

Ecc.Mo TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA

Ricorso

per il Sig.

SEDDA Ettore	SDD TTR 69L29 L512X
---------------------	----------------------------

rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli
avv.ti Antonio Zimbardi (C.F. ZMBNTN83T07E791C, fax
06/32.23.494, Pec antoniozimbardi@ordineavvocatiroma.org) e
Arianna Coppola (C.F. CPPRNN85M48H501C, fax 06/32.23.494, Pec
ariannacoppola@ordineavvocatiroma.org), giusta procura rilasciata in
calce al presente atto, ed elettivamente domiciliato presso lo studio
legale del primo sito in Roma, alla via San Tommaso D'Aquino, 80;

contro

Ministero dell'Interno, nella persona del Ministro e legale
rappresentante *p.t.*, c/o l'Avvocatura Generale dello Stato;

al fine dell'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia

ai sensi dell'art. 55 c.p.a.,

- dell'elenco degli ammessi alla prova orale del Concorso interno, per titoli ed esami, al fine della copertura di 313 unità nella qualifica di ispettori antincendi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pubblicato il 23/12/2021, ove non risulta il ricorrente;
- dell'esclusione del ricorrente dalla prova scritta del Concorso, espressa il 23/12/2021, per non aver raggiunto il punteggio minimo di almeno 21/30 al fine dell'ammissione alla prova orale;
- del verbale concernente la correzione della prova scritta del ricorrente, recante l'attribuzione in suo favore del punteggio di 20.50, come tale insufficiente al raggiungimento di almeno 21/30;
- del questionario dei quiz somministrato al ricorrente al fine dello svolgimento della prova scritta laddove reca 3 domande illegittime, nonché il relativo atto di approvazione dello stesso;
- di ogni atto presupposto, consequenziale o, comunque, connesso, che sia lesivo dell'interesse del ricorrente, ivi compresa sin d'ora la graduatoria finale ove non dovesse recare il suo nominativo.

Premessa

Per quanto d'interesse in questa sede (**Doc. 1**) il Ministero dell'Interno ha indetto un Concorso interno, per titoli ed esami, al fine della copertura di 313 posti nella qualifica di ispettore antincendi.

Il bando, all'art. 5, ha previsto che la prova si sarebbe svolta su una delle seguenti materie *“elementi di costruzioni e dissesti statici, con particolare riferimento alla progettazione di opere provvisionali”* e che essa s'intenderà superata con una votazione *“non inferiore a 21/30”*¹.

Con apposito avviso (**Doc. 2**) il Ministero dell'Interno ha decretato che la prova scritta avrebbe avuto una durata di *“60 minuti”* e sarebbe consistita *“nella soluzione di n. 60 quesiti a risposta multipla”*.

Orbene, l'odierno ricorrente ha presentato domanda di partecipazione alla selezione in parola, sostenendo la prova scritta. Sin da subito questi, alla stregua di altri candidati, ha manifestato un “dubbio” circa la correttezza di molte delle domande somministrate

¹ v. anche art. 5 del Decreto del Ministro dell'Interno del 30/04/2020, n. 58.

vedendosi, però, rispondere dall'addetto che tutte le domande erano corrette e che, in ogni caso, egli avrebbe dovuto completare il compito e, poi, la p.a. avrebbe eventualmente adottato ogni determinazione.

Completata la prova e pubblicato l'esito sul proprio profilo personale del Concorso, l'odierno ricorrente ha dovuto prendere atto che il punteggio attribuitogli era di 20.50 non utile al suo superamento, conteggiandosi 41 domande esatte e 19 errate (**Doc. 3**).

Stante l'esito negativo della prova, l'odierno ricorrente, assieme ad altri candidati, si è rivolto all'**Ing. Emanuel Latini**, iscritto all'elenco professionale antincendio presso il Ministero dell'Interno (Doc.ti 4 e 5), potendo constatare, a quel punto "senza l'ombra del dubbio", che ben 5 domande delle 60 somministrate erano illegittime.

A 3 delle 5 domande in parola² l'odierno ricorrente ha preso il punteggio di 0 giacché la p.a. ha ritenuto le risposte date come errate, con conseguente interesse alla proposizione dell'impugnativa.

