

Pubblicato il 12/02/2025

N. 01168/2025REG.PROV.COLL.
N. 06539/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6539 del 2023, proposto dalla signora Barbara Carobelli, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Mastrangelo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

delle signore Stratico Maria Chiara e Milei Alessia Santa, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, n. 5929 del 2023, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2024 la consigliera Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado l'odierna appellante impugnava e chiedeva l'annullamento della graduatoria finale emanata in data 20 dicembre 2022 di cui al Bando di concorso emanato con Decreto del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2022, pubblicato in Gazzetta Ufficiale IV Serie speciale n. 28 dell'8 aprile 2022, con il quale era stata indetta la procedura selettiva pubblica per il reclutamento di millenovecentocinquantasei unità di personale non dirigenziale a tempo determinato e a tempo parziale di diciotto ore settimanali, della durata di diciotto mesi, per la figura di "assistente amministrativo gestionale (codice AAG/TC)" (art. 1 comma 3 sub J del bando).

La ricorrente impugnava altresì gli atti presupposti, tra cui l'esito della prova scritta nella quale la stessa aveva conseguito, secondo quanto riportato nell'epigrafe del ricorso, punti 18,8.

La prova scritta è stata strutturata "*in un test di venti quesiti a risposta multipla da risolvere in quaranta minuti, con un punteggio massimo attribuibile di trenta punti*" e con l'attribuzione dei seguenti punteggi: "*risposta esatta: +1,5 punti; mancata risposta: 0 punti; risposta errata: 0,10 punti*" (art. 6 del bando di concorso).

A fondamento del ricorso sono stati proposti due mezzi di gravame.

1.1. Con la sentenza in forma semplificata oggetto dell'odierna impugnativa il T.a.r. ha respinto il ricorso e compensato tra le parti le spese di lite.

2. Nello specifico, il T.a.r. ha rilevato che *“Dalla piana analisi del questionario relativo alla prova della ricorrente si evince che le 6 risposte errate che hanno precluso il raggiungimento del punteggio minimo (21/30) hanno riguardato: la cultura generale (n. 1), l'art. 50 della Costituzione (n. 3), la letteratura italiana (n. 6), la cultura generale (n. 8), il testo unico sul pubblico impiego (n. 11), l'inglese (n. 16), l'inglese (n. 14); ne deriva che anche teoricamente espungendo la domanda di diritto costituzionale (ossia la n. 3) ed anche nell'ipotesi in cui la ricorrente avesse risposto esattamente alla domanda contestata (o, in astratto, ad una domanda sostitutiva), in ogni caso il punteggio finale non avrebbe raggiunto la soglia della sufficienza di 21/30 (attestandosi di $18,80 + 0,10 + 1,5 = 20,4$)”*.

3. L'originaria ricorrente, rimasta soccombente, ha affidato l'appello ai seguenti motivi.

I. L'appellante lamenta nuovamente la circostanza che nel test somministrato fossero presenti domande di diritto costituzionale, materia non prevista dal bando.

Richiama poi una fattispecie identica a quella in esame, in cui relativamente alla domanda n. 3 (*“in base all'articolo 50 della Costituzione possono rivolgere petizioni alle Camere?”*), il T.a.r. del Lazio ha considerato corretta anche la risposta data dalla ricorrente (*“tutti i cittadini residenti in Italia che abbiano compiuto 18 anni”*) (sentenza n. 9971 del 2023).

In tal senso sono stati richiamati i lavori dell'Assemblea costituente che hanno condotto alla formulazione dell'art. 50 della Costituzione (*“Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità”*) nei quali si è dato atto, da parte dell'on. Francesco Colitto, che il riferimento alla maggiore età dei cittadini *“era già nell'articolo 57 dello Statuto albertino, e di questa aggiunta è parola nell'articolo 110 del Regolamento della Camera. A*

me pare che occorra questa aggiunta nel testo della Costituzione, perché non sembri che, eliminatosi quello che è nell'articolo 57 dello Statuto e nell'articolo 110 della Camera, il diritto di rivolgere petizioni alle Camere possa considerarsi un diritto anche del cittadino non maggiorenne”.

Sebbene tale emendamento sia stato respinto e, pertanto, non trasfuso nel testo finale della norma sotto il profilo letterale, sarebbe ragionevole ritenere che l'eventuale firmatario di una petizione debba avere l'età minima per acquisire il diritto di voto, che nel nostro ordinamento costituzionale coincide con la maggiore età.

Poiché la ricorrente ha raggiunto un punteggio di 20,4 punti, sommando a questo punteggio 1,5 punti, ella avrebbe sicuramente superato la prova.

L'appellante evidenzia poi che, secondo il bando, il test avrebbe dovuto prevedere dieci domande di cultura generale ed ulteriori dieci domande attinenti alle seguenti materie: elementi di diritto del patrimonio culturale (Codice dei beni culturali e del paesaggio), nozioni generali sul patrimonio culturale italiano, elementi di diritto amministrativo; conoscenza della lingua inglese.

Poiché nella prova relativa al profilo in esame non era previsto né diritto pubblico né diritto costituzionale non potevano essere inserite le quattro domande vertenti su tali materie.

Un'ulteriore discrasia tra le previsioni del bando e le modalità operative dettate in sede di espletamento della prova, atterrebbe al punteggio attribuibile alle risposte.

Il bando, all'art. 6, prevede l'attribuzione del punteggio di 0,10 per la risposta sbagliata mentre la convocazione per la prova scritta e le modalità dettate in sede di svolgimento hanno previsto l'attribuzione di - 0,10 punti.

Ne è scaturita, nel caso in esame, l'ulteriore decurtazione di 0,7 punti.

II. Il secondo motivo lamenta che ad alcuni candidati sia stata data la possibilità di svolgere la prova in un periodo successivo.

Ne sarebbe scaturita una evidente disparità di trattamento in quanto gli stessi hanno avuto più tempo per prepararsi e conoscere i criteri di orientamento della Commissione.

III. L'appellante domanda, infine, che sia accertato il suo "diritto" al superamento della prova – tenuto conto che la stessa ha dimostrato di rispondere più che sufficientemente alle domande somministrate, escluse quelle contestate - ed in subordine che venga disposta una rinnovazione, parziale o totale, della prova scritta, con la predisposizione delle domande corrette da parte di una Commissione in diversa composizione.

4. Si è costituita, per resistere, la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. Con ordinanza n. 3435 del 28 agosto 2023 è stata accolta la domanda cautelare ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito.

6. L'appello è passato in decisione, una prima volta, alla pubblica udienza del 25 luglio 2024.

7. Con ordinanza collegiale n. 6807 del 30 luglio 2024, è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti della signora Milea Alessia Santa.

L'incombente è stato successivamente eseguito.

8. L'appello, infine, è passato in decisione alla pubblica udienza del 28 novembre 2024.

9. In via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità e di irricevibilità riproposte dalla difesa erariale.

10. Sotto il primo profilo si osserva che, in primo grado, la ricorrente aveva presentato un'istanza di rimessione in termini per rinnovare la notificazione nei confronti della controinteressata, non essendo la notifica andata a buon

fine per “irreperibilità” del destinatario.

Al riguardo, si ricorda che, in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 9 luglio 2021, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 44, comma 4, del codice del processo amministrativo, in caso di nullità della notifica il giudice deve sempre ordinare la sua rinnovazione e perciò, senza giudicare sulla scusabilità dell'errore, assegnare alla parte ricorrente un nuovo termine che, ove rispettato, consente la sanatoria in via retroattiva del relativo vizio processuale.

Nel caso in esame, però, il T.a.r. non ha definito tale istanza poiché - sebbene l'art. 60 del c.p.a. preveda che il giudizio possa essere definito in sede cautelare mediante una sentenza semplificata solo previo accertamento della completezza del contraddittorio - ha ritenuto l'appello manifestamente infondato, facendo evidentemente applicazione dell'art. 49, comma 2, del codice (*“L'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato; in tali casi il collegio provvede con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 74”*).

La disciplina introdotta con l'art. 49, comma 2, c.p.a., per quanto rispondente ad un'apprezzabile finalità di contenimento della durata del processo, sovverte la regola in forza della quale il giudice, di regola, prima accerta l'integrità del contraddittorio e solo dopo procede alla valutazione del merito.

Ad ogni buon conto, la circostanza sopra evidenziata - sebbene in assenza di esplicita censura in merito, non renda percorribile la rimessione degli atti al giudice di prime cure *ex art. 105 c.p.a.* - consente tuttavia di recuperare l'integrità del contraddittorio in appello (cfr. in tal senso Cons. Stato, sez. II, ordinanza n. 4578 del 2020).

10.1. Nella fattispecie, il contraddittorio è integro poiché, da un lato, l'appello è stato notificato al soggetto originariamente individuato come parte

controinteressata, dall'altro la ricorrente ha provveduto – in esecuzione dell'ordinanza collegiale n. 6807 del 2024 – a notificare il gravame ad un'ulteriore candidata, utilmente collocata in graduatoria e potenzialmente pregiudicata dall'accoglimento del ricorso.

11. Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso di primo grado, è vero che l'art. 9 del bando (*“Validazione e pubblicità delle graduatorie finali e comunicazione dell'esito della procedura selettiva”*), al comma 4 prevede che *“Ogni comunicazione ai candidati sara' in ogni caso effettuata mediante pubblicazione di specifici avvisi sul sistema «Step-One 2019» e sul sito <http://riqualificazione.formez.it> – Tale pubblicazione avrà valore di notifica a tutti gli effetti”*.

Tuttavia, il riferimento al concetto di “validazione” può avere ingenerato nella candidata il dubbio che, come per l'approvazione della graduatoria finale, anche la definitività dell'esclusione fosse legata non già alla mera comunicazione dell'esito della prova da parte della Commissione esaminatrice ma all'approvazione degli atti da parte dell'Amministrazione.

Il Collegio ritiene pertanto che sussistano i presupposti per il riconoscimento dell'errore scusabile.

12. Nel merito va osservato che la decisione del primo giudice, relativamente al primo motivo del ricorso di primo grado, si è erroneamente arrestata ad una sostanziale valutazione di inammissibilità per carenza di interesse, in ragione del mancato superamento della prova di resistenza.

In ciò, probabilmente, il primo giudice è stato fuorviato dal fatto che nell'epigrafe del ricorso la ricorrente ha affermato di avere riportato nella prova scritta il punteggio di 18,8.

Si tratta però di un mero errore materiale perché dalla copia della prova in atti il punteggio dalla stessa conseguito è pari a 20,4.

A tale punteggio viene comunque fatto riferimento sia nell'esposizione in

fatto che nell'articolazione delle censure.

Pertanto, diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., nell'ipotesi in cui la ricorrente avesse risposto correttamente alla domanda contestata (per la quale era prevista l'attribuzione di punti 1,5), avrebbe superato la prova, essendo la soglia di sbarramento fissata a 21 punti.

12.1. Il quesito oggetto di contestazione, al quale la ricorrente ha dato la risposta sbagliata, è il n. 3 *“In base all'articolo 50 della Costituzione italiana possono rivolgere petizioni alle Camere:*

- tutti i cittadini residenti in Italia che abbiano compiuto i 18 anni;

- tutti i cittadini;

- i cittadini residenti in Italia e gli apolidi?”.

L'Amministrazione ha messo in luce che solo la seconda risposta può essere considerata corretta poiché è quella corrispondente al testo della Carta costituzionale.

Ricorda il Collegio che, secondo consolidata giurisprudenza, la legittimità delle prove condotte alla stregua di un quiz a risposta multipla implica che le domande conducano ad una risposta univoca ovvero che contemplino, tra le risposte da scegliere, quella indubitabilmente ed oggettivamente esatta (Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2012, n.4862).

Nel caso in esame, nella formulazione del quesito, l'Amministrazione si è correttamente attenuta a tali principi.

In particolare, relativamente alla risposta n. 1, non può attribuirsi rilievo al dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente, richiamato dall'appellante, poiché esso non ha trovato riscontro nell'elaborazione del testo finale della Costituzione.

13. Deve tuttavia convenirsi con l'appellante che, sebbene la Commissione giudicatrice disponga di un'ampia discrezionalità tecnica nella formulazione

delle domande da sottoporre ai candidati nell'espletamento delle prove di concorso, tale attività può essere sindacata sia per irrazionalità dei quesiti sia per estraneità degli stessi alle materie di esame.

13.1. Nella fattispecie, il bando di concorso, all'art. 6, comma 1, per il profilo di assistente amministrativo gestionale, prevede che *“La prova [...] sarà composta da dieci quesiti di cultura generale e dieci quesiti volti a verificare le conoscenze rilevanti afferenti alle seguenti materie: [...] J. Assistente amministrativo gestionale (Codice AAG/TC) elementi di diritto del patrimonio culturale (Codice dei beni culturali e del paesaggio); nozioni generali sul patrimonio culturale italiano; elementi di diritto amministrativo; conoscenza della lingua inglese”*.

La previsione in argomento rappresenta un vincolo a presidio dell'attività di predisposizione dei quesiti dalla quale l'Amministrazione non avrebbe dovuto discostarsi, risultando diversamente violati il principio della parità di trattamento e di tutela dell'affidamento.

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 obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei richiamati principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, 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.

In sostanza, 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 (Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019, n.1148).

13.2. In tale ottica, non può condividersi quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente circa il fatto che la conoscenza della Costituzione, *“rappresenta la prima e più importante tra le fonti (di rango primario) del diritto amministrativo queste ultime certamente dovendosi annoverare tra gli “elementi di diritto amministrativo””*.

Tale tesi, infatti, non considera - da un lato - che rispetto alla complessità del diritto amministrativo, era richiesta ai concorrenti solo la conoscenza delle relative nozioni fondamentali – dall'altro - che il diritto costituzionale è una branca autonoma e specifica del diritto pubblico.

A maggior ragione, non può pretendersi che rientri tra gli *“elementi di cultura generale”*, la conoscenza delle specifiche disposizioni costituzionali, quale quella che rileva in questa sede.

13.3. Va invece respinta l'ulteriore deduzione di parte ricorrente secondo cui, in base al tenore letterale del bando, alle risposte sbagliate avrebbero dovuto essere attribuiti 0,10 punti e non già – 0,10. Si tratta di un evidente errore materiale non essendo altrimenti spiegabile la contestuale attribuzione di 0 punti alle risposte mancate.

14. Ciò posto, per quanto sopra argomentato, l'appello merita accoglimento, nei sensi sopra precisati.

Sotto il profilo dell'effetto conformativo scaturente, ai sensi dell'art. 34 comma 1 lettera e), c.p.a. dalla presente pronuncia, l'Amministrazione dovrà rivalutare la posizione della ricorrente, tenuto conto delle risposte correttamente fornite e dell'erronea somministrazione del quesito n. 3.

14. In ragione della peculiarità della vicenda, il Collegio ravvisa eccezionali ragioni, *ex artt.* 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 1 c.p.c per compensare

integralmente tra le parti le spese del doppio grado giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvia Martino

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO