

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Procedimento giurisdizionale – Ricorso collettivo – Casi in cui è ammissibile – Individuazione.

Tar Lazio - Roma, Sez. II, 8 settembre 2022, n. 11666

“[...] il ricorso collettivo, presentato da una pluralità di soggetti con un unico atto, è ammissibile nel solo caso in cui sussistano, congiuntamente, i requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali (ossia che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi) e dell'assenza di un conflitto di interessi tra le parti; infatti solo al ricorrere di siffatte condizioni, positive e negative, i ricorrenti possono essere congiuntamente considerati quale unica parte processuale, sebbene soggettivamente complessa, nel rispetto del principio generale per il quale ogni domanda, fondata su un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal singolo titolare con separata azione [...]”.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, di Marcella Pigliacelli e di Giulia Romano e di Paola Lucidi e di Lara Lecce e di Francesca Tardivo e di Serena Santolamazza e di Francesca Scarascia e di Martina Spigarelli e di Valentina Scafa e di Paola Molinaro e di Alberto Visca e di Ines Maria Cordaro e di Laura Ciarletti e di Marta Piacenti e di Guendalina Ostacolo e di Margherita Leogrande e di Francesca Moroni e di Giovanna Torelli e di Carlotta Cannizzaro e di Cristina D'Angelis e di Fabiola Marcoccia e di Paola Bousquet e di Myriam Rossi e di Francesca Lanni e di Simona Micoli e di Chiara Sorbello e di Silvia Madaro e di Tiziana Giacomini e di Moana Provinciali e di Raffaella Iosue e di Silvia Ababi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2022 il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato a Roma Capitale a mezzo pec il 28.10.2020 e ritualmente depositato il giorno 11.11.2020, i ricorrenti in epigrafe hanno richiesto a questo Tribunale l'annullamento:

– del Bando di «Concorso pubblico, per esami, per il conferimento di n. 420 posti per l'accesso alla Categoria D (posizione economica D1)» emanato dal Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane di Roma Capitale e pubblicato in data 07/08/2020;

- per quanto occorra, della Deliberazione della Giunta Capitolina n.116 del 23/06/2020 da cui è derivata la successiva pubblicazione dell'impugnato bando di concorso;
- nonché di eventuali altri atti presupposti, connessi e/o conseguenti, ancorché attualmente non conosciuti;
- con motivi aggiunti (primi motivi aggiunti), notificati a mezzo pec il 28.10.2021 e depositati in pari data, i ricorrenti adivano nuovamente questo Tribunale, per l'annullamento:
 - del provvedimento di “Modifica e riapertura dei termini del bando del concorso pubblico, per esami, per il conferimento di n. 420 posti per l'accesso alla Categoria D (posizione economica D1)”, pubblicato sul sito di Roma Capitale con avviso del 22/4/2021, con il quale Roma Capitale ha introdotto ulteriori illegittime modifiche al già impugnato bando di «Concorso pubblico, per esami, per il conferimento di n. 420 posti per l'accesso alla Categoria D (posizione economica D1)» emanato dal Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane di Roma Capitale e pubblicato in data 07/08/2020;
 - con successivi motivi aggiunti (secondi motivi aggiunti), notificati a mezzo pec il 28.10.21 e depositati in pari data, i ricorrenti adivano nuovamente questo Tribunale, per l'annullamento:
 - dell'elenco definitivo dei candidati risultati idonei all'esito della prova scritta della procedura per 80 posti per l'accesso a tempo pieno e indeterminato nel profilo professionale di Funzionario Educativo Scolastico, cat. D – posizione economica D1 – Famiglia Educativa e Sociale – Codice concorso FESD/RM del concorso pubblico, per esami, per il conferimento di n. 420 posti per l'accesso alla Categoria D (posizione economica D1), pubblicato sul sito internet di Roma Capitale in data 30/08/2021;
 - con ulteriori motivi aggiunti (terzi motivi aggiunti), notificati a mezzo pec il 25.2.22 e depositati il giorno 11.3.22, i ricorrenti adivano nuovamente questo Tribunale, per l'annullamento:
 - della Determinazione Dirigenziale Num. Prot. GB/106279/2021 del 28/12/2021, avente ad oggetto: «Concorso pubblico, per esami, per il conferimento di n. 420 posti per l'accesso a tempo pieno e indeterminato alla categoria D (posizione economica D1), di cui n. 80 posti per l'accesso a tempo pieno e indeterminato nel profilo professionale di Funzionario Educativo Scolastico cat. D – posizione economica D1 – Famiglia Educativa e Sociale – Codice concorso FESD/RM. Approvazione graduatoria di merito» (Allegato 1);
 - dell'allegata Graduatoria di merito del concorso pubblico, per esami, per il conferimento di n. 80 posti per l'accesso a tempo pieno e indeterminato nel profilo professionale di Funzionario Educativo Scolastico, cat. D – posizione economica D1 – Famiglia Educativa e Sociale – Codice concorso FESD/RM (Allegato 2), parzialmente rettificata il 17/01/2022.

