

**N. 00483/2016REG.PROV.COLL.**

**N. 00619/2016 REG.RIC.**

**N. 00680/2016 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA**

**in sede giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 619 del 2016, proposto da:  
Filippa Burrasca, Concetta Galvano, rappresentati e difesi dall'avvocato  
**Massimiliano Mangano** C.F. MNGMSM63H24G273X, con domicilio eletto  
presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello 40;

***contro***

OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato Girolamo Rubino C.F.  
RBNGLM58P02A089G, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via  
Oberdan 5;

***nei confronti di***

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento, Commissione Esaminatrice  
Concorso Pubblico, Per Titoli ed Esami, per la Copertura di Due Posti - Area B -  
Pos. B2 non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 680 del 2016, proposto da:  
Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento, in persona del legale  
rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Antonietta Alongi C.F.  
LNGNNT63H63A089G, con domicilio eletto presso Antonella Alongi in  
Palermo, via Selinunte N. 1;

***contro***

OMISSIS OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato Girolamo Rubino C.F.  
RBNGLM58P02A089G, con domicilio eletto presso Girolamo Rubino in  
Palermo, via Oberdan 5;

***nei confronti di***

Filippa Burrasca, Concetta Galvano, Giuseppe Crapanzano, Loredana Lo Sardo,  
Commissione Esaminatrice del Concorso Pubblico non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

quanto al ricorso n. 619 del 2016:

della sentenza del T.a.r. Sicilia - Palermo: Sezione Iii n. 00877/2016, resa tra le  
parti, concernente approvazione graduatoria finale del concorso pubblico, per titoli  
ed esami, per la copertura di due posti - area b - posizione b2

quanto al ricorso n. 680 del 2016:

della sentenza del T.a.r. Sicilia - Palermo: Sezione Iii n. 00877/2016, resa tra le  
parti, concernente approvazione graduatoria finale del concorso pubblico, per titoli  
ed esami, per la copertura di due posti - area b - posizione b2

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di OMISSIS OMISSIS e di OMISSIS  
OMISSIS;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2016 il Cons. Alessandro Corbino e uditi per le parti gli avvocati M. Mangano e G. Rubino A. Alongi e G. Rubino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Il Collegio procede alla preliminare riunione dei due appelli in epigrafe, in quanto relativi alla medesima sentenza.

Gli appelli sono proposti contro la decisione n. 877/2016 con la quale – respinto il ricorso incidentale proposto ex adverso – è stato parzialmente accolto il ricorso principale proposto da OMISSIS OMISSIS per l'annullamento: a) della Deliberazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento del 4 febbraio 2015 di approvazione della graduatoria finale del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di due posti – area B – posizione B2” nelle parti di interesse; b) del Bando del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di due posti – area B – posizione B2” indetto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento nella parte in cui prevede che “il punteggio finale è costituito dalla media dei voti relativi alle due prove (scritta e pratica) ...”; c) della graduatoria finale del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di due posti – area B – posizione B2” indetto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento nelle parti di interesse; d) dei Verbali della Commissione del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di due posti – area B – posizione B2” indetto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento, ed in particolare del verbale di formazione della graduatoria e del verbale relativo allo svolgimento della prova orale, nella parte in cui la Commissione ha stabilito che “nel caso in cui la media delle singole valutazioni contenga cifre decimali, la stessa sarà approssimata per difetto fino a 0,5, per eccesso oltre 0,5”; e) di ogni ulteriore atto presupposto, connesso o consequenziale. IN SUBORDINE, per

l'annullamento: a) del Bando del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di due posti – area B - posizione B2” indetto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento: A) nella parti in cui non ha previsto l'accertamento della conoscenza da parte dei candidati di una lingua straniera; B) nella parte in cui all'art. 7 prevede che la “valutazione dei titoli è effettuata dopo l'esito delle prove orali”; b) dei Verbali della Commissione del “concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di due posti – area B – posizione B2” indetto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento, ed in particolare del verbale relativo di svolgimento della prova orale, del verbale di valutazione dei titoli e di formazione della graduatoria; c) per quanto possa occorrere, della nota prot. n. 77 del 9.1.15 con la quale il Consiglio dell'Ordine di Agrigento ha invitato il ricorrente “...a produrre...i titoli di cui all'art. 8 del Bando di Concorso”.

I fatti di causa si possono riassumere come segue.

Il ricorrente OMISSIS OMISSIS – collocatosi all'esito della procedura al terzo posto della graduatoria, ai primi due posti della quale si erano collocate le candidate Burrasca e Galvano, essendosi nelle successive posizioni (quarta e quinta) collocati i candidati Crapanzano e Lo Sardo – ha impugnato gli atti del concorso per titoli ed esami indetto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Agrigento per la copertura di 2 posti, posizione economica b2.

Il ricorrente ha chiesto, in via principale, l'annullamento della graduatoria nella parte che lo escludeva dai vincitori, assumendo l'intervenuta violazione di legge (errata applicazione dell'art. 7, comma 3, del DPR n. 487/1994 e mancata applicazione dell'art. 8, comma 4 del medesimo DPR). E ciò in conseguenza della avvenuta determinazione del punteggio finale in ragione del criterio adottato (somma tra: a) “media dei voti” conseguiti in ciascuna delle prove scritte e nella prova pratica in cui si articolava il concorso; b) punteggio attribuito ai titoli; c) voto conseguito nella prova orale) e non di quello asseritamente doveroso (somma dei

“voti” conseguiti nelle singole prove scritte e pratica, da aggiungersi al punteggio per i titoli posseduti e alla votazione conseguita all’orale). L’adozione del criterio invocato avrebbe infatti comportato la sua collocazione in graduatoria al secondo posto a pari merito con un candidato (Crapanzano), rispetto al quale egli vantava un titolo di preferenza ex artt. 5 del DPR 487/1994 e 7, comma 2, del bando di concorso. E ciò anche a prescindere dall’ulteriore argomento costituito dal fatto che la Commissione avrebbe anche illegittimamente proceduto all’arrotondamento dei punteggi assegnati, approssimando per difetto i voti decimali in assenza di una esplicita previsione in tal senso del bando.

In via subordinata, il ricorrente ha chiesto comunque l’annullamento del bando nelle parti di interesse e la ripetizione della prova orale, con conseguente rideterminazione della graduatoria, lamentando violazione di legge (DPR 487/1994 e art. 97 Costituzione) ed eccesso di potere sotto molteplici profili (violazione del principio di imparzialità e trasparenza e ingiustizia manifesta).

Per la violazione di legge, assumeva la illegittimità del bando con riferimento a statuizioni di esso “previste” (valutazione dei titoli effettuata dopo l’esito delle prove orali, in contrasto con le disposizioni del DPR n. 487/1994 che, all’art. 12, prevede la comunicazione agli interessati del risultato della valutazione dei titoli prima dell’effettuazione delle prove orali) e “mancate” (accertamento della conoscenza di una lingua straniera da parte dei candidati, in contrasto con art. 37 del D.lgs. n. 165/2001, che lo prevede appunto come obbligatorio nei bandi di concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni).

Per l’eccesso di potere, contestava, in particolare, la mancata specificazione dei criteri di valutazione dei titoli ad opera della Commissione valutatrice, nonché la circostanza che la previsione di un punteggio pari a 0,50 punti per l’abilitazione all’esercizio della professione forense sarebbe stata introdotta dalla Commissione solo dopo la presentazione delle domande di partecipazione e, quindi, quando

erano noti i nomi dei partecipanti. E sottolineava la rilevanza delle proprie censure, osservando come dal comportamento della commissione fosse derivato il mancato computo in proprio favore del punteggio, tra i titoli, di quello relativo al servizio di leva prestato, all'iscrizione nel registro dei praticanti patrocinatori legali e ad attestati di frequenza di corsi di lingua inglese, e l'attribuzione per contro alle candidate Galvano e Burrasca di punti per il possesso dell'abilitazione forense (candidata Galvano) e di una pregressa esperienza lavorativa presso un datore di lavoro privato (candidata Burrasca).

Si costituivano per resistere le candidate Burrasca e Galvano. Non si costituiva invece il Consiglio dell'Ordine di Agrigento, benché intimato.

Le resistenti eccepivano vizi di inammissibilità (disintegrità del contraddittorio), nonché la infondatezza nel merito del ricorso, sia quanto alla domanda principale, sia quanto alle domande avanzate in via subordinata. E proponevano, a loro volta, un ricorso incidentale, volto a dimostrare l'illegittima attribuzione al ricorrente del punteggio di 0,75 per il possesso del diploma di laurea e, conseguentemente, il suo slittamento in graduatoria dal terzo al quarto posto.

Il vizio di disintegrità del contraddittorio veniva corretto su ordine del Giudice.

Con la decisione ora impugnata, il TAR ha: a) respinto la domanda principale rivolta alla contestazione del meccanismo di calcolo del punteggio finale e a far conseguentemente ottenere al ricorrente il secondo posto in graduatoria; b) ritenuto fondate le censure, sollevate nel ricorso introduttivo in via subordinata, miranti all'annullamento delle parti del bando di concorso che non avevano previsto l'accertamento di una lingua straniera in capo ai candidati e che stabilivano che la valutazione dei titoli avvenisse solo dopo l'esito delle prove orali; c) fondata la doglianza della determinazione postuma di criteri incidenti sulle modalità di valutazione dei titoli, avvenuta quando erano già noti gli esiti delle prove di concorso.

Per l'effetto dell'annullamento disposto, il Giudice ha ritenuto quindi che – in considerazione del fatto che tale annullamento travolge previsioni della lex specialis della procedura selettiva impugnata relative ad adempimenti che avrebbero dovuto precedere la valutazione delle prove scritte e orali – ne conseguisse la necessaria rinnovazione integrale del concorso.

Contro tale decisione hanno proposto appello le parti soccombenti, che ne chiedono la riforma, riarticolarlo le eccezioni sollevate a difesa della legittimità degli atti impugnati.

Si è costituito per resistere il Signor OMISSIS, proponendo a propria volta appello incidentale volto a censurare una eventuale interpretazione della decisione nel senso di un annullamento del concorso che non faccia salve le prove pre-selettive.

Con ordinanze n. 532/2016 e n. 533/2016, questo Consiglio ha accolto la istanza cautelare delle parti appellanti, disponendo la sollecita trattazione del merito.

La causa giunge alla odierna udienza pubblica per la decisione.

## DIRITTO

Gli appelli del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Agrigento e di Filippa Burrasca e Concetta Galvano sono fondati nel merito.

Si può pertanto prescindere, in via preliminare, dalle questioni sollevate circa l'asserita mancanza di legittimazione passiva del Consiglio dell'Ordine e circa il preteso vizio di ultrapetizione in cui sarebbe incorso, a giudizio di parte appellante, il Giudice di primo grado.

Seguendo un ordine logico delle questioni introdotte, il Collegio ritiene innanzitutto infondata la censura – riproposta nell'appello incidentale proposto in entrambe le cause del Signor OMISSIS – in ordine al mancato accoglimento del motivo di ricorso con il quale il ricorrente originario aveva censurato l'operato della commissione quanto al meccanismo di calcolo del punteggio finale, che, in conformità per altro con le previsioni del bando (perciò impugnato sul punto), era

stato eseguito procedendo alla somma della media dei voti relativi alle due prove (scritta e pratica) con il punteggio dei titoli e del voto conseguito nella prova orale. Come il Giudice di primo grado ha infatti esattamente osservato, il criterio in questione deve ritenersi conforme a diritto, secondo per altro un orientamento giurisprudenziale prevalente, richiamato espressamente nella decisione impugnata e condiviso anche da questo Collegio. Impongono di ritenerlo ragioni di coordinamento sistematico del dettato normativo invocato. Il criterio adottato dalla commissione, pur non espressamente richiamato dall'art. 8, comma 4, del DPR n. 487/1994 – che invece espressamente lo prevede nel precedente art. 7 comma 3 – deve invero ritenersi applicabile ad ogni tipo di concorso. Rilevano, al riguardo, da un lato, il carattere comunque unitario delle prove scritte, ancorché eventualmente articolate in elaborati distinti, che ne postulano appunto una valutazione “complessiva” (capace perciò, ad esempio, in vari casi così normati, di “compensare” risultati insufficienti per un elaborato con quelli più che sufficienti di un altro); dall'altro, la palese irrazionalità comunque, come scrive il Giudice di primo grado, di “un'eventuale differenziazione del criterio di valutazione delle prove scritte in ragione della tipologia di concorso – per soli esami o per titoli ed esami – in quanto l'unica differenza tra le due tipologie concorsuali è data dall'aggiunta del punteggio per i titoli, rimanendo entrambe strutturate su prove scritte ed orali”.

