procedere alla correzione dell'elaborato. Appare evidente, pertanto che, contrariamente a quanto affermato dagli appellanti, la busta piccola sia stata nella disponibilità della commissione al momento della valutazione dei temi.

In relazione al secondo aspetto: *i)* non è possibile individuare con certezza un luogo unico di correzione che abbia le caratteristiche indicate; *ii)* erano, comunque, presenti, come ammettono le parti stesse, dei "lucernai"; *iii)* la leggibilità poteva avvenire, come sopra rilevato, sia in assenza di luce solare sia mediante luce artificiale.

In relazione al terzo aspetto non è necessaria la prova dell'effettiva lettura dei nominativi. Come già sottolineato è sufficiente un accertamento astratto e non concreto della violazione (si v. punto 4.2.1.). La decisione n. 5132 del 2002, sopra richiamata, non si discosta da questo principio, essendosi limitata a disporre una verifica "concreta" con riguardo alla tipologia di segni di riconoscimento apposti dai candidati. La decisione n. 5017 del 2004, anch'essa richiamata, ha riguardato una fattispecie particolare relativa alla scollatura di alcune buste consegnate a un numero ridotto di candidati. In tale decisione si è affermato che non poteva farsi ricadere sui candidati un rischio non addebitabile a un loro condotta finalizzata a farsi riconoscere, specificando che questo caso è diverso da quello in cui vengono consegnati a tutti i candidati buste che consentono la leggibilità dei nominati. In tale ipotesi, si è disposto, l'intera procedura dovrà essere *«ripetuta, con rispetto della par condicio»*.

Infine, si deve rilevare come non sia necessario, per la lettura dei nominativi, un comportamento effettivamente "fraudolento" della commissione, in quanto, come già sottolineato, è sufficiente un impiego "ordinario" delle buste affinché si possa venire a conoscenza dei nominativi dei candidati.

7.– Si può adesso passare ad esaminare i motivi, riproposti in sede di appello dalle parti resistenti.

In particolare, sono stati fatti valere motivi che possono essere inseriti in tre gruppi relativi: *i)* alle modalità di svolgimento delle prove; *ii)* alle modalità di correzione degli elaborati; *iii)* alla composizione della commissione.

8.– I motivi inclusi nel primo gruppo, a prescindere dalla loro ammissibilità perché dedotti con ricorsi cumulativi, non sono fondati.

8.1.– Con un primo motivo si assume che l'elaborazione delle tracce sarebbe di competenza dell'amministrazione statale e non di quella regionale.

Il motivo non è fondato.

L'articolo 2 del bando di concorso prevede che la procedura concorsuale si svolga, in tutte le sue fasi, a livello regionale. La formulazione ampia consente che siano le singole commissioni, istituite presso le sedi regionali, ad elaborare le tracce per coloro che intendono partecipare al concorso in quel determinato territorio. Il bando prevede che soltanto la prova preselettiva sia unica a livello nazionale (art. 8).

In definitiva, in presenza di una formulazione così ampia del bando e in assenza di violazioni di legge, deve ritenersi che questa fase della procedura sia esente dai vizi denunciati.

8.2.– Con un secondo motivo si assume che i criteri di valutazione risultano redatti nella riunione del 9 gennaio 2012, successivamente all'effettuazione degli scritti; inoltre, nel predetto verbale si afferma che il documento di valutazione era stata già predisposto dalla commissione «*e successivamente rielaborato*» nel corso della predetta riunione. In particolare, si assume che i candidati avrebbero dovuto sapere che l'elaborato avrebbe dovuto essere redatto «*in modo conciso ma compiuto*».

Il motivo non è fondato.

I criteri di valutazione vanno predeterminati prima dell'inizio delle correzioni degli elaborati in modo da potere assegnare a ciascun tema un punteggio numerico alla luce dei criteri stessi. La loro funzione è, infatti, di consentire la comprensione dell'*iter* logico giuridico seguito dalla commissione nell'assegnazione di un determinato punteggio (es. Cons. Stato, II, 26 febbraio 2012, n. 5536).

La circostanza che, nella specie, i criteri siano stati definitivamente elaborati dopo le prove scritte, in assenza di deduzioni specifiche addotte in relazione al singolo elaborato, non può avere valenza invalidante.

8.3.– Con un terzo motivo si assume che i predetti criteri non sarebbero congrui nella parte in cui fanno riferimento, per la valutazione della prima traccia, alla «*originalità critica*» (che sarebbe sproporzionata rispetto alla finalità perseguita) e alla «*competenza negoziale e relazionale*» (che non sarebbe valutabile in sede di correzione di un elaborato scritto).

Il motivo non è fondato.

In via preliminare si deve rilevare che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato è costante nel ritenere che «*nei concorsi pubblici la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove si connota di un'ampia discrezionalità, sicché gli stessi sfuggono al sindacato giurisdizionale, salvi i casi di manifesta illogicità o irrazionalità*» (da ultimo, Cons. Stato, IV, 28 maggio 2012, n. 3165).

Nella fattispecie in esame, la commissione, nel corso della riunione del 9 gennaio 2012, ha redatto i seguenti criteri con riferimento alla prima prova scritta: *i)* chiarezza espressiva e capacità di analisi; *ii)* pertinenza argomentativa; *iii)* attinenza alla traccia ed esaustività della trattazione; *iv)* originalità critica; *v)* uso corretto dei riferimenti normativi ed informativi; *vi)* competenza negoziale e relazionale.