2. I ricorrenti (tutti dipendenti di Roma Capitale con profilo professionale di «Insegnante Scuola dell'Infanzia», Categoria C, inquadrati nella «Famiglia Educativa e Sociale») contestavano il modus procedendi seguito dall'Amministrazione nella procedura concorsuale finalizzata all'assunzione di complessivi 420 posti per l'accesso al profilo professionale D1, di cui 100 per funzionario amministrativo, 80 per funzionario dei servizi tecnici, 80 per funzionario educativo scolastico, 140 per funzionario assistente sociale e 20 per funzionario avvocato.

In particolare, i ricorrenti censuravano:

– quanto al ricorso introduttivo:

a) la scelta dell'Amministrazione, reputata illegittima e immotivata, di prevedere un concorso per soli esami, anzichè per titoli ed esami, con la pretesa di adeguamento alla L.n.56/2019 (art.3) ed alla delibera giunta n.424/09, siccome integrata dalla delibera giunta n.116 del 23.6.2020;

b) la scelta di prevedere, ai fini del relativo svolgimento, una sola prova scritta;

c) la regolamentazione della quota di riserva agli interni, nella misura in cui non ha previsto la riserva al 30% dei posti a concorso a favore dei soli dipendenti che abbiano effettivamente esercitato mansioni afferenti al profilo professionale di riferimento;

– quanto ai primi motivi aggiunti:

d) la violazione del d.l. n.44/2021, avendo l'Amministrazione, in sede di modifica dei termini e dei contenuti parziali del bando, pur nel perseguimento delle semplificazioni consentite dalla novella, omesso la valutazione dei titoli, in sostituzione della prova preselettiva e riducendo la prova scritta a quiz in modalità informatizzata;

– quanto ai restanti motivi aggiunti, si riproponevano le medesime censure già articolate, avendo formalmente la parte ricorrente impugnato gli atti sopravvenuti nel corso dell'iter concorsuale.

3. Roma Capitale si costituiva in giudizio, in data 23.11.2020, per resistere al ricorso, sulla base delle argomentazioni sviluppate nelle memorie difensive successivamente versate in atti.

4. Successivamente, si costituivano in giudizio i controinteressati in epigrafe indicati, sempre per avversare le ragioni di ricorso, per il tramite di articolati contributi difensivi, parimenti in atti.

5. Con diversi provvedimenti collegali (rif. ordinanze nn. 8480/2021 e 3547/2022), questo Tribunale ordinava l'integrazione del contraddittorio, autorizzando altresì la notifica per pubblici proclami, nei riguardi dei candidati che avevano, al contempo, presentato la domanda di partecipazione al bando di concorso del 7 agosto 2020 come modificato in data 22 aprile 2021 e superato con successo, e/o con riserva, la prova concorsuale.

6. Seguiva la presentazione di contributi difensivi a cura delle parti costituite, nonché di ampia documentazione a supporto.

7. Alla camera di consiglio del 13 luglio 2022 la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

8. Il Collegio scruta con priorità la questione rilevata d'ufficio, ex art.73, co.3 cpa, e rappresentata nel corso dell'udienza di trattazione del ricorso nel merito.

La questione pertiene alla possibilità di dovere ritenere il ricorso inammissibile, in quanto proposto in forma collettiva nonostante la sussistenza di situazioni di conflitto di interesse fra i ricorrenti.

L'eccezione è fondata, per quanto di seguito esplicitato.

Giova premettere che, secondo la giurisprudenza consolidata, “il ricorso collettivo, presentato da una pluralità di soggetti con un unico atto, è ammissibile nel solo caso in cui sussistano, congiuntamente, i requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali (ossia che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi) e dell'assenza di un conflitto di interessi tra le parti; infatti solo al ricorrere di siffatte condizioni, positive e negative, i ricorrenti possono essere congiuntamente considerati quale unica parte processuale, sebbene soggettivamente complessa, nel rispetto del principio generale per il quale ogni domanda, fondata su un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal singolo titolare con separata azione” (da Consiglio di Stato, 29.3.2022, n.2313; v., conf., *quam multis*, Consiglio di Stato, 27.10.2021, n.7185; Tar Roma, 7.3.2022, n.2631).

Il conflitto di interessi può anche essere solo potenziale al momento della proposizione del ricorso, dovendo il giudice vagliare la situazione, sostanziale e processuale di ciascun ricorrente, allo scopo di valutarne appieno il sottostante interesse all'azione, talchè va dichiarato inammissibile il ricorso qualora le situazioni sostanziali dei ricorrenti non siano del tutto identiche fra loro (cfr., *quam multis*, sul tema, Tar Roma, 2.9.2021, n.9495; Tar Bari, 10.9.2020, n.1148; Tar Roma, 3.7.2019, n.8706).

Nella fattispecie in esame, la sussistenza del conflitto di interessi fra i diversi concorrenti-ricorrenti è comprovata per *tabulas* dall'avvenuta rinuncia al ricorso, formalizzata dalla difesa nell'atto dei secondi motivi aggiunti (pagg.3-4), relativamente a taluni concorrenti, ivi meglio identificati, “in quanto risultati idonei all'esito della procedura concorsuale”.

Solo apparentemente, del resto, la posizione dei ricorrenti era unitaria, essendo tutti già dipendenti di Roma Capitale inquadrati nel profilo C e censurando i medesimi atti.

Se, infatti, con il presente gravame i ricorrenti, globalmente intesi, hanno sostenuto, univocamente, l'illegittimità della procedura concorsuale, in relazione alle varie censure dianzi cennate, chiedendone l'annullamento (all'evidente scopo di ottenere dall'Amministrazione la riedizione di una nuova procedura selettiva o comunque l'invalidazione delle prove espletate sulla base del

bando adottato e successivamente modificato), è evidente il conflitto di interessi rispetto a quanti, concorrenti e ricorrenti al tempo stesso:

– avevano una posizione nettamente distinta, in quanto traevano ed hanno in effetti tratto vantaggio dall'espletamento del concorso, della cui lesività ex sé è lecito peraltro dubitare, non essendo del resto contestata la facoltà dell'Amministrazione di indire il concorso e verificandosi la supposta (ed eventuale) lesione della sfera giuridica dei ricorrenti-concorrenti solo al momento della pubblicazione della graduatoria, applicativa dei criteri fissati nella lex specialis;

– confidavano (come successivamente verificatosi) nel risultato diametralmente opposto a quello richiesto in sede giudiziale, ovvero nel buon esito della procedura concorsuale, propedeutica alla loro assunzione nel superiore profilo D, secondo (evidentemente) le regole fissate dall'Amministrazione, e non già in contrasto con queste.

Per completezza, si evidenzia che il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito, avuto riguardo alle censure prospettate da parte ricorrente.

Quanto al ricorso introduttivo, si rileva, in estrema sintesi, che:

– la delibera giuntale n.424/09, all'art.2, co.1, lett. b) prevede espressamente la possibilità di adottare il concorso pubblico per soli esami. Analogo discorso può farsi laddove si prenda in considerazione il regime transitorio (biennio 2020-2021) e la delibera giuntale n.116 del 23.6.2020, nella quale (rif. art.2, co.1), in dichiarato adeguamento all'art.3 della L.n.56/2019, si contempla la possibilità del concorso per soli esami, né l'art.3 della L.n.56/2019 obbliga ad adottare una precisa modalità di svolgimento della prova concorsuale. La previsione di bando di un'unica prova scritta è quindi attuativa della previsione recata dall'art.3, co.6, n.3 L.n.56/2019;

– le innovazioni apportate dall'art.3 L.n.56/2019 sono senz'altro applicabili al comparto scuola, talchè non è applicabile il D.p.r. n.297/94, relativo alla selezione del personale docente; il Funzionario educativo-scolastico non espleta infatti funzioni di docenza, ma compiti di natura essenzialmente gestionale. Non rileva, poi, l'esclusione sancita all'art.3, co.1, secondo periodo della legge n.56/2019, in quanto riferita esclusivamente alle disposizioni del predetto comma, afferenti ai limiti (quantitativi) delle facoltà assunzionali;

– è immune da censure la disciplina della riserva contenuta nel bando, atteso che, ai sensi dell'art.52, co.1 bis D.Lgs.n.165/2001 (ratione temporis vigente), la stessa opera a favore del personale interno "in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno", senza ulteriori specificazioni.

Quanto ai (primi) motivi aggiunti, ed in relazione alla contestata previsione, per violazione del d.l. n.44/2021, di una sola prova scritta (senza orale e preselezione), rilevata l'inammissibilità, per

difetto di legittimazione e carenza di interesse, della censura, dal momento che i ricorrenti non dimostrano né di avere superato le prova scritta (condizione che, unicamente, li differenzierebbe rispetto alla generalità dei partecipanti), né, per altro verso, quale sia l'interesse, sul piano concreto, a censurare la sopravvenuta previsione, si evidenzia che la modifica apportata dall'Amministrazione risulta conforme al disposto di cui all'art.10, co.3 d.l. n.44/2021, sussistendo i relativi presupposti applicativi (stato di emergenza pandemico; concorso per profili non dirigenziali bandito prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto legge; mancato svolgimento di attività pregressa). In tali ipotesi, la norma prevede la possibilità della sola prova scritta, con eventuale (dunque non necessaria) prova orale.

9. Per quanto precede, il ricorso, siccome integrato da motivi aggiunti, va dichiarato inammissibile. Sussistono nondimeno valide ragioni per disporre la integrale compensazione fra le parti delle spese di giudizio, in ragione precipuamente della novità delle questioni sottese alla definizione della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e siccome integrato da motivi aggiunti, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Igor Nobile, Referendario, Estensore

Michele Tecchia, Referendario

IL SEGRETARIO