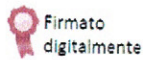


Pubblicato il 24/06/2024



N. 12725/2024 REG.PROV.COLL.
N. 10773/2022 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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10773 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

[REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Nunzio Sforza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Dipartimento Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e Difesa Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

[REDACTED] non costituito in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dell'elenco degli ammessi prove motorio-attitudinali, dell'elenco aggiornato degli esiti della prova preselettiva, nonché del precedente elenco degli esiti prova

preselettiva e del calendario delle prove motorio-attitudinali (nella parte in cui non consentono l'accesso del ricorrente alle ulteriori prove) relativi al "Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 300 posti nella qualifica di Vigile del Fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco" e conseguenti alla prova preselettiva sostenuta in data 10 giugno 2022 dal ricorrente, avente esito non sufficiente all'accesso alle successive prove;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 14 giugno 2023:

della graduatoria definitiva del Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco come pubblicata rettificata con Decreto dipartimentale n. 381 del 19 maggio 2023 (bollettino ufficiale n. 1/21 bis del 19 maggio 2023); degli Allegati A e B alla stessa, contenenti rispettivamente la Graduatoria finale con gli idonei che hanno superato tutte le prove e la Graduatoria finale con i vincitori anche riservisti, nella parte in cui il ricorrente è indicato nella prima soltanto con riserva ("R").

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e Difesa Civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2024 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame 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 decreto Ministero dell'Interno 21 febbraio 2022, n. 34, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – 4^a Serie Speciale Concorsi ed Esami – n. 16 del 25 febbraio 2022, l'amministrazione resistente ha indetto una procedura concorsuale, per esami, per il reclutamento di 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

2. Gli artt. 6 e 7 del bando di concorso adottato dall'amministrazione resistente prevedevano lo svolgimento da parte dei concorrenti di una cd. prova preselettiva – indicandone le relative materie – e stabilivano che sarebbe stato *«ammesso a sostenere le prove di esame di cui al successivo art. 8 un numero di candidati pari a dieci volte il numero dei posti messi a concorso secondo il punteggio attribuito alle risposte date e a quelle errate. Sono ammessi alle prove di esame i candidati che abbiano riportato un punteggio pari all'ultimo degli ammessi»*.

3. Parte ricorrente ha proposto domanda di partecipazione alla predetta procedura e ha partecipato alla prova preselettiva.

4. Con avviso pubblicato il 17 giugno 2022 – poi aggiornato e rettificato il 6 luglio 2022 – la p.a. resistente ha reso noti gli esiti della prova preselettiva, attribuendo a parte ricorrente il punteggio complessivo di 25,37, insufficiente al superamento della stessa.

5. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, parte ricorrente ha impugnato la propria esclusione dal concorso e tutti gli atti della procedura, e in particolar modo tutti quelli relativi alla prova preselettiva, e ha formulato istanza cautelare al fine di ottenere l'ammissione con riserva al prosieguo del concorso, sulla base di due motivi in diritto

5.1. Con il primo motivo, ha lamentato l'illegittimità della propria esclusione dalla procedura per *«violazione e falsa applicazione dell'art 7 del bando di gara in particolare con riferimento alle materie oggetto della prova preselettiva e ai quesiti formulati al ricorrente nn. 37, 39 e 40; erroneità nella formulazione dei quesiti anzidetti per violazione della lex specialis di concorso; violazione dei principi di eguaglianza, affidamento, parità di condizioni tra i concorrenti; eccesso di potere per irragionevolezza e violazione art. 97 Cost.»*, osservando – in sintesi – che tre delle domande che gli erano state sottoposte durante la prova preselettiva erano afferenti a una materia non prevista dal bando.

In particolare, parte ricorrente ha evidenziato che il test che gli era stato sottoposto conteneva:

- la domanda n. 37 recante il quesito *«il 30 dicembre 2020 in una nazione fortemente cattolica è stata approvata in via definitiva la legalizzazione dell'interruzione volontaria di gravidanza. Dove?»*;
 - la domanda n. 39 recante il quesito *«in quale nazione l'11 marzo 2004 si sono verificati numerosi attentati a treni ad opera di una cellula marocchina affiliata ad Al-Qaida, provocando 191 morti e oltre un migliaio di feriti, giorno rimasto noto come 11-M?»*;
 - la domanda n. 40 recante il quesito *«qual era il nome del noto medico nazista che fece crudeli esperimenti medici nel campo di concentramento di Auschwitz usando i deportati come cavie umane, durante la Seconda Guerra Mondiale?»*;
- ovvero tre quesiti non inquadrabili nella materia *“storia d'Italia dal 1861 ad oggi”* né nelle altre previste dal bando.