² come si dirà *infra*, si tratta dei quesiti nn. 52, 54 e 59.

Violazione della *lex specialis* e dell'art. 1 della L. 07/08/1990, n.

**241. Eccesso di potere per carenza d'istruttoria, manifesta
illogicità, arbitrarietà e disparità di trattamento.**

Come illustrato nella premessa, il Ministero dell'Interno ha previsto che la prova scritta dovesse consistere nella somministrazione di 60 domande a risposta multipla con un punteggio massimo di 30 punti, dato dal fatto che ad ogni risposta corretta corrispondeva il punteggio di 0,50, ad ogni risposta errata e non data 0, con un punteggio minimo utile di almeno 21/30 al fine dell'ammissione alla prova orale.

Per quanto qui interessa, l'Ing. Emanuel Latini, esaminato il questionario delle domande e delle risposte, ha evidenziato l'illegittimità dei seguenti quesiti ai quali l'odierno ricorrente, come detto, ha conseguito un punteggio pari a 0:

- (i) con la Relazione n. 1 (Doc. 4): nn. 52 e 59;
- (ii) con la Relazione n. 2 (Doc. 5): n. 54.

Il quesito **n. 52** risulta così formulato:

“Domanda 052. Per realizzare il calcestruzzo armato ho necessità di reperire i ferri: quali esistono in commercio?”

- A) Tutti i diametri pari, mentre i dispari sono prodotti per diametri inferiori a 20 mm.*
B) Tutti i diametri pari, mentre i dispari non sono prodotti.
C) Tutti i diametri pari, mentre i dispari sono prodotti per diametri inferiori a 10 mm”.

Sul punto l’Ingegnere ha dato atto che la domanda **non specificava con esattezza quali tipi di ferri prendere in considerazione** per scegliere **in maniera inequivocabile** la risposta corretta. Del resto, lo stesso ha osservato come in commercio sono prodotti ferri in barre e/o tondini e/o reti elettrosaldate che sono tutti venduti sulla base di diametri e tutti utilizzati per armare le costruzioni.

Il che è molto importante, dal momento che fra essi (v. tondini o barre) **esistono in commercio anche diametri dispari pari a 25 mm** (v. **allegato 4 alla Relazione n. 1 sub Doc. 4**), circostanza che invece la domanda, per come sono formulate le risposte, escluderebbe.

L’Ingegnere ha, quindi, fermamente osservato che la domanda risultava **poco chiara**, perché non specificava con esattezza quali tipologie di ferri prendere in considerazione ed anche erronea, ed anche **erronea** essendo in commercio ferri del diametro dispari pari a 25 mm.

Per di più, questi ha altresì evidenziato, come peraltro emerge ictu oculi, che la domanda non presupponeva alcuna conoscenza di carattere tecnico specifico, ma esclusivamente di carattere commerciale, rimarcando come il bando, all’art. 5, non prevedesse, fra gli argomenti della prova scritta, il “commercio” dei materiali da costruzione,

stigmatizzando così il tipo di quesito che, per la sua specifica natura, avrebbe potuto somministrarsi ad un esperto in realizzazione di costruzioni in calcestruzzo armato e non certo onde saggiare la preparazione di un vigile del fuoco nell'ambito di un concorso interno.

Il quesito **n. 59** risulta così formulato:

Domanda 059. Quando si ha una lesione di fessurazione?

A) Quando il solido murario subisce, reversibilmente, una variazione di forma.

B) Quando la massa muraria subisce una soluzione di continuità.

C) Quando il solido murario subisce, irreversibilmente, una variazione di forma.

Ebbene, l'Ingegnere ha dato atto che la risposta B, individuata dal Ministero dell'Interno come corretta, **parla di massa muraria e non, come invece avrebbe dovuto, di solido murario, dal momento che la lesione di fessurazione si ha quando il solido murario, e non la massa muraria, subisce una soluzione di continuità.**

Nei testi che parlano dei dissesti, infatti, si fa riferimento sempre e solo ai solidi murari e non anche alle masse murarie.

Il quesito, quindi, era ambiguo e non recava alcuna risposta corretta; la definizione enciclopedica di massa afferma che *“la massa è la quantità di materia, omogenea o no, indipendentemente dalla forma che l'insieme assume o può assumere Il termine si usa non solo con riferimento a corpi solidi, ma anche a materiali incoerenti, a liquidi o ad aeriformi, quando si presentino o si considerino in un insieme più o meno*

compatto". mentre per solido, dal punto di vista geometrico, si intende "figura o corpo a tre dimensioni, che quindi delimita una porzione di spazio". Alla luce di questo la domanda, parlando alla risposta B di massa muraria, portava il candidato, inducendolo in errore, a pensare solo ad una porzione del solido murario (cioè alla massa muraria) e non al solido murario in sé stesso (v. **allegato 3 alla Relazione n. 1 sub Doc. 4**) e quindi concludere che la risposta B fosse ingannevole ed optare per un'altra risposta che, in realtà, non sarebbe stata comunque corretta.

Del resto, come egregiamente osservato dall'Ingegnere, le altre risposte recavano il riferimento a solido murario, inducendo così il candidato a pensare di dover tenere distinti, anche nel contesto della domanda, i due concetti (massa muraria e solido murario).

Da ultimo, il quesito **n. 54** risulta così formulato:

Domanda n. 054. Quale tra queste affermazioni relative alla zona di corpo di una lesione è vera?

A) La zona di corpo è la parte della lesione che si è formata inizialmente.

B) La zona di corpo è la parte della lesione che si è formata in un secondo tempo.

C) La zona di corpo indica l'evoluzione del fenomeno.

Sul punto l'Ingegnere ha dato atto che la domanda menziona un concetto – quello di "zona di corpo" - che rappresenterebbe una parte della lesione, evidenziando, tuttavia, come la definizione di zona di corpo **non rappresenta un concetto tecnico "oggettivamente" definito** e quindi di cui si possa conoscere l'esatto significato, tanto da

non figurare, non a caso, in alcuni dei principali testi tecnici di studio (v. **allegati 2 e 3 alla Relazione n. 2 sub Doc. 5**).

Dunque, come egregiamente osservato dall'Ingegnere, il concetto di zona di corpo non è riconducibile ad una definizione tecnica univoca. Per questo, le domande **non risultano agevolmente comprensibili** per il candidato che non abbia mai sentito parlare di zona di corpo da coloro che utilizzano questa definizione non tecnicamente universale.

Se questo è quanto emerge *per tabulas*, la somministrazione di un questionario recante ben 3 domande illegittime integra una palese violazione della *lex specialis* della selezione dal momento che la p.a. ha, di fatto, somministrato all'odierno ricorrente non già 60 domande univocamente corrette, come avrebbe dovuto essere, bensì solo 57.

La violazione in sé è rilevante dacché la somministrazione di 3 domande illegittime rispetto a quelle previste dal bando ha ingiustificatamente "compresso" la possibilità per l'odierno ricorrente di raggiungere non solo e non tanto il punteggio massimo di 30/30 quanto quello minimo di 21/30 utile al superamento della prova.

Peraltro, risultando *per tabulas* che quest'ultimo ha risposto a 41 domande esatte, errandone 19, raggiungendo così il punteggio di 20.50

(tenuto conto, appunto, che ad ogni domanda esatta corrisponde il punteggio di 0,50 punti e ad ogni domanda errata di 0 punti), emerge, all'evidenza, anche il fatto che le 3 domande sono risultate determinanti. Ove, infatti, le domande fossero state formulate in maniera legittima, come avrebbe dovuto essere, l'odierno ricorrente avrebbe potuto senz'altro raggiungere il punteggio di 21.00 e quindi la soglia dei 21/30.

La questione è molto importante. Infatti, (i) l'Amministrazione non ha mai pubblicato alcun avviso di rettifica del bando, anzi, come si dirà *infra*, ha pubblicato l'avviso recante modalità di svolgimento della prova scritta in 60 quesiti a risposta multipla; (ii) la previsione della somministrazione di 60 quesiti è correlata all'ulteriore previsione della soglia di sbarramento di almeno 21/30; (iii) la soglia di sbarramento di almeno 21/30 rende evidenza della necessità di porre il candidato nella condizione di rispondere a 60 quesiti che siano tutti legittimi valendo il mancato raggiungimento della stessa quale "esclusione" dal concorso.

Dopo tutto, ragionando a contrario - cioè ritenendo legittimo l'operato della parte resistente - si giungerebbe inevitabilmente a dover definire una soglia di sbarramento della prova scritta differente da quella prevista dal bando, poiché abbassando il numero di domande legittime aumenta proporzionalmente il numero di risposte esatte.

Dunque, appare chiaro che la Controparte o considera il questionario come fosse di 57 domande, con ciò ammettendo l'odierno ricorrente a sostenere la prova orale senza dover ripetere quella scritta, considerando proporzionalmente rivista la soglia di sbarramento, oppure non potrebbe fare altro che garantire al candidato escluso la ripetizione della precitata prova, risomministrando 3 domande del questionario in luogo di quelle quivi censurate.

Il Consiglio di Stato ha più volte ricordato che nell'ambito di una procedura concorsuale il bando predisposto si pone come vincolo alla stessa Amministrazione, le cui regole valgono da parametro di riferimento rispetto alla legittimità di tutti gli atti concorsuali. Sul punto sia concesso di riportare una delle più recenti statuizioni del Supremo consesso: “[s]i rammenta, sul punto, che nei concorsi pubblici la *lex specialis vincola non solo i concorrenti, ma in primis la stessa P.A. che non dispone di alcuna discrezionalità nella sua concreta attuazione. Le regole stabilite nel bando vincolano quindi rigidamente l'operato dell'Amministrazione, nel senso che essa deve limitarsi alla loro applicazione senza che residui in capo all'organo competente alcun margine di discrezionalità nella loro interpretazione ed attuazione e ciò in forza (...) del principio generale che vieta la disapplicazione del bando*”

quale atto cui l'Amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio di potestà connesse alla conduzione della procedura di selezione (sul punto, ex multis, Cons. St., sez. IV, 29 novembre 2002, n. 6530)" (v. III Sezione, Sentenza 27/06/2018, n. 3961).

Ed ancora, proprio in tema di formulazione di una prova scritta con quiz a risposta multipla, la giurisprudenza amministrativa ha statuito, a più riprese, che: *"Con riferimento alle prove concorsuali basate su quesiti a risposta multipla è imprescindibile che l'opzione, da considerarsi valida per ciascun quesito, sia l'unica **effettivamente e incontrovertibilmente** corretta **sul piano scientifico**"* (v., tra le più recenti, T.A.R. Campania, V Sezione, Sentenza 12/05/2021, n. 3149).

La medesima giurisprudenza ha, altresì, osservato che *"Nell'ambito di una prova concorsuale scritta a risposta multipla ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta, **dovendosi ritenere illegittimi i quesiti che contengono** più risposte esatte oppure **nessuna risposta esatta**"* (v., fra le più recenti, T.A.R. Lazio-Roma, Prima Sezione, Sentenza 21/06/2021, n. 7346) e, inoltre, che *"In tema di concorsi pubblici, affinché le domande somministrate in una prova concorsuale a risposta multipla possano considerarsi corrispondenti al **principio generale di ragionevolezza** dell'azione amministrativa occorre che le*

medesime, in quanto destinate a ricevere risposta in tempi brevi, siano formulate in modo tale da non pregiudicare l'efficienza intrinseca del risultato e la par condicio dei candidati" (v. Sentenza n. 7346 cit.).

*"Con riferimento alle prove di concorso pubblico, articolate su quesiti a risposta multipla, non è possibile configurare alcuna discrezionalità sulla valutazione delle risposte date alle singole domande, dovendosi prevedere **con certezza** una sola risposta **univocamente esatta**, con esclusione di ogni **ambiguità ed incertezza di soluzione"*** (v., tra le altre, T.A.R. Campania, V Sezione, Sentenza 01/03/2021, n. 1303).

Sempre sul tema la giurisprudenza amministrativa ha ormai da tempo statuito il principio, del tutto condivisibile, secondo cui *"nei quiz a risposta multipla predeterminata non rileva, ai fini dell'illegittimità, solo l'erroneità della soluzione indicata come esatta, bensì anche la **formulazione ambigua** dei quesiti, la possibilità che vi siano risposte alternative e esatte o la mancanza di una risposta esatta **ed, in generale, tutte quelle circostanze che si rivelano contrarie alla ratio di certezza ed univocità che deve accompagnare i quesiti** relativamente ad una prova preselettiva a risposta multipla"* (v., fra le più autorevoli ancorché meno recenti, T.A.R. Campania, Sentenza 28/11/2011, n. 5051).

Ora, dalla stesura della relazione tecnica dell'Ing. Emanuel Latini, il quale, si ripete, è altresì iscritto all'elenco professionale antincendio presso il Ministero dell'Interno, come tale senz'altro qualificato, emergono *ictu oculi* le criticità delle 3 domande che ci occupano, risultando esse, come dal tecnico definite, senz'altro “**non univoche**”, “**non oggettivamente riscontrabili**” sotto il profilo tecnico-scientifico, “**ambigue**” e, comunque, “**errate**”, come tali viziate e illegittime.

Ne discende che se la *lex specialis* della procedura selettiva prevede la somministrazione di 60 domande legittime è indubbio che inserire 3 domande illegittime equivale a non inserirle, con conseguente somministrazione, di fatto, di 57 domande. Altresì palese è che se le domande avrebbero dovuto essere 60 è perché 60 avrebbero dovuto rappresentare legittimamente le possibilità per il candidato di raggiungere il punteggio minimo di almeno 21/30 al fine della valutazione della sua idoneità, oltre che il punteggio massimo di 30/30, per cui in presenza di domande viziate la p.a. avrebbe dovuto senz'altro intervenire risomministrando ai candidati un questionario corretto.

Né potrebbe in ipotesi affermarsi, a confutazione del carattere determinante della denunciata illegittimità, che, ove le 3 domande fossero state legittimamente formulate, il candidato avrebbe comunque

opzionato una risposta sbagliata. Sul punto è dirimente la considerazione che la risposta del candidato è chiaramente condizionata, sia soggettivamente che oggettivamente, dalla domanda e dal panorama delle possibili risposte contemplate dalla stessa.

Per cui il fatto che l'odierno ricorrente – pur nel dubbio generato, al momento della prova, dall'erroneità di molte domande - abbia comunque fornito una risposta, poi risultata inevitabilmente sbagliata, non può che essere palesemente irrilevante, non potendosi dare alla risposta del candidato alcun valore per il contesto in cui si è inserita.

Neppure potrebbe in ipotesi sostenersi che l'illegittimità delle 3 domande non ha impedito al candidato di raggiungere la soglia di 21/30. Infatti è chiaro che, nell'ambito di una procedura concorsuale dove il mancato conseguimento della soglia di sbarramento segna la "esclusione" dell'interessato, la non idoneità non può mai prescindere dal rispetto della *lex specialis* risultando altrimenti del tutto arbitraria privandosi ingiustamente il candidato di ogni "arma" (60 quesiti) prevista dal bando onde superare la prova ed inserirsi in graduatoria.

Senza contare, *ad abundantiam*, che la prova era a tempo, prevedendo la *lex specialis* che essa "avrà una durata di 60 (sessanta) minuti" (dunque 1 minuto a domanda, essendo i quesiti 60). Cosicché è

logico ritenere che l'erronea formulazione della domanda possa generare nel candidato, com'è avvenuto nella specie (v. premessa, allorché l'interessato ha finanche manifestato il dubbio all'addetto), uno stato d'incertezza tale da destabilizzarlo psicologicamente senz'altro a detrimento del (non poco importante) fattore tempo, essendo questi indotto a concentrare ben più di un minuto sulla domanda incriminata, con inevitabile riflesso sull'elaborazione dell'intero questionario.

Proprio in casi analoghi l'Ecc.Mo T.A.R., riscontrata l'erroneità della domanda somministrata, ha dato atto che: *“per effetto dell'erronea formulazione delle risposte collegate al quesito e della conseguente risposta data dal concorrente e ritenuta illegittimamente errata **questi avrebbe diritto, in astratto, all'attribuzione di un punteggio tale da ritenere raggiunto il punteggio minimo previsto dal bando (21/30, ventuno/trentesimi) ai fini del diretto inserimento in graduatoria quale idoneo, superando così la c.d. prova di resistenza alla proposizione del ricorso**”* così *“ordinando all'amministrazione procedente di riesaminare la fattispecie di causa alla luce delle censure del gravame”* (v. II Sezione, Ordinanze 19/11/2021, n. 6543 e 6545).

I profili d'illegittimità prospettati (violazione di legge ed eccesso di potere), nella loro essenzialità, rappresentano insieme il vizio insito

nella prova scritta che l'odierno ricorrente impugna stante, come sinora argomentato, la palese e rilevante violazione della *lex specialis* (somministrazione di 3 domande illegittime delle 60 complessive) e l'evidente carattere determinante dell'illegittimità denunciata (l'odierno ricorrente non ha superato la prova per 1 sola risposta).

Istanza ex art. 55 c.p.a.

Gli scriventi ritengono di richiedere non solo l'annullamento degli atti impugnati, ma prima ancora la sospensione della loro efficacia.

Quanto al c.d. *fumus boni iuris*, gli scriventi ritengono di poter fare riferimento alla bontà delle doglianze esposte *supra*.

Quanto al c.d. *periculum in mora*, gli scriventi ritengono che esso sia connaturato all'ingiusta lesione che l'odierno ricorrente subirebbe alla propria situazione giuridica soggettiva dal prosieguo, ed eventualmente conclusione, della procedura concorsuale che ci occupa.

Del resto, risulta (**Doc. 6**) che la p.a. abbia dato avvio allo svolgimento della prova orale, **la quale si concluderà il 13/04/2022**, allorquando sarà – di lì a poco – pubblicata la graduatoria finale.

Sul punto l'odierno ricorrente ritiene che la misura più idonea a soddisfare l'interesse azionato sia quella (i) di riammetterlo con riserva al concorso, considerando che, in rapporto alle domande somministrate non contestate, riparametrando la soglia di sbarramento, questa risulta ampiamente superata; (ii) ovvero di riammetterlo con riserva al concorso ordinando alla p.a. di fargli ripetere la prova scritta somministrandogli 3 domande legittime in luogo di quelle contestate; (iii) ovvero di riammetterlo con riserva al concorso ordinando alla p.a. di fargli ripetere la prova scritta risottoponendogli un questionario contenente 60 domande tutte legittime.

Conclusioni

In via cautelare: in via principale: sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati nei limiti necessari ad ammettere "con riserva" l'odierno ricorrente al concorso; in via subordinata: sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati nei limiti necessari ad ammettere "con riserva" l'odierno ricorrente al concorso, ordinando alla p.a. di fargli ripetere la prova scritta somministrandogli 3 domande legittime in luogo di quelle contestate; in via ulteriormente subordinata: sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati nei limiti necessari ad ammettere "con riserva" l'odierno ricorrente al concorso, ordinando

alla p.a. di fargli ripetere la prova scritta risottoponendogli un questionario contenente 60 domande tutte legittime.

Nel merito: annullare i provvedimenti impugnati, ordinando alla p.a., ove ritenuto necessario e non già avvenuto in sede cautelare, di fargli ripetere la prova scritta somministrandogli 3 domande legittime in luogo di quelle contestate ovvero di fargli ripetere la prova scritta risottoponendogli un questionario contenente 60 domande legittime.

Con vittoria di spese e compensi di causa.

Chi scrive deposita, in copia, i seguenti documenti:

Doc. 1 – Bando di concorso;

Doc. 2 – Domanda di partecipazione;

Doc. 3 – Questionario domande e risposte;

Doc. 4 - Relazione n. 1 Ing. Emanuel Latini;

Doc. 5 - Relazione n. 2 Ing. Emanuel Latini;

Doc. 6 - Avviso avvio prova orale.

Ai fini del pagamento del contributo unificato gli scriventi dichiarano che il valore della controversia è indeterminabile.

Con profonda osservanza.

Roma, 17/02/2022

(Avv. Arianna Coppola)

(Avv. Antonio Zimbardi)

