

Publicato il 13/02/2024

N. 02960/2024 REG.PROV.COLL.
N. 12577/2022 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 12577 del 2022, proposto da Stefano Scurto, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Grazia Carcione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Bocca di Leone 78;

contro

Ministero dell'Interno, Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della 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;

per l'annullamento:

- dell'elenco contenente gli ammessi alle prove motorio-attitudinali del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – IV Serie Speciale Concorsi ed Esami – del 19 luglio 2022;
- dell'elenco contenente gli esiti della prova preselettiva del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo

nazionale dei vigili del fuoco;

- del questionario e delle risposte ivi contenute somministrati al ricorrente, nella parte in cui vengono posti quesiti non pertinenti rispetto al bando di concorso;

- dell'esito della prova sostenuta dal ricorrente e ove occorra

- del bando di concorso per titoli ed esami, a 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, indetto con Decreto n. 34 del 21 febbraio 2022 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - IV Serie Speciale Concorsi ed Esami - del 25 febbraio 2022;

- di ogni atto connesso, collegato e/o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2024 il dott. Dario Aragno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente ha partecipato al concorso pubblico, per esami, indetto dal Ministero dell'Interno con Decreto n. 34 del 21 febbraio 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – 4^a Serie Speciale Concorsi ed Esami – n. 16 del 25 febbraio 2022, per il reclutamento di 300 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il bando di concorso, agli artt. 6 e 7, prevedeva lo svolgimento di una prova preselettiva, indicandone le relative materie, stabilendo 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”*.

Con la pubblicazione dei risultati della prova preselettiva, in data 17 giugno 2022, il ricorrente ha preso contezza di aver conseguito un punteggio di 25,68, inferiore a quello utile per l'accesso alle fasi successive, pari a 25,69 punti.

1.1. Il ricorrente, pertanto, ha impugnato: l'elenco degli ammessi alle successive prove motorio-attitudinali del concorso; l'elenco contenente gli esiti della prova preselettiva della procedura concorsuale; il questionario ricevuto in sede di prova preselettiva, laddove recava i quesiti oggetto di contestazione; il bando di concorso; ogni altro atto connesso, collegato o presupposto.

1.2. Avverso il provvedimento di esclusione e gli altri atti indicati in epigrafe è insorto, deducendone l'illegittimità con un unico motivo di ricorso, incentrato sulla violazione dell'art. 7 del bando di concorso, con il quale l'amministrazione si era vincolata a sottoporre ai candidati quesiti relativi ad un preciso programma d'esame, indicando le seguenti materie: *storia d'Italia dal 1861 ad oggi* ed elementi di chimica; quesiti di tipo logico-deduttivo e analitico, volti a esplorare le capacità intellettive e di ragionamento; quesiti finalizzati ad accertare la conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e della lingua inglese. Ciò premesso, ha esposto che il test a lui somministrato nella prova preselettiva conteneva, tra le altre, le domande n. 37, 38 e 39, recanti, rispettivamente, i seguenti quesiti: "37: *Il 3 agosto 2002, grazie anche alla pressione internazionale e alla volontà di entrare a far parte dell'Unione europea, quale nazione ha abolito la pena di morte?* Grecia; Albania; Turchia"; 38: *Quale politico ha vinto le lezioni presidenziali negli USA nel 2020?* Hilary Clinton; Donald Trump; Joe Biden; 39: *L'uccisione dell'arciduca austro-ungarico Francesco Ferdinando a Sarajevo fu la causa dell'inizio di quale avvenimento storico del 900?* Seconda guerra dei Balcani; Prima guerra mondiale; Prima guerra dei Balcani", all'evidenza non collocabili tra le materie d'esame, presupponendo la conoscenza di nozioni riconducibili al panorama storico e geopolitico internazionale e, nel caso del quesito n. 39, era inficiato anche dal fatto che nessuna risposta era corretta. Poiché a tali quesiti non ha dato alcuna

risposta, conseguendo, pertanto, 0 punti, chiede che vengano *“annullati così da neutralizzarne l'incidenza negativa svolta sulla valutazione del ricorrente”*.

1.3. L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio e – con successiva memoria – si è opposta all'accoglimento del ricorso, eccependo, innanzitutto, la tardività del ricorso, il difetto di legittimazione e la carenza di interesse, in quanto l'eventuale accoglimento delle censure e l'annullamento dei quesiti – ipotesi in cui viene adombrato un possibile sconfinamento del giudice amministrativo nel merito riservato all'amministrazione, derivante dalla sovrapposizione di un proprio giudizio tecnico-discrezionale a quello formulato dall'amministrazione con la predisposizione del quesito – non potrebbero in alcun caso condurre all'attribuzione del punteggio previsto in caso di risposta corretta poiché tale effetto si pone in insanabile contraddizione con i vizi dedotti. Nel merito, è stata, in ogni caso, rivendicata *“l'assoluta correttezza ed attinenza dei quesiti formulati”*.