Parte ricorrente ha poi evidenziato di aver risposto in maniera errata a tali domande ricevendo per le stesse il punteggio di -0,99 e ha dedotto che il punteggio ricevuto per tali domande era stato determinante per la sua esclusione in quanto le aveva impedito di raggiungere la soglia di sbarramento di 25,69.

5.2. Con il secondo motivo, in subordine, ha contestato i provvedimenti impugnati per *«violazione e falsa applicazione dell'art. 10 d.l. n. 44/2021; [nonché per] illegittimità della modalità “da remoto” della prova preselettiva svolta; violazione dei principi di eguaglianza, par condicio tra candidati, favor participationis ai concorsi pubblici; [ed] eccesso di potere per irragionevolezza»*, contestando – in sostanza – le modalità di svolgimento della prova preselettiva.

6. In data 27 settembre 2022, l'amministrazione resistente si è costituita in giudizio e – con successiva memoria del 21 ottobre 2022 – ha insistito per il rigetto del ricorso.

7. Con ordinanza Tar Lazio, I-quater, 26 ottobre 2022, n. 6646, questo Tribunale ha accolto la domanda cautelare e ammesso il ricorrente con riserva al prosieguo della procedura selettiva.

8. Successivamente, nelle more della decisione sul merito del presente giudizio, sul bollettino ufficiale del personale del Ministero dell'Interno del 17 maggio 2023, è stata pubblicata la graduatoria definitiva (poi rettificata con pubblicazione sul bollettino del 19 maggio 2023) in cui l'amministrazione ha ritenuto – all'esito delle prove concorsuali e con decisione autonoma e non esecutiva del giudicato cautelare – di inserire il ricorrente con riserva alla posizione n. 925.

9. Tale provvedimento è stato cautelativamente impugnato dal ricorrente con *motivi aggiunti* nella sola parte relativa all'apposizione della riserva.

10. All'udienza pubblica del 7 maggio 2024, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

11. Il ricorso è fondato e deve essere accolto per le ragioni di seguito illustrate.

12. Il Collegio ritiene opportuno precisare in via preliminare che oggetto del presente giudizio è la valutazione dell'azione amministrativa tenuta nello svolgimento della prova preselettiva per il reclutamento di 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, svoltasi nell'ambito del concorso sopra indicato.

A tal proposito, va notato che l'art. 5, c. 1, d.lgs. 13 ottobre 2005 n. 217, recante l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevede che *«l'accesso alla qualifica di vigile del fuoco avviene mediante concorso pubblico, per titoli ed esami, con facoltà di far precedere le prove di esame da forme di preselezione, il cui superamento costituisce requisito essenziale per la successiva partecipazione al concorso medesimo»*.

Ciò al fine di ricordare che la prova preselettiva oggetto del presente giudizio è un meccanismo mediante il quale la p.a. inserisce uno sbarramento all'ingresso che, pur essendo *«requisito essenziale per la successiva partecipazione al concorso»*, non costituisce esso stesso una prova del concorso medesimo, costituendo solamente un ragionevole strumento di semplificazione ed accelerazione dell'iter concorsuale che consente di ridurre il numero dei partecipanti alle prove scritte – attraverso una verifica dei requisiti culturali di base dei candidati – in un modo

semplice e tale garantire la parità di trattamento degli interessati (cfr. Consiglio di Stato, VII, 31 marzo 2023, n. 3336).

13. Ciò chiarito, sempre in via preliminare e in relazione alla persistenza dell'interesse di parte ricorrente alla definizione del giudizio, il Collegio ritiene altresì opportuno evidenziare che il fatto che l'amministrazione abbia inserito il ricorrente con riserva nella graduatoria finale del concorso (che il [REDACTED] ha cautelativamente impugnato, appunto nella parte in cui contiene detta riserva) non fa venir meno l'interesse del ricorrente a una pronuncia di merito.

La giurisprudenza, in casi simili, si è infatti già espressa nel senso che *«l'ammissione con riserva, anche quando il concorrente abbia superato le prove e risulti vincitore del concorso, è un provvedimento cautelare che non fa venir meno l'interesse alla definizione del ricorso nel merito, poiché tale ammissione è, appunto, subordinata alla verifica della fondatezza delle sue ragioni e, cioè, "con riserva" di accertarne la definitiva fondatezza nel merito, senza, però, pregiudicare nel frattempo la sua legittima aspirazione a sostenere le prove»* (ex multis, Consiglio di Stato, III, 29 ottobre 2019, n. 7410 e, dal ultimo, Consiglio di Stato, VII, 24 marzo 2023, n. 3077).

