

Interpretazione letterale del bando di concorso pubblico

T.A.R. - T.A.R. Umbria - Perugia - Sentenza 8 ottobre 2015, n. 459

N. 459/2015 Reg. Prov. Coll.
N. 564 Reg. Ric.
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria (Sezione Prima) ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 564 del 2010, proposto da:

V. R., rappresentata e difesa dall'avv. Maria Di Paolo, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio Coaccioli in Perugia, piazza Alfani, 4;

contro

Comune di Spoleto, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulio Massi e Monica Picena, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Provinciale in Perugia, Via Palermo s.n.c.;

nei confronti di

- R. G., rappresentata e difesa dagli avv.ti Arturo Cancrini, Emilia Piselli, Pier Luigi Iantaffi, con domicilio eletto presso l'avv. Silvia Cutini in Perugia, piazza Italia, 9;

- G. B., S. C., V. G., E. M., V. R., L. D., L. C.;

per l'annullamento

- del provvedimento adottato il giorno 4 ottobre 2010 di esclusione della ricorrente dalle prove scritte del giorno medesimo per il concorso a n. 1 posti di esperto gare, categoria C, e dei relativi verbali di selezione, tra cui il verbale n. 3 del 4 ottobre 2010 in parte qua;

- della determinazione dirigenziale pubblicata in Internet il 22 settembre 2010, contenente l'elenco degli ammessi ai concorsi banditi dal Comune di Spoleto, limitatamente all'art. 9, là dove stabilisce che i candidati che saranno presenti nella sede designata per lo svolgimento delle prove (Scuola di Polizia di Spoleto, Piazza Polvani), alle ore 9.00, saranno, con la conclusione delle operazioni di identificazione, ammessi allo svolgimento della prova stessa, mentre coloro che non saranno presenti al medesimo orario saranno considerati rinunciatari ed esclusi dal concorso, come da art. 9 del relativo bando, nella parte in cui il requisito "della presenza" possa essere interpretato come riferito alla presenza nell'aula designata anziché nella struttura designata (Scuola di Polizia) e comunque là dove possa essere interpretato nel senso di apportare modifica ex post alle disposizioni del bando relative alle modalità di manifestazione, da parte dei candidati, della volontà di rinunciare al concorso;

- in via tuzioristica e derivata, dei verbali tutti di selezione, da 1 a 7;

- in via consequenziale e derivata, della graduatoria finale del concorso, del provvedimento di approvazione della medesima, di quello di approvazione delle procedure poste in essere dalla commissione giudicatrice, e della determinazione a firma del Direttore generale del Comune di Spoleto con cui si approvano gli atti concorsuali e si dichiara vincitrice la sig.ra R. G. e del relativo atto di nomina della stessa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Spoleto e della controinteressata R. G.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2015 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente impugna il provvedimento di cui al verbale della Commissione esaminatrice in data 4 ottobre 2010, recante la propria esclusione dalle prove scritte del concorso ad un posto di esperto gare, categoria "C", bandito dal Comune di Spoleto, la graduatoria finale che ha visto vincitrice la sig.ra R. G., nonché l'avviso on line in data 22 settembre 2010, limitatamente all'art. 9, ove, specificando la previsione dell'art. 11 del bando di concorso, si stabilisce che i candidati che saranno presenti nella sede designata per lo svolgimento delle prove (Scuola di Polizia di Spoleto, Piazza Polvani) alle ore 9,00 saranno ammessi allo svolgimento della prova stessa, ovvero esclusi se in ritardo, per l'ipotesi in cui il requisito della presenza possa essere inteso come riferito alla presenza nell'aula designata, anziché nella struttura designata, sperando anche domanda di risarcimento del danno per perdita di chance (nella misura del 10 per cento della retribuzione base per un periodo di dieci anni).

Premette di avere fatto ingresso nella sede della Scuola di Polizia alle ore 9,00 attraverso la Porta Carraia, chiedendo all'agente che vigilava l'accesso di indicarle l'aula dove si svolgeva la prova concorsuale; pervenuta nei pressi dell'aula, ha trovato la porta chiusa ed il Presidente della Commissione ha rifiutato di ammetterla, in ragione del suo asserito ritardo.

Deduce a sostegno del ricorso il seguente, articolato, motivo di diritto: violazione del bando di concorso e dell'art. 9 della determinazione pubblicata su internet in data 22 settembre 2010; eccesso di potere per violazione della par condicio, ingiustizia manifesta, difetto di motivazione, travisamento dei fatti, nell'assunto che la presenza fisica dentro la scuola alle ore 9,00 comporta, a termini della lex specialis del concorso, l'ammissione al concorso, a prescindere dal momento di approdo nell'aula, e quindi di esecuzione delle operazioni di identificazione. Alle ore 9 la ricorrente era presente nella sede della Scuola di Polizia, come confermato anche dalle "dichiarazioni testimoniali in atti". Né ha fondamento l'assunto che la porta di ingresso fosse aperta anche dopo le 9,00 in ragione di un guasto meccanico; tale circostanza non risulta in alcun documento ed è comunque smentita dal fatto che al momento dell'uscita della ricorrente (poco dopo le 9,05) la porta funzionava perfettamente, visto che era chiusa, ed erano rimasti fuori alcuni candidati presentatisi alle 9,01.

Si è costituito in giudizio il Comune di Spoleto eccependo la non integrità del contraddittorio (nei confronti di tutti i candidati collocati in graduatoria), l'improcedibilità sotto ulteriori profili e comunque l'infondatezza nel merito del ricorso.

Si è altresì costituita in giudizio la sig.ra R. G., eccependo l'improcedibilità del ricorso sotto molteplici profili, e comunque la sua infondatezza nel merito.

La ricorrente ha integrato il contraddittorio nei confronti degli altri soggetti utilmente collocati nella graduatoria.

All'udienza del 13 maggio 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. - Deve essere anzitutto disattesa l'eccezione di improcedibilità svolta dalle parti resistenti nell'assunto che la ricorrente, quand'anche conseguisse il massimo del punteggio (30) alle prove scritte ed orale, non potrebbe raggiungere il punteggio raggiunto dalla sig. ra R. G. (pari a 67,75), potendo comunque ottenere solamente punti 4,5/10 per i titoli.

Ed invero l'interesse della ricorrente, come espressamente allegato (alla pag. 13 del ricorso), non si compendia solamente nella possibilità di concorrere al conseguimento dell'unico posto, ma anche nella possibilità di collocamento in una posizione utile in graduatoria, suscettibile di essere utilizzata per ulteriori posti che si rendano disponibili, o comunque come titolo valutabile in altre procedure concorsuali.

1.1. - Analogamente infondata è l'eccezione di improcedibilità, sviluppata dalle parti resistenti nel presupposto che non sia stato

impugnato con motivi aggiunti il provvedimento di approvazione della graduatoria, pubblicato nell'albo pretorio del Comune in data 12 novembre 2010.

Ed infatti, anche a prescindere dall'enucleazione dell'interesse specifico della ricorrente, che è quello di ottenere l'annullamento della propria esclusione dal concorso ai fini risarcitori, come allegato nella memoria datata 11 aprile 2012, occorre considerare che nel caso di specie il provvedimento di approvazione della graduatoria è stato espressamente impugnato (punto sub d dell'epigrafe del ricorso). Di conseguenza, non è ravvisabile un onere di proposizione di motivi aggiunti, anche perché detto decreto direttoriale è dell'11 novembre 2010, e dunque antecedente alla proposizione del ricorso introduttivo.

1.2. - Destituita di fondamento è anche l'eccezione di improcedibilità, svolta dalla sola controinteressata, per intervenuta perenzione del ricorso ai sensi dell'art. 81 del cod. proc. amm.

Ed infatti all'udienza del 16 maggio 2012 il ricorso non è stato cancellato dal ruolo, ma semplicemente rinviato a data da destinarsi.

Nel processo amministrativo la perenzione non può avverarsi quando non compete alle parti lo svolgimento di attività per impulso del processo, ma all'organo giudiziario adito; di conseguenza, una volta fissata e tenuta l'udienza, va certamente presentata una nuova domanda di fissazione di udienza nel caso di cancellazione della causa dal ruolo, ma la stessa conclusione non vale nella diversa ipotesi del rinvio della causa a data da destinarsi, atteso che in questa seconda evenienza permane intatto l'effetto processuale indotto dalla domanda di fissazione, ma se ne rinvia la compiuta attuazione ad altra data (in termini Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 2013, n. 874).

2. - Il ricorso, nel merito, è infondato, e deve pertanto essere disatteso.

Occorre invero rilevare che nel verbale n. 3 del 4 ottobre 2010, recante l'esclusione della ricorrente dalla procedura concorsuale, si afferma che «alle ore 9:05 la Commissione viene chiamata dal personale della Polizia di Stato per verificare l'eventuale partecipazione di una candidata», e, soprattutto, che «la candidata V. R. [...] dichiara di essersi presentata alla porta carraia alle ore 9:01 e, pertanto, chiede di essere ammessa al concorso».

Ora, per giurisprudenza pacifica, il verbale della Commissione esaminatrice di un concorso pubblico costituisce un atto pubblico, che è assistito da fede privilegiata, facendo prova sino a querela di falso di quanto in esso attestato (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 28 febbraio 2013, n. 1222; Sez. III, 23 marzo 2012, n. 1690; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 22 ottobre 2013, n. 2338). Più precisamente, l'art. 2700 del cod. civ. dispone che l'atto pubblico fa piena prova, sino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. Ne consegue che è riservata al giudizio di querela di falso la proposizione e l'esame di ogni questione concernente l'alterazione nel verbale della realtà degli accadimenti e dell'effettivo svolgersi dei fatti.

Nel caso di specie non risulta documentato che sia stato instaurato un siffatto giudizio, limitandosi la ricorrente, nell'atto introduttivo (pag. 6), a riservarsi ogni azione avverso il verbale ed i verbalizzanti.

Tale circostanza ha portata di per sé dirimente ai fini del decidere, in quanto risulta attestato che la ricorrente non era presente all'ora prestabilita, e doveva dunque considerarsi rinunciataria.

Ed infatti il bando di concorso per esperto gare prevede, all'art. 11, comma 9, che «i candidati che non risultano presenti nel giorno ed ora prestabiliti per le prove si considerano rinunciatari e verranno esclusi dal concorso». L'art. 15 del bando stabilisce inoltre il diario delle prove, e, nel mentre fissa la data (per la prova scritta tecnico-professionale, quella di lunedì 4 ottobre 2010, ore 9,00), per la sede rinvia ad una successiva pubblicazione nell'albo pretorio dell'ente, costituito dal portale web, di mercoledì 22 settembre.

L'art. 9 di tale avviso dettaglia le "operazioni di svolgimento delle prove", stabilendo che l'identificazione dei candidati si svolge tra le ore 8,00 e le ore 9,00; precisa altresì che i candidati «presenti alle ore 9,00 nella sede della Scuola di Polizia saranno, con la conclusione delle operazioni di identificazione, ammessi allo svolgimento della prova tecnico-professionale», mentre quelli che «non saranno presenti alle ore 9,00 nella sede della Scuola di Polizia sono considerati rinunciatari e non potranno svolgere la prova tecnico-professionale con l'esclusione dal concorso come previsto dall'art. 9, comma 1 del bando».

Alla stregua della *lex specialis* di gara, specificata ma non modificata dall'avviso del 22 settembre 2010, è dunque evidente che l'ingresso, da parte della ricorrente, nella sede della Scuola della Polizia alle 9,01 è tardivo, e comportando la non presenza della candidata nella sede concorsuale alle ore 9,00, ne ha determinato la legittima esclusione, quale rinunciataria.

Resta da aggiungere che la richiesta, da parte ricorrente, prova testimoniale ai sensi dell'art. 63, comma 3, del cod. proc. amm. è inammissibile, in quanto diretta a contestare, al di fuori del procedimento di querela di falso, un fatto il cui accertamento è assistito da fede pubblica privilegiata.

2.1. - Occorre inoltre farsi carico di valutare l'ulteriore (e logicamente subordinato) argomento difensivo, svolto dalla ricorrente soprattutto nella memoria difensiva, con cui si contesta la legittimità di un'esclusione pronunciata nei confronti di un candidato ad un concorso pubblico presentatosi con uno o due minuti di ritardo, e comunque prima che la prova di esame fosse cominciata.

La doglianza non è peraltro suscettibile di positiva valutazione sul piano della giurisdizione di legittimità.

Ed infatti il ritardo, seppure modesto (dovendosi peraltro considerare che le operazioni di identificazione, in conformità dell'avviso del 22 settembre 2010, hanno avuto inizio alle ore 8,00) della ricorrente vi è stato, e per di più neppure giustificato, a quanto si evince dalla documentazione in atti. Del resto, nell'ambito delle operazioni di svolgimento delle prove l'onere, posto a carico dei concorrenti, di presentazione, quanto meno entro le 9,00, nel luogo di svolgimento delle prove concorsuali, non può ritenersi irragionevole, ed anzi risulta tale da poter essere adempiuto usando una ordinaria diligenza.

E' principio consolidato quello per cui il bando di concorso, in quanto *lex specialis* del concorso, deve essere interpretato in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole nello stesso contenute (auto)vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza margini di discrezionalità, anche a tutela della parità di trattamento tra i partecipanti (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2709).

3. - In conclusione, deriva da quanto esposto che il ricorso, con l'unita domanda risarcitoria, deve essere respinto.

La peculiarità della vicenda giustifica peraltro la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE
Cesare Lamberti

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRIMO REFERENDARIO
Paolo Amovilli

Depositata in Segreteria l'8 ottobre 2015
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)