1.4. Alla camera di consiglio del 15 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione; all'esito, il Collegio, ritenendo i quesiti nn. 37 e 38 manifestamente estranei alle materie previste dal bando, ha accolto la domanda cautelare e ammesso il ricorrente con riserva al prosieguo della procedura selettiva.

1.5 All'udienza del 23 gennaio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente occorre dare atto che il ricorrente risulta inserito in graduatoria “con riserva” alla posizione n. 282 e che tale dato è stato rilevato dalla documentazione versata nel fascicolo di analogo contenzioso relativo alla medesima procedura concorsuale.

In proposito, occorre rammentare che, nel caso in cui il ricorrente, in esito alla proposizione di un gravame avente ad oggetto il provvedimento di esclusione da un concorso pubblico, sia stato collocato in graduatoria con riserva sulla base di un'autonoma valutazione dell'amministrazione, non sussiste un interesse all'impugnazione dell'atto conclusivo del concorso (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 luglio 2010, n. 4286).

Si osserva, per inciso, che l'amministrazione, in tali casi, potrebbe legittimamente determinarsi nell'adempiere all'ordine del giudice, limitandosi ad ammettere il candidato alle successive prove, senza per questo essere tenuta a annoverarlo tra gli idonei (o i vincitori) con riserva.

Tanto premesso, dall'ammissione con riserva e non a pieno titolo del ricorrente, deriva la permanenza del suo interesse ad ottenere una pronuncia definitiva sul profilo dell'illegittimità dell'azione amministrativa tenuta in occasione della prova preselettiva da lui svolta e non superata. La giurisprudenza, in casi simili, si è 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, Sez. III, 29 ottobre 2019, n. 7410 e, da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VII, 24 marzo 2023, n. 3077).

3. Svolte tali opportune premesse, il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulle eccezioni di tardività del ricorso, difetto di legittimazione attiva e di carenza di interesse sollevate dalla difesa erariale.

3.1. Si deduce, preliminarmente, l'irricevibilità del ricorso.

L'eccezione è infondata.

Il ricorso risulta, infatti, notificato all'amministrazione resistente entro il termine di sessanta giorni dall'avvenuta conoscenza della mancata ammissione alle prove motorio-attitudinali, coincidente con la pubblicazione del corrispondente avviso e dell'elenco dei candidati ammessi, in data 19 luglio 2022.

Qualora, poi, l'eccezione si riferisse all'intempestiva impugnazione del bando – comunque contestato nella sola ipotesi di una sua interpretazione “estensiva”, incline a ricomprendere nella materia *“storia d'Italia dal 1861 ad oggi”* anche avvenimenti avvenuti fuori del contesto nazionale – si rileva, in

proposito, che il candidato può dolersi del pregiudizio derivante da un'interpretazione *in malam partem* della disciplina concorsuale, perpetrata attraverso l'inserimento dei quesiti ai quali non ha fornito risposta, solo una volta che ha avuto contezza della valutazione negativa della prova espletata e, quindi, con la pubblicazione degli esiti della prova preselettiva. Si tratta, quindi, di una previsione del bando non dotata di effetto immediatamente escludente, dipendendo la sua lesività dall'interpretazione della clausola relativa all'estensione di una delle materie oggetto d'esame che l'amministrazione ha fatto propria in occasione della predisposizione dei questionari, mentre, di converso, l'impugnazione immediata del bando è *"circoscritta al caso della contestazione di clausole riguardanti requisiti di partecipazione ex se ostative all'ammissione dell'interessato"* (in tal senso Cons. Stato, Sez. VII, 10 maggio 2022, n. 3636).

3.2. In secondo luogo, l'amministrazione resistente contesta il difetto di legittimazione e la carenza di interesse del ricorrente, che non potrebbe ambire ad una valutazione fittiziamente positiva delle tre domande alle quali non ha risposto, per cui le censure del ricorrente non supererebbero la c.d. "prova di resistenza".

Neanche tali eccezioni sono fondate.

3.2.1. La prima eccezione è infatti infondata ove si consideri che il doc. n. 2 allegato al ricorso del ricorrente contiene il test somministrato con il progressivo Codice Prova: n. 2870978845 e reca le domande nn. 37, 38 e 39 oggetto di contestazione; al riguardo l'amministrazione nulla ha argomentato circa la mancata corrispondenza tra il suddetto test e quello effettivamente somministrato al ricorrente.

3.2.2. Quanto alla prova c.d. di resistenza, il cui superamento è necessario ai fini dell'accoglimento del ricorso (cfr. sul punto Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 marzo 2022, n. 2304, e 08 febbraio 2022, n. 881) è sufficiente osservare che, ove, in luogo delle domande nn. 37, 38 e 39, alle quali non ha risposto, fossero state proposte al ricorrente domande rientranti nelle materie previste dal

bando, avrebbe potuto conseguire il punteggio di 28,68 (ovvero un punteggio superiore a quello riportato dall'ultimo degli ammessi). Circostanza, quest'ultima, che già di per sé consente di ritenerla superata, atteso il pregiudizio derivante dalla somministrazione di tre quesiti "in meno", in quanto inconferenti, rispetto ai 40 previsti.

Fermo quanto sopra, a ciò deve aggiungersi, in termini generali, che nella procedura oggetto del presente giudizio non era possibile calcolare la prova di resistenza attraverso l'espunzione delle domande contestate da tutti i questionari dei partecipanti e la riformulazione della graduatoria, atteso che a ogni candidato è stato somministrato un questionario contenente domande diverse.

Rispetto alla prova preselettiva della presente procedura, allora, la prova di resistenza non può che calcolarsi facendo riferimento al punteggio che il ricorrente avrebbe potuto conseguire laddove gli fossero stati somministrati quesiti conferenti rispetto alle materie previste dal bando.

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 risposto a dette domande.

Neanche 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 concorsuali, senza contribuire in alcun modo a determinare la posizione in graduatoria del candidato, la presenza nel questionario di quesiti estranei alle materie indicate nel bando (che, inducendo il candidato in errore e, quindi, a non rispondere, gli impediscano – in concreto – il raggiungimento del punteggio minimo necessario) 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 ingiustificatamente penalizzato al prosieguo nelle operazioni concorsuali.

4. Nel merito, il ricorso è fondato.

4.1. 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.”* (T.A.R. Roma, Sez. II, 11 gennaio 2023, n. 441; in tal senso anche Consiglio di Stato, Sez. III, 07 aprile 2023, n. 3637, e Consiglio di Stato, Sez. 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, Sez. V, 10 aprile 2013, n. 1969).

4.2. Pertanto, deve ribadirsi che le clausole del bando di concorso per l'accesso al pubblico impiego, che, anche secondo la più recente giurisprudenza della

Corte di Cassazione, configura un'offerta al pubblico ai sensi dell'art. 1336 c.c (Cass. civ., Sez. lavoro, ord. 03 gennaio 2023, n. 79), non possono essere conseguentemente assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, dovendo, invece, essere interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione (cfr. art. 12, co. 1, disp. prel. c.c.). Soltanto qualora il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto 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.

5. 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 di esame fossero esclusivamente quelle enumerate nella sopra richiamata disposizione.

5.1. Ebbene, all'evidenza, le domande nn. 37 e 38, contenute nel test somministrato al ricorrente, non rientrano tra nessuna delle materie indicate nella *lex specialis*, involgendo competenze relative alla diversa disciplina della storia internazionale. 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, trascendendo così i limiti imposti dai principi di immutabilità del bando di concorso (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.

5.2. Atteso che al ricorrente è sufficiente ottenere un incremento di 0,01 punti per raggiungere il punteggio utile ai fini dell'ammissione alle prove motorio-attitudinali, pari a 25,69, il riconoscimento della palese estraneità dei quesiti nn. 37 e 38 alle materie previste dal bando ed il loro annullamento, con gli effetti sopra indicati ai fini della rideterminazione del punteggio conseguito (25,68 + 2), sono di per sé sufficienti ad accedere al risultato anelato e consentono, pertanto, di prescindere dall'esame della più opinabile riconducibilità alle materie d'esame del quesito n. 39, dall'annullamento del quale il ricorrente non trarrebbe alcuna utilità aggiuntiva.

6. Il ricorso va pertanto 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, Sez. III-*bis*, 12 febbraio 2022, n. 1762). In esecuzione della presente pronuncia l'amministrazione potrà sciogliere la riserva sempre se fondata unicamente sulle questioni oggetto del presente giudizio.

7. 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 I quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla il provvedimento di esclusione.

Condanna l'Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in euro 1.000,00, oltre spese generali, i.v.a. e c.p.a. come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Dario Aragno, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Dario Aragno

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO