

"Omissis"

FATTI DI CAUSA

1. Pe.Bi.La. propose ricorso a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, chiedendo l'annullamento a) del D.M. 6 settembre 2016, n. 478, avente ad oggetto l'approvazione della graduatoria finale per la specialità "canottaggio, doppio, pesi leggeri donne", del concorso pubblico per titoli a dodici posti per l'accesso al ruolo dei Vigili del Fuoco in qualità di atleta del gruppo sportivo dei Vigili del Fuoco Fiamme Rosse del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, b) dei verbali della Commissione esaminatrice relativi all'attribuzione dei punteggi, e c) della nota dell'11 ottobre 2016, con cui era stato comunicato l'esito negativo dell'istanza di riesame in autotutela da lei proposta, con d) l'accertamento del diritto al risarcimento del danno in forma specifica e, in subordine, per equivalente monetario.

Premesso di essersi classificata al terzo posto con il punteggio di 39 punti, mentre al primo ed al secondo posto si erano classificate rispettivamente P.P. con 40 punti ed T.E. con 39,4 punti, la ricorrente sostenne che alla P. erano stati attribuiti punteggi per titoli sportivi non rientranti nella specialità del doppio pesi leggeri, nonché un punteggio per la partecipazione al Campionato mondiale di Aiguebelette del 29 agosto 2015, al quale aveva preso parte soltanto in qualità di riserva, e alla T. era stato attribuito un punteggio per il piazzamento ottenuto nel Campionato italiano di fondo di Pisa del 25 gennaio 2015, non rientrante nelle competizioni di categoria ma in quelle assolute, mentre ad essa ricorrente era stato attribuito un punteggio inferiore a quello previsto per la partecipazione al Campionato mondiale di categoria di Plovdiv.

Si costituirono la P. e la T., e resistettero all'impugnazione, la seconda proponendo anche ricorso incidentale, con cui contestò il punteggio attribuito alla prima e lamentò la mancata attribuzione del punteggio previsto per la propria partecipazione al Campionato mondiale del 2015.

Con motivi aggiunti, la ricorrente impugnò poi il decreto con cui le controinteressate erano state nominate allievi Vigili del Fuoco, le note con cui le stesse erano state convocate al relativo corso di formazione e quelle attestanti l'esito dell'esame finale del corso.

1.1. Con sentenza del 20 settembre 2018, il Tar Lazio dichiarò inammissibile il ricorso incidentale, in quanto avente ad oggetto censure che avrebbero dovuto essere proposte con autonomo ricorso, e rigettò quello principale, osservando che la Tabella A allegata al D.M. 13 aprile 2015, n. 61, richiede soltanto la partecipazione al campionato mondiale, ed aggiungendo che alla seconda classificata spettava l'ulteriore punteggio previsto per la partecipazione al Campionato italiano di fondo di Pisa, in quanto campionato di categoria.

2. L'appello proposto dalla Pe. è stato accolto dal Consiglio di Stato, che con sentenza del 14 gennaio 2020 ha dichiarato l'illegittimità della graduatoria, nella parte riguardante il punteggio attribuito alla P., riconoscendo a quest'ultima 25 punti, disponendo la collocazione della Pe. al secondo posto, con 39 punti, e dichiarando l'obbligo dell'Amministrazione di far luogo all'assunzione della ricorrente.

A fondamento della decisione, il Giudice amministrativo di secondo grado ha osservato che la convocazione della P. al Campionato mondiale del 2015 in qualità di riserva non era valutabile alla stessa stregua della partecipazione, dal momento che la stessa non aveva di fatto gareggiato. Ha ritenuto irrilevante, al riguardo, la circostanza che il bando di concorso non richiedesse l'effettiva partecipazione, affermando che il tratto distintivo tra convocazione e partecipazione è rappresentato proprio dalla partecipazione alla gara, ed aggiungendo che la Tabella A allegata al D.M. n. 61 del 2015, prevede punteggi decrescenti a seconda del piazzamento, l'ultimo dei quali si riferisce proprio alla partecipazione, da intendersi come partecipazione alla gara. Ha escluso la possibilità di tener conto dell'interesse prevalente dell'Amministrazione a selezionare l'atleta che, nonostante l'illegittima assunzione, aveva continuato a curare la propria preparazione nel Corpo dei Vigili del Fuoco, osservando che ai fini della selezione l'Amministrazione non era chiamata ad operare alcun bilanciamento d'interessi, non esercitando discrezionalità amministrativa, ma essendo tenuta ad applicare le regole del concorso, alla cui osservanza si era autovincolata con il bando.

Il Consiglio di Stato ha confermato invece che alla T. spettava il punteggio attribuito per il piazzamento ottenuto nel Campionato italiano di fondo di Pisa, rilevando che nel calendario della Federazione Italiana di Canottaggio del 2015 lo stesso non era classificato come campionato assoluto, trattandosi di una gara di distanza, anziché di velocità, per la quale era previsto un distinto punteggio. Ha confermato inoltre il punteggio attribuito alla ricorrente per il Campionato mondiale di Plovdiv, escludendo la possibilità di sommare a quello previsto per il titolo di finalista quello previsto per la partecipazione al Campionato, in quanto si trattava di punteggi alternativi, la cui sommatoria avrebbe impedito la diversificazione del merito.

3. Avverso la predetta sentenza la P. ha proposto ricorso per cassazione, affidato ad un solo motivo, illustrato anche con memoria. Hanno resistito con controricorsi Ministero dell'interno e la Pe., che ha depositato anche una memoria. La T. non ha svolto attività difensiva.

Diritto

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo d'impugnazione, la ricorrente denuncia, ai sensi dell'art. 111 Cost., art. 362 c.p.c. e art. 110 cod. proc. amm., l'eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera del merito amministrativo, sostenendo che, nell'interpretazione del bando di concorso, la sentenza impugnata ne ha indebitamente integrato il testo, avendo inteso l'espressione "partecipazione" come "partecipazione alla gara", ed essendosi in tal modo sostituita all'Amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri. Premesso infatti che le prescrizioni del bando costituiscono la *lex specialis* del concorso, che vincola non solo i concorrenti ma anche l'Amministrazione, la quale non può disapplicarle né modificarle a posteriori, afferma che tale operazione doveva considerarsi preclusa anche al Giudice amministrativo, il quale ha invece stravolto il senso e la funzione dei punteggi previsti, consistenti nel permettere all'Amministrazione di assumere l'atleta più idonea a rappresentarla, ai fini della vittoria nelle competizioni sportive. Aggiunge che la sentenza impugnata ha invaso la sfera di discrezionalità amministrativa spettante alla commissione esaminatrice nella predeterminazione dei criteri di valutazione dei candidati, la quale è sindacabile

dal Giudice amministrativo soltanto in presenza di vizi sintomatici dell'eccesso di potere, nella specie neppure adottati dal Consiglio di Stato.

1.1. Il motivo è inammissibile.

Com'è noto, l'eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, deducibile con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8 e dell'art. 362 c.p.c., è configurabile esclusivamente quando l'indagine svolta dal Giudice amministrativo, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, divenga strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'Amministrazione, procedendo ad un sindacato di merito che si estrinsechi in una pronuncia avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propri del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (cfr. Cass., Sez. Un., 24/05/2019, n. 14264; 26/11/2018, n. 30526; 2/02/2018, n. 2582).

Tale vizio non è riscontrabile nella fattispecie in esame, essendosi il Giudice amministrativo limitato, nell'esercizio della sua giurisdizione generale di legittimità, a verificare la fondatezza delle censure mosse dalla controricorrente al provvedimento impugnato, procedendo al confronto tra i punteggi attribuiti alle concorrenti e quelli previsti dal bando di concorso, interpretato alla stregua delle previsioni contenute nella tabella allegata al decreto ministeriale da esso richiamato, in virtù del quale ha concluso per l'illegittimità della graduatoria formata dalla commissione esaminatrice sulla base dei predetti punteggi, e della conseguente assunzione della ricorrente nel gruppo sportivo dei Vigili del Fuoco. Tale riscontro, condotto attraverso l'individuazione delle categorie previste dalla tabella alle quali avrebbero dovuto essere correttamente ricondotti i titoli sportivi in possesso di ciascuna delle concorrenti, non eccede i limiti del sindacato di legittimità spettante al Giudice amministrativo, il quale si sostanzia nell'accertamento della conformità delle determinazioni assunte dall'Amministrazione alla disciplina dettata dalle norme primarie e secondarie che le riguardano, ivi compresi i profili della legittimazione dell'autorità procedente ad adottarle e della rispondenza delle stesse alla funzione tipica loro assegnata dalla legge, anche in relazione alle ragioni concretamente addotte a loro giustificazione e della condotta complessivamente tenuta dall'Amministrazione, nella misura in cui ne venga dedotta l'idoneità ad evidenziare un eccesso di potere, attraverso l'allegazione delle relative figure sintomatiche (sviamento, insufficiente motivazione, difetto di istruttoria, illogicità manifesta). Il predetto accertamento non potrebbe considerarsi esorbitante dalle attribuzioni spettanti al Giudice amministrativo neppure se, come sostiene la difesa della ricorrente, il Consiglio di Stato avesse esteso il proprio sindacato all'eccesso di potere, nonostante la mancata deduzione di tale vizio con il ricorso introduttivo: la pronuncia oltre i limiti della domanda si tradurrebbe infatti non già nel superamento dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa, ma nella mera violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, sancito in via generale dall'art. 112 c.p.c. e ribadito, in riferimento al processo amministrativo, dall'art. 34 cod. proc. amm., ovverosia in un error in procedendo, non deducibile con il ricorso per cassazione ai sensi

dell'art. 111 Cost., comma 8 e dell'art. 362 c.p.c. (cfr. Cass., Sez. Un., 22/04/2013, n. 9687; 4/10/2012, n. 16849; 25/01/2006, n. 1378).

In materia di concorsi pubblici, queste Sezioni Unite hanno d'altronde affermato ripetutamente che il sindacato di legittimità spettante al Giudice amministrativo non è limitato ai vizi del procedimento, ma si estende anche alle valutazioni tecniche compiute dalle commissioni esaminatrici, delle quali può ben essere rilevata l'irragionevolezza, l'arbitrarietà o la contrarietà al principio della par condicio tra i concorrenti, senza che ciò comporti un'invasione della sfera di discrezionalità riservata all'Amministrazione, denunciabile con il ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione (cfr. Cass., Sez. Un., 13/02/2020, n. 3562; 28/05/2012, n. 8412; 19/12/2011, n. 27283). Con particolare riguardo all'ipotesi in cui, come nella specie, l'oggetto dell'impugnazione sia costituito dalla graduatoria formata dalla commissione, della quale venga denunciata la difformità rispetto alle prescrizioni contenute nel bando di concorso, è stato precisato che l'individuazione della portata di tali prescrizioni, in cui consiste l'interpretazione del bando, non si traduce in uno sconfinamento nell'ambito delle valutazioni di convenienza ed opportunità spettanti all'Amministrazione, dal momento che le attribuzioni del Giudice amministrativo, nell'esercizio della sua giurisdizione di legittimità, comprendono anche il potere di accertare i fatti rilevanti ai fini del riscontro della legittimità dell'atto impugnato (cfr. Cass., Sez. Un., 3/11/1988, n. 5922; 5/07/1983, n. 4501). In quest'ottica, è stata esclusa la configurabilità dell'eccesso di potere giurisdizionale non solo in riferimento alla verifica del possesso dei requisiti prescritti dal bando, la quale si risolve nell'accertamento dei presupposti di fatto del provvedimento conclusivo della procedura concorsuale, volta a stabilire se la legge consenta all'Amministrazione di adottarlo (cfr. Cass., Sez. Un., 11/05/1998, n. 4750), ma anche in riferimento all'effetto costitutivo della decisione, che comporta la modificazione dei risultati della procedura, essendo stato precisato che l'autoesecutività della pronuncia di annullamento rappresenta soltanto la conseguenza dell'interpretazione della norma di legge applicabile al caso concreto (cfr. Cass., Sez. Un., 4/03/1997, n. 1908; 18/02/1997, n. 1485).

In contrario, la ricorrente invoca l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il bando costituisce la *lex specialis* del concorso, la cui interpretazione deve aver luogo sulla base di un criterio strettamente letterale, dal momento che le prescrizioni in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei principi di tutela dell'affidamento e della parità di trattamento dei concorrenti, che risulterebbero 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 (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27/12/2019, n. 8821; 10/04/2013, n. 1969; Cons. Stato, Sez. IV, 19/02/2019, n. 1148). Orbene, è vero che, in virtù di tale principio, i Giudici amministrativi hanno escluso il potere dell'Amministrazione di modificare o integrare la disciplina di gara a mezzo di chiarimenti autointerpretativi che comportino l'attribuzione a determinate prescrizioni di una portata diversa e maggiore di quella risultante dal testo del bando, ritenendo ammissibile soltanto un'operazione di interpretazione volta a

renderne comprensibile il significato e/o la ratio (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 27/12/2019, n. 8873; Cons. Stato, Sez. V, 2/09/2019, n. 6026). Non può tuttavia condividersi la tesi sostenuta dalla ricorrente, secondo cui, ove l'operazione ermeneutica sia affidata al Giudice amministrativo, dinanzi al quale siano stati impugnati gli atti della procedura concorsuale, il risultato della stessa può essere censurato con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8 e dell'art. 362 c.p.c., in base all'assunto che, per effetto dell'adozione di un criterio diverso da quello applicabile alla stregua dei predetti principi, l'interpretazione si sia tradotta in una modificazione del bando, con conseguente invasione dell'ambito riservato alla discrezionalità dell'Amministrazione. Il sindacato spettante alle Sezioni Unite della Corte di cassazione in sede d'impugnazione delle decisioni dei giudici speciali per motivi inerenti alla giurisdizione è infatti circoscritto al controllo dell'eventuale superamento dei limiti esterni della giurisdizione medesima, e non può quindi essere esteso anche al modo in cui la stessa è stata esercitata (cfr. Cass., Sez. Un., 25/03/2019, n. 8311; 14/11/2018, n. 29285; 5/12/2016, n. 24740): esso pertanto, non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche compiute dal Giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori in iudicando o in procedendo, non assumendo alcun rilievo, a tal fine, la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane pur sempre confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, dal momento che l'interpretazione delle norme costituisce il proprium distintivo dell'attività giurisdizionale (cfr. Cass., Sez. Un., 4/12/2020, n. 27770; 31/05/2016, n. 11380).

2. Il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile, con la conseguente condanna della ricorrente al pagamento delle spese processuali, che si liquidano come dal dispositivo.

Trattandosi di procedimento esente dal contributo unificato, non trova applicazione del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, inserito dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17.

PQM

dichiara inammissibile il ricorso. Condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità, che liquida per Pe.Bi.La. in Euro 5.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00, ed agli accessori di legge, e per il Ministero dell'interno in Euro 5.000,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito.

Così deciso in Roma, il 25 maggio 2021.

Depositato in Cancelleria il 4 ottobre 2021