Con riferimento alla seconda traccia sono stati individuati gli stessi criteri, con la sola sostituzione del criterio *sub v)* con il seguente: efficacia del riferimento al contesto professionale specifico.

Inseriti in tale contesto complessivo, i due criteri, oggetto di censure, sono immuni dai vizi denunciati in quanto la loro elaborazione rientra nella sfera di discrezionalità dell'amministrazione, la quale, nella specie, la ha esercitata in modo conforme al principio di ragionevolezza. Un sindacato su tale aspetto implicherebbe una non consentita sostituzione del giudice all'amministrazione.

8.4.– Con un quarto motivo si assume che la prima traccia, oltre ad essere generica, prescriveva di elaborare una «*offerta formativa*» facendo riferimento ad un «*grado e ordine di scuola più confacente alla propria esperienza*», il che vanificherebbe le garanzie dell'anonimato.

Il motivo non è fondato.

La prima traccia ha il seguente contenuto *«il candidato, dopo avere eseguito una disamina dei documenti europei degli ultimi anni e avere stabilito un collegamento con le normative inerenti le riforme del sistema scolastico italiano, scelga un grado e ordine di scuola più confacente alla propria esperienza ed elabori un'offerta formativa operando tutte le necessarie ipotesi legislative, amministrative, organizzative, gestionali, sindacali, ecc.e quelle relative al contesto territoriale in cui la scuola si trova»*.

La possibilità di fare riferimento ad una scuola, per la genericità del riferimento stesso, non è idonea di per sé a costituire un segno di riconoscimento degli elaborati, con violazione del principio dell'anonimato (si v. i precedenti di cui al punto 4.2.1.) L'elaborazione della traccia, sopra riportata, in assenza di deduzioni specifiche relative ai singoli elaborati, costituisce, pertanto, espressione di discrezionalità tecnica non irragionevole.

9.– Le censure relative al secondo e terzo gruppo (relative, rispettivamente, alle modalità di correzione degli elaborati e alla composizione della commissione) possono non essere esaminate, in quanto la fase della procedura, nel cui ambito le illegittimità lamentate sarebbero state commesse, deve essere rinnovata in ragione della violazione delle regole dell'anonimato.

10.– L'art. 34, lettera e), Cod. proc. amm. prevede che il giudice, con la sentenza con cui definisce il giudizio di cognizione, *«dispone le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato»*.

Nel caso in esame l'attuazione del giudicato deve avvenire in modo da preservare, in rispetto del principio di economicità, la validità degli atti della procedura che non sono stati inficiati dall'illegittimità qui riscontrata. In questa prospettiva, non è necessario che venga ripetuto lo svolgimento delle prove scritte, in quanto lo stesso è avvenuto, per le ragioni indicate, nel rispetto delle relative norme.

Il Ministero dell'istruzione, pertanto, dovrà affidare a un dirigente di prima fascia incardinato da almeno un anno presso gli uffici centrali ministeriali e ad altri due dirigenti di analoga collocazione, estranei alla vicenda amministrativa in esame, il compito di procedere alla sostituzione delle buste, oggetto di contestazione in questo giudizio, con buste che assicurino l'assoluto rispetto del principio dell'anonimato, nonché all'effettuazione delle altre necessarie operazioni materiali. I dirigenti incaricati daranno adeguata pubblicità delle attività poste in essere indicando luogo, giorno e ora in cui si effettueranno tali operazioni, consentendo, se richiesto, ad un numero non superiore a dieci candidati, di assistervi.

Il Ministero, inoltre, provvederà a nominare una nuova commissione composta da soggetti aventi i prescritti requisiti legali, con il compito di procedere ad una nuova valutazione degli elaborati di tutti i candidati che hanno superato la prova preselettiva.

La commissione nominata procederà poi alla correzione degli elaborati nel rispetto di tutte le norme di legge e di quelle contenute nel bando di concorso.

11.– In sintesi dunque, le considerazioni di principio che qui vanno affermate sono le seguenti.

A) Nelle procedure concorsuali l'esigenza di assicurare il rispetto effettivo del principio costituzionale del pubblico concorso e la regola fondamentale dell'anonimato ad esso sottesa costituiscono la base di un dovere indefettibile per l'amministrazione che le impone di utilizzare, in conformità alla condotta tipica definita a livello normativo, buste, all'interno delle quali i concorrenti inseriscono i dati identificativi, materialmente tali da non consentire nemmeno astrattamente che la commissione o altri possano, in qualunque condizione ambientale, leggere i

dati identificativi dei concorrenti stessi fino al momento procedimentale dedicato all'apertura delle buste.

B) L'attuazione della sentenza che dichiara l'illegittimità di una fase della procedura concorsuale deve avvenire, in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa, in modo da preservare, ove possibile, le fasi della procedura stessa immuni dai vizi denunciati.

12.– La natura della controversia, che impone la rinnovazione della procedura concorsuale nel rispetto delle regole indicate, giustifica l'integrale compensazione tra tutte le parti delle spese del giudizio. Le spese della verifica, che si stimano in euro 8.000,00 sono poste a carico del Ministero.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta gli appelli, principale e incidentali, e le opposizioni di terzo proposti con i ricorsi indicati in epigrafe;
- b) dichiara integralmente compensate le spese del presente grado di giudizio, ponendo a carico del Ministero appellante soltanto il compenso da corrispondere al verificatore, che viene determinato in euro 8.000,00 (ottomila/00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Aldo Scola, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 11/07/2013.