Ciò chiarito, il Collegio ritiene per contro fondati i motivi di appello rivolti dagli altri appellanti nei confronti del capo della sentenza che ha ritenuto illegittima la mancata previsione di una prova di lingue.

Sul punto, le considerazioni del Giudice di primo grado non possono essere condivise.

Muovendo dalla ritenuta natura giuridica di ente pubblico non economico (e segnatamente “associativo”, giusto lo specifico disposto dell'art. 24 comma 3 della

legge n. 247/2012) dell'ente promotore (Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento) della selezione concorsuale in oggetto, il Giudice ha concluso per la esposizione del medesimo al dovere di reclutare il personale addetto allo svolgimento di compiti strumentali al suo funzionamento, in conformità alle disposizioni dell'art. 37 del decreto legislativo n. 165/2001, che appunto prevede che "A decorrere dal 1° gennaio 2000 i bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, prevedono l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e di almeno una lingua straniera".

Come lo stesso Giudice non ha mancato di osservare, la norma in questione deve coordinarsi tuttavia con il disposto (successivo) dell'art. 2, comma 2 bis della legge n. 125/2013 (di conversione del DL n. 101/2013), il quale espressamente prevede che "gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ..." (disposto già presente per altro – nell'identico tenore letterale – nel decreto legge originario n. 101 del 31 agosto 2013, e dunque di sicura applicazione, nonostante quanto scrive la Difesa del Signor OMISSIS, alla fattispecie, in ragione della precedenza di tale data di emanazione del decreto legge rispetto al bando di concorso, che è, come scrive quella stessa Difesa, del 21 Ottobre 2013).

Orbene, a giudizio del Giudice, tale remora alla immediata applicabilità del disposto del decreto legislativo n. 165/2001 di generale applicazione (subordinata anche per gli Ordini professionali all'adozione di un apposito regolamento di adeguamento) non riguarderebbe l'intera attività degli enti in questione, ma solo gli aspetti di questa che, per la normativa generale, potrebbero risultare condizionati, nella loro autonomia organizzativa, anche da previsioni rivolte alla razionalizzazione e al contenimento della spesa.

E poiché tra questi aspetti (sul che insiste ora anche la Difesa del Signor OMISSIS) non rientrerebbero le modalità di reclutamento del personale, ne dovrebbe discendere la immediata applicabilità anche nei confronti degli ordini professionali delle norme del decreto n. 165/2001, operanti nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2.

Senonché tale visione di cose si infrange contro un rilievo decisivo: il tenore letterale del ricordato art. 2, comma 2 bis del Decreto Legge n. 101/2013 (poi convertito con la legge n. 125/2013), che non solo non limita in alcuna misura il campo di “riserva regolamentare” ivi previsto, ma la cui ampiezza è anzi tale da garantire agli enti in oggetto uno spazio di autonomia, il cui confine viene determinato attraverso due parametri che concorrono a definirlo e che non possono ritenersi relativi solo all'autonomia per così dire “strutturale-organizzativa”: da una parte, i “principi” (e non le “disposizioni”) del decreto n. 165; dall'altra, le “peculiarità” che caratterizzano l'attività degli enti in questione (un fatto dunque “singolare” e non riportabile in alcun modo ad uno schema necessariamente “unitario”).

Imporre perciò agli enti in questione di richiedere al proprio personale impiegatizio una particolare qualificazione (anche di ordine culturale, come la conoscenza di lingue straniere) non può discendere da una valutazione “generale ed astratta”, ma solo da una che tenga conto, nel concreto, del contesto operativo, della prevedibile connotazione dell'attività che tale personale sarà chiamato a svolgere, della agevole reperibilità di una qualificazione (appropriate conoscenze linguistiche) non ancora generale (e comune) e comunque in sé non essenziale per la operatività professionale alla quale si dovrà provvedere.

Se dunque prevedere una prova di lingue per la selezione in discussione sarebbe stato certamente legittimo, e forse anche opportuno, ritenere che il non averla prevista abbia violato tuttavia la normativa di riferimento non è possibile. Sia

perché (il che è già decisivo) quella normativa non lo permette. Sia perché la valutazione di opportunità implicitamente compiuta con il bando (che nelle sue premesse richiama il decreto legislativo n. 165/2001, mostrando dunque di averlo tenuto in considerazione) appare – nel concreto della vicenda in discussione – non priva di una plausibile (ancorché in ipotesi non condivisibile) giustificazione.

Il motivo di appello è pertanto fondato e va accolto.

Ne consegue la necessità di valutare allora – ai fini della decisione – se le determinazioni della commissione possano essere censurate sotto il diverso profilo dei tempi e delle modalità con le quali la commissione ha provveduto alla valutazione dei titoli dei candidati.

Al riguardo, andrebbe già osservata la probabile fondatezza della domanda incidentale delle odierne parti appellanti rivolta a far valere la dubbia ammissibilità di titoli “ulteriori” rispetto a quelli esibiti nella domanda di partecipazione. Una lettura sistematica del bando (in proposito tuttavia non chiarissimo) avrebbe dovuto condurre infatti, ad avviso di questo collegio, a ritenere che i titoli “ulteriori” ammissibili avrebbero potuto essere, a tenore dell’art. 7 (il solo del bando che riguarda i titoli, l’art. 8 di esso riguardando invece la formazione della graduatoria), unicamente quelli che avrebbero potuto comportare una preferenza (e ciò benché i criteri in esso fissati facciano un improprio richiamo, frutto probabilmente di un refuso da “taglia e incolla”, all’art. 8 del DPR 487/1994).

Resta tuttavia in ogni caso sicuro e dirimente, al di là di questo, che l’attività di valutazione dei titoli da parte della commissione, benché censurabile sotto il profilo del momento nel quale essa è intervenuta, non ha determinato comunque conseguenze incidenti sulla graduatoria. Tra il mero vizio procedimentale e l’assenza di una concreta lesione, appare a questo Collegio necessario dare prevalenza, nelle circostanze, all’aspetto sostanziale, in considerazione della possibilità che la fattispecie offre di verificare in concreto, al contrario che in altre

situazioni (che potrebbero giustificare l'opposto orientamento), quali conseguenze possano essere collegate all'intervenuto vulnus procedurale e alla sua astratta potenziale lesività.

Se è vero perciò che – come ha osservato il Giudice di primo grado – le previsioni dell'art. 12 del DPR 487/1994, ancorché non immediatamente applicabili, devono ritenersi, ciò non pertanto, espressione di principi generali (quali trasparenza e parità di trattamento) che appaiono comunque connessi al buon andamento dell'azione amministrativa e dunque norme da osservare in tutte le procedure che conducono all'assunzione di un impiego, anche solo lato sensu, pubblico; è vero anche tuttavia che è comunque pacifico che le incontestate circostanze del caso permettono di osservare che l'incidenza dei titoli in discussione sull'esito del concorso è stata palesemente irrilevante in concreto, il che rende la censura inammissibile per difetto di interesse. Quelli presentati, a seguito di sollecitazione della commissione dopo le prove, sono stati o valutati nella medesima misura (come è avvenuto per la laurea, titolo comune a tutti i partecipanti, alla quale sono stati attribuiti punti 0.75) o in termini in ogni caso ininfluenti sulla determinazione della graduatoria (anche dedotti i punteggi attribuiti per i titoli di dubbia ammissibilità – servizio per la candidata Burrasca; abilitazione forense ed ECDL per la candidata Galvano – le due candidate conservano un punteggio complessivo prevalente rispetto a quello ottenuto dal candidato OMISSIS, come dal prospetto da questo stesso riportato alla pag. 3 di ciascuno dei propri atti di appello incidentale). Sicché, sotto tale profilo, deve concludersi per l'inammissibilità del ricorso originario.

Per tali premesse, gli appelli del Consiglio dell'Ordine e dei signori Burrasca e Galvano sono complessivamente fondati e meritevoli di accoglimento, giudicandosi l'originario ricorso di primo grado del signor OMISSIS in parte infondato e in altra parte inammissibile.

Ritiene altresì il Collegio che ogni altro motivo od eccezione di rito e di merito possa essere assorbito in quanto ininfluyente ed irrilevante ai fini della presente decisione.

Sussistono complessive giustificate ragioni per la compensazione delle spese anche della presente fase del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, respinge l'appello incidentale di OMISSIS OMISSIS e accoglie gli appelli del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento e di Filippa Burrasca e Concetta Galvano e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza con essi impugnata, in parte respinge il ricorso di primo grado e in altra parte lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente FF

Nicola Gaviano, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Alessandro Corbino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Barone, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Alessandro Corbino**

**IL PRESIDENTE**  
**Hadrian Simonetti**

## IL SEGRETARIO