Pubblicato il 09/03/2022

N. 02689/2022 REG.PROV.COLL.
N. 06214/2021 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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6214 del 2021, proposto da:
Antonio Incollingo, 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 Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e Difesa Civile, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Carmine Marcolfo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento del Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile, prot. n. 44 del 19 marzo 2021, notificato in data 23 marzo 2021, con il quale il ricorrente è stato escluso dalla procedura speciale di reclutamento a domanda per il personale

volontario del C.N.VV.F. ai sensi della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 in quanto nei suoi confronti la Commissione esaminatrice ha escluso il ricorrente dalla procedura selettiva in questione in quanto "non ha superato il modulo n. 3 della prova di capacità operativa".

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Dipartimento Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e Difesa Civile;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2022 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il sig. Antonio Incollingo, vigile del fuoco volontario presso il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Isernia a far data dal 2007, partecipava alla procedura concorsuale indetta dal Ministero dell'Interno con D.M. n. 238 del 14/11/2018, in attuazione della legge n. 205/2017 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018/2020", per la stabilizzazione del personale volontario dei vigili discontinui.
I candidati in possesso dei titoli di servizio richiesti dal bando e, tra questi l'odierno ricorrente, venivano inseriti in una graduatoria di merito stilata sulla base dei giorni di servizio effettuati, dell'anzianità di iscrizione negli appositi elenchi del personale volontario e dell'eventuale servizio di leva svolto.
Secondo l'ordine della predetta graduatoria finale (pubblicata l'11 giugno 2019), come stabilito dall'art. 8 del suddetto D.M., i soggetti in graduatoria sono stati via via convocati, per gruppi e in date ovviamente diverse (dato l'elevato numero di essi), per un periodo protrattosi per diversi mesi, per sostenere per la prova di capacità operativa, la quale era suddivisa in quattro moduli:

1. Valutazione della forza e della predisposizione all'utilizzo di attrezzature e mezzi operativi

2. Valutazione della capacità di reazione motoria, di coordinazione e di equilibrio;

3. Valutazione dell'acquaticità;

4. Valutazione della capacità di orientamento e mobilità in condizioni di visibilità assente.

Le caratteristiche della prova e le relative modalità di esecuzione erano specificate nell'allegato C al bando di concorso, dove, con riferimento al Modulo 3, si prevedeva che la prova si sarebbe svolta su una corsia della piscina, lungo la quale sarebbero stati collocati, a distanze prestabilite, n. 5 ostacoli, posti ortogonalmente alla corsia e con larghezza pari alla corsia stessa, i quali non avrebbero consentito il passaggio dei nuotatori, se non attraverso immersione in apnea. La prova richiedeva dunque ai candidati lo svolgimento di tratti di nuoto in apnea ed il percorso di 25 metri doveva essere coperto entro e non oltre il tempo massimo di 35 secondi (vedi Allegato C Modulo 3, doc. 1 res.).

Il sig. Incollingo, che ha sostenuto le prove operative l'11 marzo 2021 (v. docc. 3 e 4 res.), si fermava alla terza delle 4 prove suddette (quella di acquaticità) in quanto impiegava 38 secondi e 26 centesimi a fronte dei 35 previsti dal predetto modulo 3 con superamento, quindi, del tempo massimo consentito.

Di conseguenza, con provvedimento prot. n. 44 del 19 marzo 2021, l'Amministrazione lo ha escluso dalla procedura concorsuale.

Il predetto provvedimento è stato impugnato dal sig. Incollingo con atto depositato dinnanzi a questo TAR in data 15.6.2021, nel quale sono stati impugnati inoltre:

- la comunicazione di non superamento della prova di capacità operativa nella pagina personale del ricorrente;

- il verbale n. 18 del 11 marzo 2021 della Commissione esaminatrice;

- la graduatoria finale approvata con D.M. 310 del 11 giugno 2019;

- tutti gli atti connessi, conseguenti o comunque collegati.

In particolare, il sig. Incollingo ha lamentato:

I. Eccesso di potere per carenza di motivazione.

L'Amministrazione, secondo il ricorrente, non ha spiegato in nessun modo per quale motivo il ricorrente non ha superato detta prova, limitandosi ad affermare semplicemente che il sig. Incollingo non ha superato il modulo 3 riguardante la capacità operativa;

II. Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta.

Il ricorrente eccepisce la disparità di trattamento rispetto ai candidati che hanno svolto la stessa prova nei mesi precedenti alle chiusure disposte dal Governo italiano in ragione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Per effetto della pandemia, in base alle previsioni del D.P.C.M. 25 ottobre 2020 confermato, da ultimo, con decreto legge del 23 aprile 2021, le palestre e le piscine erano rimaste chiuse per oltre 5 mesi nel periodo antecedente alla prova (11.3.2021) e, di conseguenza, il ricorrente "non ha potuto in alcun modo allenarsi per affrontare la predetta prova concorsuale". Di qui la denunciata disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta della esclusione in danno del ricorrente, che non ha potuto allenarsi per affrontare adeguatamente la prova di acquaticità, così come invece hanno potuto fare, a suo avviso, i candidati convocati prima dell'insorgenza dell'epidemia e dopo la riapertura degli impianti sportivi.

Sulla base delle censure sopra esposte, il candidato ha domandato l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti impugnati e, in via subordinata, la ripetizione della prova in oggetto.

Si è costituito in Giudizio Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, il quale difende il proprio operato essendosi attenuto pedissequamente alle previsioni del bando, le cui disposizioni, anche con riferimento alla configurazione della prova di acquaticità, oltre ad essere espressione di discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, appaiono del tutto ragionevoli, non potendosi

prescindere dalla verifica della piena idoneità fisica dei candidati da assumere che, in quanto destinati al ruolo di Vigili del Fuoco ordinari, sono chiamati, com'è noto, ad intervenire (anche) in scenari connotati da massima criticità e pericolo, anche di fronte alla minaccia dell'acqua, con necessità di nuotare anche in apnea (inondazioni, allagamenti, incidenti vari ecc.).

Con ordinanza n. 3764/2021, il TAR Lazio ha respinto l'istanza cautelare avanzata dal sig. Incollingo in quanto ha "ritenuto che la censura non appare concludente trattandosi di disagio che tutti i concorrenti hanno dovuto affrontare in ugual modo".

In sede di appello cautelare il Consiglio di Stato ha accolto il gravame rilevando che la prova come calendarizzata (11.3.2021) avrebbe impedito al ricorrente di svolgere la adeguata preparazione, necessaria soprattutto per il personale volontario e quindi di maggiore età, per il superamento di una prova di acquaticità, la quale, secondo il Giudice di Appello, non sarebbe afferente alle quotidiane attività dei vigili del fuoco in servizio come l'interessato, rispetto al quale non sarebbe stata considerata "una causa di forza maggiore a lui non imputabile" (ordinanza 12.11.2021, n. 6170).

L'Amministrazione ha preso atto della decisione del Consiglio di Stato e con decreto n. 272 del 12 dicembre 2021 ha riammesso il ricorrente alla procedura concorsuale (vedi note per l'udienza del ricorrente versate in atti in data 24.1.2022).

Alla pubblica udienza del giorno 7 febbraio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

Ad avviso del Collegio il ricorso non può ritenersi fondato e, pertanto, va respinto.

Si deve invero muovere dalla considerazione che Legge 27 dicembre 2017, n. 205 collega la speciale procedura di reclutamento cui il ricorso è riferito, ad una precisa finalità, ovvero all'esigenza di "garantire gli standard operativi e i livelli di efficienza e di efficacia del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in

relazione alla crescente richiesta di sicurezza proveniente dal territorio nazionale".

Come sancito, poi, dall'art. 5 del decreto 26 ottobre 2018 (che concerne il regolamento delle "Assunzioni straordinarie riservate al personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco") (all. 5), "La prova di capacità operativa, anche allo scopo di garantire la propria e l'altrui incolumità nei servizi operativi, è diretta ad accertare l'efficienza fisica per l'esercizio delle funzioni del ruolo dei vigili del fuoco, pure con riferimento all'utilizzo di attrezzature e mezzi operativi. La prova mira a valutare la capacità pratica, di forza, di equilibrio, di coordinazione, di reazione motoria e di acquaticità".

Alla luce delle disposizioni menzionate, si deve osservare che la prova di acquaticità, come puntualmente delineata dal Modulo 3 dell'Allegato C al bando di concorso, non appare né irragionevole né sproporzionata rispetto alle esigenze assunzionali proprie dell'Amministrazione: il vigile del fuoco stabilizzato a seguito del superamento del concorso e, in particolare, delle prove di capacità operativa previste dal menzionato Allegato, entra a tutti gli effetti nel Corpo dei Vigili del Fuoco a tempo indeterminato, assumendo pienamente le mansioni, gli oneri e le responsabilità operative che sono proprie di questa importante figura professionale, sovente chiamata ad interventi in condizioni critiche se non estreme. Tra queste devono certamente considerarsi quelle che possono verificarsi in presenza di allagamenti (diffusi o all'interno di ambienti limitati come cantine, garage ecc.), inondazioni, interventi di soccorso a persone in pericolo in corsi d'acqua, laghi fiumi ecc.

Si tratta di situazioni di pericolo tutt'altro che eccezionali o straordinarie e che, in ogni caso, possono verificarsi più volte nella carriera di un vigile del fuoco e sono tali da esporlo a rischi per affrontare i quali non si può prescindere da un adeguato bagaglio di capacità tecnico-operativa in acqua.

Quanto alla connotazione della prova di acquaticità, come sopra descritta, ivi compreso il tempo richiesto per il suo completamento (35 secondi), non

sembra dubbio che essa sia da considerare come espressione della discrezionalità tecnica e dell'esperienza maturata "sul campo" che sono proprie degli organi di vertice del Dipartimento resistente, le cui determinazioni generali in argomento, com'è noto, possono essere efficacemente censurate soltanto ove viziate da illogicità manifesta e/o irragionevolezza e/o travisamento dei fatti, profili che non appaiono sussistere nella specie (e che, in ogni caso, non sono stati provati dal ricorrente).

Sulla base di tali premesse, che escludono l'illegittimità del bando "in parte qua", nessuno dei due motivi è meritevole di accoglimento.

Quanto al primo (motivazione carente), non sembra dubitabile che, nel momento in cui la "lex specialis" descrive in modo alquanto puntuale le prove di capacità operativa a cui tutti i candidati dovranno sottoporsi, fissando anche i limiti entro i quali, soltanto, le singole prove potranno dirsi superate (ivi compresi i 35 secondi per il completamento della prova di acquaticità), il provvedimento di esclusione che consegue al superamento di detti limiti non può che essere qualificato come atto vincolato, che, nel caso concreto in esame, è chiaramente motivato (anche) "per relationem", con riferimento: da un lato al dato di fatto "cronometrico" e non contestato relativo alla copertura dell'intera corsia della piscina, da parte del candidato, in 38 secondi e 26 centesimi (vedi scheda di valutazione dell'11.3.2021, doc. 4 res.); dall'altro alle regole della "lex specialis" e, in particolare, all'art. 8 del decreto dipartimentale del 14.11.2018, n. 238 che disciplinava la prova sportiva "de qua".

Quanto all'eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta (secondo motivo), l'allegazione di parte ricorrente relativa alla "impossibilità" di poter svolgere un allenamento specifico per affrontare la prova in acqua (che era oggettivamente impegnativa: 35 secondi per percorrere un tratto di piscina di 25 mt. con presenza di 5 ostacoli, larghi l'intera corsia, che imponevano immersioni totali sottacqua in apnea), ad

avviso del Collegio, a tutto concedere, si può parlare di un maggior disagio o di una maggiore difficoltà nel programmare e svolgere la preparazione sportiva finalizzata alla prova, ma non di una "causa di forza maggiore", figura giuridica connotata, come noto, da assolutezza e oggettività.

Ciò non ricorre nella specie dove la normativa antipandemica in tema di fruizione degli impianti sportivi consentiva comunque, anche nel periodo anteriore alla prova del ricorrente, di accedere alle piscine, nel rispetto dei protocolli sanitari, alle persone iscritte ad associazione sportive dilettantistiche affiliate a Federazione sportiva, per lo svolgimento di attività agonistica.

In ogni caso, quanto allegato dal ricorrente attiene alla ordinaria "alea" e alla "casualità" che possono sempre verificarsi nelle vicende dei singoli in rapporto alle prove di un concorso. Peraltro, la maggiore difficoltà della prova per le ragioni allegate dal ricorrente ha riguardato, in realtà, moltissimi altri concorrenti che si sono trovati nelle sue stesse identiche condizioni, non solo perché convocati lo stesso giorno ma anche nelle settimane anteriori e successive, i quali, nonostante ciò, hanno portato a termine con successo tutte e quattro i moduli previsti.

Al riguardo, a conferma dell'assenza di un impedimento assoluto ed oggettivo e della sussistenza di una mera inidoneità soggettiva del ricorrente, è sufficiente osservare che il verbale n. 18 dell'11 marzo 2021 attesta che dei 14 candidati presenti soltanto 2 non superavano il 3^ modulo (il sig. Incollingo e un altro candidato), mentre 2 non superavano neanche il 2^ modulo.

Ciò significa che ben 10 dei 14 candidati di giornata hanno superato tutte le prove e, pertanto, deve escludersi che nelle difficoltà prospettate dalla parte sia ravvisabile un impedimento assoluto (o forza maggiore) e deve ritenersi, viceversa, che non sia stata imposta dall'Amministrazione una prova eccezionalmente complessa per candidati (volontari di lungo corso al pari del ricorrente) che si collocavano sullo stesso livello medio di preparazione fisica del ricorrente.

Ne consegue che l'esclusione del ricorrente effettuata dalla Commissione esaminatrice, oltre a non integrare una disparità di trattamento nei suoi confronti, risponde a criteri di ragionevolezza e all'interesse pubblico sotteso alla procedura selettiva.

Per tutto quanto precede il ricorso è da respingere.

Per la peculiarità della fattispecie sussistono giustificate ragioni per disporre la compensazione integrale delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Primo Referendario

Claudio Vallorani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Claudio Vallorani

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO