

Ecc.Mo TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA – Sezione Prima Quater

n.R.G. 2383/2022

Sunto del Ricorso

per il Sig.

MOLLICA Roberto	MLL RRT 66M24 I754K
------------------------	----------------------------

Lo scrivente ha proposto ricorso chiedendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

- 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 19.00, 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 5 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.

In punto di fatto, lo scrivente ha osservato quanto segue.

Per quanto d'interesse in questa sede 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 provvisorie”* e che essa s'intenderà superata con una votazione *“non inferiore a 21/30”*¹.

Con apposito avviso 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 vedendosi, però, rispondere dall'addetto che tutte le domande erano

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

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 19.00 non utile al suo superamento, conteggiandosi 38 domande esatte e 22 errate.

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, potendo constatare, a quel punto "senza l'ombra del dubbio", che ben 5 domande delle 60 somministrate erano illegittime.

L'odierno ricorrente, a tali domande², ha preso il punteggio di 0 giacché la p.a. ha ritenuto le risposte date come errate, con conseguente interesse alla proposizione della presente impugnativa.

In punto di diritto lo scrivente ha dedotto la:

² come si dirà *infra*, i quesiti sono i nn. 20, 27, 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.**

Nello specifico, 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:

- (i) con la Relazione n. 1 (Doc. 4): nn. 20, 52 e 59;
- (ii) con la Relazione n. 2 (Doc. 5): nn. 27 e 54.

Il quesito **n. 20** risulta così formulato:

“Domanda n. 020. Cosa possiamo affermare in relazione al terremoto che il 26 settembre 1997 colpì le regioni Umbria e Marche?

A) Fu il primo evento sismico significativo a cui presero parte i nuclei specialistici VVF-SAF intervenendo sulle strutture alte utilizzando cavi d'acciaio e fasce in poliestere.

B) Fu l'ennesimo evento sismico a cui presero parte i nuclei specialistici VVF-SAF intervenendo sulle strutture alte utilizzando cavi d'acciaio e fasce in poliestere.

C) Fu il primo evento sismico significativo a cui presero parte i nuclei specialistici VVF-SAF intervenendo sulle strutture alte utilizzando esclusivamente i puntelli.”

Ebbene, l’Ingegnere ha dato atto che la domanda sopra trascritta, anche se riguardante il tema dei dissesti dovuti ad eventi sismici, **non presupponeva alcuna conoscenza tecnica specifica, ma esclusivamente una conoscenza di carattere storico di un particolare avvenimento accaduto**. Per cui il candidato non avrebbe avuto la possibilità di sapere la risposta corretta solo attraverso lo studio di testi di tipo tecnico. La domanda, infatti, presupponeva in ogni caso una conoscenza storica di eventi pregressi onde individuare **con certezza** la risposta **non univocamente rinvenibile** nei testi di studio tecnici, rimarcando viepiù come l’art. 5 del bando non prevedesse, fra gli argomenti di prova, elementi di “storia” degli eventi sismici.

Peraltro, trattandosi di Concorso interno, non possiamo non aggiungere – a quanto già egregiamente osservato dall’Ingegnere circa la violazione dell’art. 5 del bando – che la domanda in parola appare foriera di disparità di trattamento, dal momento che, non avendo un contenuto tecnico, ma puramente storico, **non ha posto tutti i candidati in condizione di parità**, essendo agevolati coloro che all’epoca erano già in servizio e quindi l’abbiano vissuto direttamente.

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**, esistendo in commercio ferri con diametri 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 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, i quesiti **nn. 27 e 54** risultano così formulati:

Domanda n. 027. Quali sono le parti che costituiscono una lesione?

- A) Zona di corpo e zona inferiore.
- B) Zona di corpo e zona di cuspide.
- C) Zona superiore e zona di cuspide.

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 entrambe le domande menzionano 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 molti dei principali testi tecnici di studio (v. **allegati 2 e 3 alla Relazione n. 2 sub Doc. 5**).

Dunque, come 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 non utilizzano questa definizione **non tecnicamente universale**.

Se questo è quanto emerge *per tabulas*, la somministrazione di un questionario recante ben 5 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 55.

La violazione in sé è rilevante dacché la somministrazione di 5 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 38 domande esatte, errandone 22, raggiungendo così il punteggio di 19.00 (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 5 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 è aumentato proporzionalmente il numero di risposte esatte.

Dunque, appare chiaro che la Controparte o considera il questionario come fosse di 55 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 5 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 5 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 4 domande illegittime equivale a non inserirle, con conseguente somministrazione, di fatto, di 55 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 5 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 5 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.

Lo scrivente ha quindi formulato le seguenti

Conclusioni

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 5 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.

(Avv. Arianna Coppola)

(Avv. Antonio Zimbardi)