14. Ancora, sempre in via preliminare, il Collegio ritiene che non sia necessario disporre l'integrazione del contraddittorio con riferimento all'impugnazione – a mezzo *motivi aggiunti* – della graduatoria definitiva della procedura (nella quale il ricorrente risultava già inserito, seppur con riserva), atteso che tale impugnazione della graduatoria – effettuata in via tuzioristica – non era neppure necessaria (cfr. Consiglio di Stato, VI, 6 luglio 2010, n. 4286).

15. Nel merito, il ricorso è fondato.

15.1. Al riguardo si deve richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale sul punto, secondo cui *«il bando, costituendo la lex specialis del concorso indetto per l'accesso al pubblico impiego, deve essere interpretato in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente*

l'operato dell'amministrazione pubblica, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella lex specialis medesima, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando, quale atto con cui l'amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva; di conseguenza, le clausole del bando di concorso per l'accesso al pubblico impiego non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione» (cfr. Tar Lazio, II, 11 gennaio 2023, n. 441, nonché Consiglio di Stato, III, 7 aprile 2023, n. 3637 e Consiglio di Stato, IV, 19 febbraio 2019, n. 1148).

I principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, infatti, verrebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis*, così come sarebbe compromesso il principio dell'autovincolo, che vieta la disapplicazione del bando quale atto con cui l'amministrazione si è originariamente auto vincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva (cfr. Consiglio di Stato, V, 10 aprile 2013, n. 1969).

In altri termini, deve ribadirsi che le clausole del bando di concorso per l'accesso al pubblico impiego – che configura un'offerta al pubblico ex art. 1336 c.c. (Cass. civ., sez. lavoro, ord. 3 gennaio 2023, n. 79) – non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, e che soltanto qualora il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere scelto dall'interprete il significato più favorevole all'ammissione del candidato alle prove, essendo conforme al pubblico interesse – e sempre che a tale operazione non si oppongano interessi pubblici

diversi e di maggior rilievo – che alla procedura selettiva partecipi il più elevato numero di candidati.

15.2. Ciò premesso, venendo all'esame del caso di specie, è evidente la violazione dell'art. 7 del bando in cui l'amministrazione resistente è incorsa laddove aveva chiaramente indicato le materie che sarebbero state oggetto della prova preselettiva. Il richiamato art. 7, infatti, prevede espressamente che *«la prova preselettiva consiste nella risoluzione di quesiti a risposta multipla sulle seguenti materie: storia d'Italia dal 1861 ad oggi ed elementi di chimica; di quesiti di tipo logico-deduttivo e analitico, volti a esplorare le capacità intellettive e di ragionamento; di quesiti finalizzati ad accertare la conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e della lingua inglese. Nell'ambito della prova preselettiva, i quesiti sono raggruppati ed ordinati secondo le quattro tipologie di cui al primo periodo»*.

Deve, quindi, conseguentemente ritenersi che le materie oggetto della prova fossero esclusivamente quelle enumerate nella sopra richiamata disposizione.

15.3. Ebbene, all'evidenza, le domande nn. 37, 39 e 40, contenute nel test somministrato al ricorrente, non rientrano tra nessuna delle materie indicate nella *lex specialis*, e in particolar modo non rientrano nella materia “storia d'Italia dal 1861 ad oggi” involgendo competenze relative alla diversa disciplina della “della storia europea ed internazionale” o della “storia contemporanea”.

Accedendo ad una diversa interpretazione non ci si atterrebbe al principio di stretta interpretazione delle clausole del bando, condiviso dalle sopra richiamate pronunce del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, transcendendo così i limiti imposti dai principi di immodificabilità del bando (c.d. autovincolo), di *par condicio* dei partecipanti e di tutela dell'affidamento.

Né può ritenersi che una tale valutazione costituisca un indebito straripamento del sindacato giurisdizionale nel merito amministrativo, atteso che con il bando di concorso e, in particolare, con la scelta delle materie ritenute maggiormente idonee

a selezionare le professionalità da reclutare la pubblica amministrazione consuma anticipatamente la propria discrezionalità, sicché rientra pienamente nei poteri del g.a. verificare la riconducibilità dei quesiti effettivamente somministrati all'alveo delle materie che l'amministrazione stessa ha discrezionalmente indicato negli atti concorsuali.

15.4. È poi appena il caso di notare che, nel caso di specie, è evidente che la presenza nella prova preselettiva di domande afferenti materie diverse da quelle indicate nel bando di concorso ha determinato l'illegittima esclusione del ricorrente, ovvero che è stata superata la cd. prova di resistenza.

Al riguardo, deve osservarsi che senza la decurtazione di 0,99, derivante dall'erronea risposte alle domande nn. 37, 39 e 40, parte ricorrente avrebbe conseguito il punteggio di 26,36 (ovvero un punteggio superiore a quello riportato dall'ultimo degli ammessi pari a 25,69).

Circostanza, quest'ultima, che già di per sé consente di ritenere superata la prova di resistenza (atteso che se nel questionario le domande non fossero state presenti il ricorrente – pur avendo tre domande in meno degli altri concorrenti – avrebbe superato la prova).

Fermo quanto sopra, a ciò deve aggiungersi, in termini generali, che nella specifica procedura oggetto del presente giudizio non era possibile calcolare la prova di resistenza attraverso l'espunzione delle domande contestate dai questionari dei partecipanti e la riformulazione della graduatoria, atteso che a ogni candidato è stato somministrato un questionario contenente domande diverse, sicché il calcolo della prova di resistenza mediante la mera espunzione delle domande errate dal solo questionario del candidato interessato dalla/e domanda/e errata/e avrebbe come conseguenza il fatto che nei confronti dello stesso sarebbero state somministrate un numero di domande inferiori alle 40 previste dal bando.

Rispetto alla prova preselettiva della presente procedura – allora – la prova di resistenza non può che calcolarsi facendo riferimento al punteggio che il candidato avrebbe potuto conseguire rispondendo esattamente alle domande cui non ha potuto

rispondere (o cui, come nel caso di specie, ha risposto in maniera errata) in ragione della loro estraneità alle materie previste dal bando (ovvero alle domande/opportunità, di cui lo stesso è stato privato).

A ritenere diversamente, il candidato destinatario di un questionario con domande scorrette sarebbe ingiustamente penalizzato, quando il mancato raggiungimento della soglia minima è dipeso proprio dal non aver potuto dare la risposta esatta a dette domande.

Né può ritenersi che una tale soluzione pregiudichi le finalità proprie della prova preselettiva o arrechi pregiudizio agli altri concorrenti.

Se, infatti, scopo della prova preselettiva è quello di costituire “complessivamente” uno sbarramento ai fini dell’accesso alle successive fasi della procedura concorsuale (al solo fine di rendere più semplice e veloce l’iter concorsuale), senza contribuire in alcun modo a determinare la posizione in graduatoria del candidato (v. *supra sub* 12), la presenza nel questionario di un quesito estraneo alle materie indicate nel bando (che impedisca in concreto al candidato il raggiungimento del punteggio minimo che gli avrebbe consentito di accedere alle prove concorsuali, privandolo, appunto, della possibilità di acquisire dei punti che sarebbero stati sufficienti al raggiungimento della soglia minima) rende illegittimo l’ostacolo frapposto rispetto all’accesso alle prove concorsuali, con la logica conseguenza che l’accertamento dell’inidoneità in concreto del questionario a consentire il superamento dello sbarramento da parte del candidato determina l’ammissione *tout court* e in sovrannumero del soggetto ingiustamente penalizzato al prosieguo nelle operazioni concorsuali.

15.5. Il primo motivo del ricorso introduttivo va quindi accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, con particolare riferimento all’esclusione di parte ricorrente dall’elenco dei candidati ammessi alle prove motorio attitudinali e definitiva ammissione al prosieguo della procedura e stabilizzazione degli esiti delle successive prove cui il ricorrente è stato sottoposto a

seguito della decisione assunta in sede cautelare (cfr. Tar Lazio, III-*bis*, 12 febbraio 2022, n. 1762). In esecuzione della presente pronuncia l'amministrazione, quindi, potrà sciogliere la riserva sempre se fondata unicamente sulle questioni oggetto del presente giudizio.

16. In conclusione, il ricorso introduttivo è fondato e deve essere accolto nei termini sopra spiegati.

17. Le spese di giudizio seguono il principio della soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo, anche in considerazione del fatto che la decisione si inserisce nell'ambito di un contezioso seriale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento di esclusione adottato nei confronti del ricorrente.

Condanna l'amministrazione al pagamento in favore di parte ricorrente delle spese di giudizio, che si liquidano in € 1.000,00, oltre spese generali e altri oneri di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

Dario Aragno, Referendario

L'ESTENSORE
Agatino Giuseppe Lanzafame

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi