

CONCORSI PUBBLICI: Prova scritta - Quiz a risposta multipla - Predisposizione di un quiz con due risposte esatte - Valutazione di una delle due risposte come inesatta - Illegittimità.

Tar Lazio - Roma, Sez. I, 21 giugno 2021, n. 7346

“[...] se certamente compete all’amministrazione la formulazione dei quesiti, risulta comunque apprezzabile, anche in tale ambito, l’eventuale evidente erroneità o ambiguità dei quesiti con riferimento ai quali non sia nettamente individuabile un’unica risposta corretta.

Deve dunque farsi applicazione al caso di specie dei principi esposti, per cui ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta, dovendosi ritenere illegittimi i quesiti contenenti più risposte esatte o nessuna risposta esatta [...], così da neutralizzare l’incidenza negativa svolta dal quesito errato sulla valutazione complessiva dei candidati [...]”.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe il sig. Gabriele Trimboli ha impugnato l’avviso riportante l’esito delle prove preselettive del concorso Ripam per il Ministero della Giustizia, adottato dalla Commissione interministeriale Ripam in data 20.11.19, nella parte in cui non includeva il suo nominativo tra gli ammessi alle successive prove concorsuali.
2. Il ricorrente ha esposto di avere partecipato al concorso in questione, indetto con bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4° Serie Speciale Concorsi ed esami n. 59 del 26 luglio 2019, e svolto con l’ausilio della Commissione Interministeriale Ripam.
3. Il bando, all’art. 1, specificava i diversi profili professionali richiesti dal Ministero della Giustizia, ovvero: classe di concorso F/MG: 2.239 Funzionari giudiziari nei ruoli dell’Amministrazione giudiziaria; 39 Funzionari amministrativi nei ruoli del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità; 20 Funzionari dell’organizzazione e delle relazioni nei ruoli del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria; classe di concorso FO/MG: 28 Funzionari dell’organizzazione nei ruoli del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.
4. Il ricorrente ha partecipato alla selezione pubblica, concorrendo per la classe di concorso «F/MG».
5. Il concorso era articolato in una prova preselettiva, una prova scritta, una prova orale e la valutazione dei titoli.
6. La prova preselettiva consisteva in un test, composto da quesiti a risposta multipla, di cui una parte attitudinale per la verifica delle capacità logico-matematiche e una parte diretta a verificare la conoscenza del diritto amministrativo e del diritto costituzionale; con riguardo alla soglia utile per l’accesso alla prova scritta, il bando di concorso, all’art. 6, comma 11, non aveva previsto un

punteggio minimo, stabilendo che avrebbero superato la prova preselettiva «*un numero di candidati pari a tre volte il numero dei posti messi a concorso per ogni profilo*».

7. Per ogni risposta esatta venivano attribuiti punti n. 1, per ogni risposta errata venivano decurtati - 0,33 punti; 0 punti per ogni risposta omessa e 0 punti qualora i candidati avessero rassegnato più di una risposta allo stesso quesito o in ipotesi di risposte multiple.

8. In data 20 novembre 2019 sul sito ufficiale del Ministero della Giustizia veniva pubblicato l'esito delle prove preselettive e parte ricorrente, accedendo al portale, predisposto a tal fine, apprendeva di non risultare tra gli idonei per sostenere la successiva prova scritta.

9. Tuttavia - riferisce parte ricorrente - solo a seguito dell'aggiornamento della predetta graduatoria, visionando per la prima volta la prova, egli apprendeva di aver totalizzato un punteggio di 31,36, a fronte di una soglia minima di accesso pari a 31,39, in quanto con riferimento a due quesiti, il n. 26 e il n. 30 del suo test (n. 3 versione B) venivano attribuite le penalità di cui sopra.

Tuttavia i quesiti 26 e 30 sarebbero errati.

Il quesito n. 26 chiedeva se *“L’istruzione, quale principio basilare di crescita democratica del Paese, è impartita a tutti, garantendo ai più meritevoli la possibilità di raggiungere i più elevati gradi degli studi. Per quanti anni è riconosciuta l’obbligatorietà e gratuità dell’insegnamento?”* e le opzioni di risposta erano le seguenti:

“A. La Costituzione non fissa una durata minima, essendo rimessa alle Regioni la competenza a fissare il termine minimo di validità;

B. Almeno sedici anni, come riconosciuto dalla Comunità Europea;

C. Almeno per la durata della scuola dell’obbligo fino a dieci anni;

D. Almeno per otto anni”.

Secondo il Ministero la risposta esatta sarebbe stata la d) *“almeno per otto anni”*, mentre secondo il ricorrente nessuna di esse sarebbe corretta, poiché la risposta corretta sarebbe *“almeno 10 anni”*.

La domanda n. 30, e le opzioni di risposta, si articolavano come segue:

“Le forme di raccordo tra Stato e Regioni di tipo organizzativo consistono:

A. Nell’integrazione, con rappresentanti regionali, di organi dello Stato;

B. Nella possibilità che i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regioni siano stabiliti previa intesa con lo Stato;

C. Nel riconoscimento alle Regioni di poteri nell’ambito di procedimenti statali;

D. Nell’istituzione di sedi apposite nelle quali Stato e Regioni possano deliberare, nella forma della concertazione, su questioni di interesse comune.”

Per il Ministero la risposta corretta alla domanda n. 30 sarebbe stata la a), *“Nell’integrazione, con rappresentanti regionali, di organi dello Stato”*, mentre il sig. Trimboli sostiene che sarebbero corrette tutte le quattro risposte, benché generiche, e semmai sarebbe giusta solo la risposta d), che è quella indicata dal ricorrente. Egli non avrebbe dovuto subire, quindi, la decurtazione di 0,33 e per questo solo fatto avrebbe conseguito il punteggio di 31,69, cioè superiore alla soglia minima.

10. Il ricorrente si è quindi indotto ad impugnare la graduatoria degli ammessi alla successiva fase concorsuale, deducendo l’illegittimità degli atti impugnati per le seguenti ragioni:

I) Erronea formulazione dei quesiti nn. 26 e 30, nella versione contenuta nel test somministrato al sig. Trimboli, eccesso di potere per arbitrarietà, irragionevolezza manifesta dell’azione amministrativa, violazione dei principi che debbono soprassedere alla valutazione dei test a risposta multipla con codici etici e linee guida sui protocolli di adozione.

Relativamente al quesito n. 26 il ricorrente ha ricordato che la L. n. 296/2006 ha imposto l’obbligo di frequenza scolastica per almeno 10 anni, e tale obbligo sarebbe stato recepito anche dalla Circolare Ministeriale 30/12/2010, n. 101, che, all’art. 1 dispone che *“nell’attuale ordinamento l’obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i 6 e i 16 anni”*.

Per quanto appena chiarito, in ragione del fatto che il quesito di cui si discute risulta palesemente errato, a parte ricorrente andrebbe attribuito n. 1 punto che sarebbe di per sé è già sufficiente a fargli superare la soglia dell’ultimo ammesso alle successive prove; in alternativa dovrebbe essere riparametrata la soglia di ammissione agli orali, che andrebbe diminuita.

Relativamente al quesito n. 30 il ricorrente argomenta che tutte le risposte sarebbero corrette, ma la risposta che meglio si adatterebbe sarebbe quella sub d) in quanto sarebbero proprio le Conferenze Stato-Regioni le sedi deputate a trovare le soluzioni concordate tra tali enti, come ha insegnato la Corte Costituzionale.

Il ricorrente ha quindi richiamato la giurisprudenza che ha affermato la necessità che, nelle selezioni con quiz a risposta multipla, si abbia certezza ed univocità della soluzione, conseguendo da ciò che risposta valida possa considerarsi solo quella incontrovertibilmente corretta sul piano scientifico.

II) Violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento e trasparenza, eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità manifesta.

La censura in esame è diretta ad evidenziare che i quesiti somministrati in occasione del concorso per cui è causa, non sono stati validati da una commissione di esperti, come invece accade in altri importanti selezioni pubbliche basate su quiz a risposta multipla. Inoltre non vi sarebbe evidenza su come l’Amministrazione sia pervenuta alla formulazione dei quesiti, e quindi non è dato

comprendere quali competenze essi mirino ad accertare, in capo ai candidati, e quali fonti siano state utilizzate, e tutto ciò si tradurrebbe nella violazione delle regole sulla trasparenza.

11. Si sono costituite le Amministrazioni resistenti eccependo il difetto di legittimazione del Ministero della Giustizia e l'inammissibilità del ricorso, per l'omessa impugnazione degli atti di gara e per la mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato.

12. All'esito della camera di consiglio il Collegio ha accolto l'istanza cautelare, disponendo l'ammissione del ricorrente, con riserva, alla prova scritta.

13. Il ricorso è stato chiamato, infine, all'udienza del 24 febbraio 2021, quando è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

14. Preliminarmente il Collegio esamina l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa erariale con riferimento alla circostanza che esso non è stato notificato ad alcuno dei controinteressati.

14.1. L'eccezione va respinta alla luce del consolidato insegnamento di giurisprudenza secondo cui per controinteressato s'intende il soggetto, contemplato nell'atto impugnato ovvero facilmente individuabile dalla lettura dello stesso, che per effetto diretto ed immediato del provvedimento impugnato abbia ottenuto una posizione giuridicamente qualificata alla conservazione dell'atto impugnato e che perciò ha un interesse sostanziale antitetico e di segno contrario rispetto all'interesse del ricorrente (cfr. tra le tante, Cons. Stato Sez. VI, 23/10/2020, n. 6449).

14.2. Nel caso di specie va rilevato che, alla luce del primo motivo di ricorso, da scrutarsi in via prioritaria in quanto sostanzialmente finalizzato a invalidare solo l'esclusione del ricorrente dal novero dei partecipanti ammessi alla prova orale (cfr. Adunanza Plenaria n. 5/2015), non si individua alcun soggetto che possa risentire un concreto pregiudizio dall'accoglimento della censura, posto che l'illegittimità dei quesiti n. 26 e 30 verrebbe accertata solo nei confronti del ricorrente, senza alcun automatico pregiudizio nei confronti degli altri partecipanti ammessi alla prova scritta. In ogni caso, anche a voler ritenere che l'accertamento della erroneità/illegittimità dei quesiti n. 26 e 30 ridondi automaticamente sul punteggio degli ammessi alle prove scritte ai quali siano stati somministrati i medesimi quesiti, non si può che rilevare che tali soggetti non potevano essere agevolmente individuati dal ricorrente, al quale pertanto non può rimproverarsi la mancata notifica del ricorso in qualità di controinteressati.

15. Nel merito il ricorso va accolto per fondatezza del primo motivo, che ha rilevanza assorbente.

16. Con riferimento alle censure volte a contestare la correttezza delle risposte previste dai questionari a risposte multiple utilizzati nelle prove preselettive dei concorsi pubblici la

giurisprudenza ha costantemente affermato che tali doglianze investono valutazioni tecnico-discrezionali della Commissione in sede di predisposizione e di validazione dei quesiti, involgendo, in sostanza, un sindacato sulla discrezionalità tecnica, riservata costituzionalmente all'Amministrazione.

16.1. Al riguardo è stato affermato che, nella scelta delle domande da somministrare ai candidati e nella successiva valutazione delle risposte fornite, *"la Commissione di concorso formula un giudizio tecnico-discrezionale espressione di puro merito, come tale di norma non sindacabile in sede di legittimità, salvo che esso risulti viziato ictu oculi da macroscopica illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento del fatto"* (così Tar Lazio, Roma, sez. II ter, 16 febbraio 2021, n. 1915; sez. III bis 5 febbraio 2021, n. 1529, cfr. pure Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 settembre 2014, n. 4670, che afferma che *"Qualora sia dedotto l'errore che l'amministrazione ha compiuto nel ritenere esatte alcune risposte a quiz si sconfinava nel merito amministrativo, ambito precluso al giudice amministrativo, il quale non può sostituirsi ad una valutazione rientrante nelle competenze valutative specifiche degli organi dell'amministrazione a ciò preposti, e titolari della discrezionalità di decidere quale sia la risposta esatta ad un quiz formulato; ciò secondo la propria visione culturale, scientifica e professionale che ben può essere espressa in determinazioni legittime nei limiti, complessivi, della attendibilità obiettiva, nonché - quanto al parametro-limite logico inferiore di tale sfera di discrezionalità -, della sua non manifesta incongruenza/travisamento rispetto ai presupposti fattuali assunti o della sua non evidente illogicità"*).

16.2. Rientra, pertanto, nelle competenze valutative specifiche degli organi dell'Amministrazione a ciò preposti individuare la risposta corretta, tutte le volte che, come nella fattispecie in esame, essa sia frutto di una visione culturale, scientifica e professionale e rimanga nei limiti complessivi della attendibilità obiettiva e della non manifesta incongruenza/travisamento/illogicità rispetto ai fatti assunti a presupposto (TAR Lazio, Roma, sez. III bis, 22 gennaio 2021, n. 901).

16-3. Tuttavia, affinché le domande somministrate possano ritenersi rispondenti al principio generale di ragionevolezza dell'azione amministrativa occorre che le medesime, in quanto destinate a ricevere risposta in tempi brevi, per facilitare la speditezza della complessiva attività di selezione, siano formulate in modo tale da non pregiudicare l'efficienza intrinseca del risultato e la par condicio degli aspiranti. I quesiti devono pertanto essere formulati in maniera chiara, non incompleta o ambigua, in modo da consentire l'univocità della risposta (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 17 febbraio 2021, n.1040; Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4862).

16.4. Tali considerazioni non comportano il superamento dei confini posti al sindacato del giudice amministrativo in materia di discrezionalità tecnica, atteso che, se certamente compete

all'amministrazione la formulazione dei quesiti, risulta comunque apprezzabile, anche in tale ambito, l'eventuale evidente erroneità o ambiguità dei quesiti con riferimento ai quali non sia nettamente individuabile un'unica risposta corretta.

16.5. Deve dunque farsi applicazione al caso di specie dei principi esposti, per cui ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta, dovendosi ritenere illegittimi i quesiti contenenti più risposte esatte o nessuna risposta esatta (Cons. Stato, VI, sent. n. 2673/2015), così da neutralizzare l'incidenza negativa svolta dal quesito errato sulla valutazione complessiva dei candidati.

17. Ciò premesso, nella fattispecie risultano fondate le censure svolte con riferimento al quesito n. 30

17.1. Dalla lettura del quesito è rilevabile, in primo luogo, un'ambiguità nella stessa formulazione della domanda rispetto alle risposte proposte, giacché la prima parte parla di forme di *“accordo tra Stato e Regioni di tipo organizzativo”*, circostanza che già di per sé rende il quesito oscuro poiché, trattandosi di schemi organizzativi, sarebbe stato più appropriato parlare di *“raccordo”*, considerato che le Conferenze cui partecipano rappresentanti dello Stato e delle autonomie locali vengono usualmente definite come forme di raccordo tra stato e autonomie territoriali; in secondo luogo, come rilevato dal ricorrente, la risposta da lui selezionata non può definirsi chiaramente errata, in quanto la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (Conferenza Stato-Regioni), la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali e la Conferenza unificata vengono spesso definite, dalla dottrina in materia, *“le sedi istituzionali”* di confronto e raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

17.2. Se quindi si può convenire con l'Amministrazione circa l'esattezza della risposta individuata dalla Commissione, non si può però concludere per l'erroneità di quella data dal candidato, che invece corrisponde ad una definizione generalmente utilizzata di tali organismi (si veda, a titolo esemplificativo, il *“Documento conclusivo”* redatto nel 2016 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali al termine dell'*“Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’”*).

17.3. La risposta indicata dall'amministrazione non poteva quindi essere considerata l'unica effettivamente e incontrovertibilmente corretta, con conseguente impossibilità, per l'Amministrazione di considerare la risposta fornita dalla ricorrente errata ai fini della valutazione delle sue competenze.

18. I rilievi dianzi svolti sarebbero di per sé sufficienti a determinare l'accoglimento del ricorso, in quanto dimostrano l'illegittimità della penalizzazione subita dal ricorrente per la risposta data al

quesito n. 30, tradottasi nella decurtazione di 0,33 punti: senza la predetta decurtazione il ricorrente avrebbe conseguito un punteggio di 31,69, superiore a quello soglia, di 31,39.

19. Va peraltro rilevato che la medesima ambiguità inficia anche il quesito n. 26, atteso che se è vero che la frequenza scolastica di otto anni è indicata all'art. 34, comma 2, della Costituzione, la legislazione successiva, attuativa di tale precetto, ha innalzato il periodo di frequenza scolastica obbligatoria a 10 anni; il quesito, peraltro, non faceva specifico riferimento alla Costituzione, e dunque il candidato legittimamente era indotto a ritenere che la risposta dovesse basarsi su tutte le fonti normative della materia e che, dunque, nessuna delle risposte fosse corretta. Il ricorrente è stato dunque privato della *chance* di vedersi assegnare il punteggio aggiuntivo relativo alla domanda correttamente formulata e, d'altro canto, a fronte della domanda, così come formulata, risulta corretta anche la scelta in concreto operata di non optare per alcuna delle risposte indicate, dal momento che nessuna di esse era corretta.

20. Il ricorso va quindi accolto, con assorbimento del secondo motivo ed annullamento della graduatoria impugnate nella sola parte in cui non contiene il nominativo dell'attuale ricorrente, dovendo l'amministrazione procedere alla riformulazione, *in parte qua*, della medesima, considerando valide le risposte fornite dal sig. Trimboli ai quesiti 26 e 30.

21. In esecuzione della presente decisione il Ministero della Giustizia modificherà la graduatoria dei partecipanti ammessi alla prova scritta nel rispetto delle statuizioni che precedono, ovvero mediante attribuzione al sig. Trimboli del punteggio pieno relativo al quesito 26 e mediante annullamento della decurtazione di 0,33 relativa al quesito 30, adottando ogni statuizione consequenziale.

22. Le domande di accertamento e di condanna, formulate dal ricorrente con l'atto introduttivo del giudizio, sono allo stato da ritenersi inammissibili, dovendo l'Amministrazione, pregiudizialmente, riformulare la graduatoria degli ammessi alla prova scritta.

23. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità della controversia

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, ogni diversa domanda rigettata, lo accoglie nei limiti e nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, nella parte in cui non contengono il nominativo della ricorrente e dispone che il Ministero della Giustizia si determini come indicato al paragrafo 21 della motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2021, celebrata in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario