

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - BUON ANDAMENTO - IMPARZIALITÀ - RAGIONEVOLEZZA
- AZIONE AMMINISTRATIVA - CONCORSI PUBBLICI - PROVA SCRITTA - QUIZ - RISPOSTA
MULTIPLA - AMBIGUITÀ QUESITI - ILLEGITTIMI**

In base al principio di ragionevolezza dell'azione amministrativa, i test a risposta multipla devono essere formulati in modo da garantire imparzialità ed efficienza. In tal senso, i quesiti che non presentano una sola risposta corretta o nessuna sono considerati illegittimi e devono essere annullati. L'insufficiente chiarezza e univocità nei quesiti di un test impedisce ai candidati di rispondere correttamente, data la mancanza di un'unica risposta corretta.

TAR Campania (Napoli), Sez. V, 02.10.2024, n. 5183

Publicato il 02/10/2024

N. 05183/2024 REG.PROV.COLL.

N. 05422/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5422 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

██████████, rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

██████████, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati ██████████, ██████████, ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

██████████, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

I) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento di esclusione e mancato inserimento nell'elenco dei candidati risultati idonei all'esito delle prove scritte del ██████████, relativo al “Concorso Pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, di personale non dirigenziale, con profilo di Collaborato Professionale Sanitario – Infermiere, ctg. D”;
- dell'avviso pubblicato ai fini legali il ██████████ sul sito ufficiale del concorso con il quale viene comunicato l'esito negativo della prova scritta del ricorrente, per il mancato raggiungimento del punteggio minimo di 21/30 richiesto per accedere alla graduatoria degli idonei e, dunque, alla successiva prova finale orale;
- della graduatoria conseguente alla prova orale e alla valutazione dei titoli;
- del bando di “Concorso Pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, di personale non dirigenziale con profilo di Collaboratore Professionale Sanitario - Infermiere, ctg. D” e del successivo avviso di riapertura termini, pubblicati rispettivamente il ██████████ e il ██████████;
- di ogni altro atto comunque presupposto, precedente, connesso, collegato e consequenziale rispetto ai provvedimenti impugnati, anche se non conosciuto;
- nonché per la condanna dell'amministrazione ad adottare il provvedimento di ammissione per cui è causa e per la riconvocazione della commissione per l'espletamento delle conseguenti fasi concorsuali a favore del ricorrente;

II) per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della graduatoria finale di merito pubblicata in data [REDACTED] nonché per la condanna dell'amministrazione al risarcimento in forma specifica del danno subito dal ricorrente con l'inserimento senza riserva dello stesso nella graduatoria finale di merito e la dichiarazione dello stesso quale vincitore della procedura.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'[REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno [REDACTED] il dott. [REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente ha partecipato al concorso indetto dall'[REDACTED] di [REDACTED] per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 155 unità di personale di comparto con profilo professionale di C.P.S. Infermiere, Ctd. D.

La selezione in esame si articolava in una prova preselettiva con domande a risposta multipla, in una prova scritta (con un massimo di 30 punti) consistente in un questionario a risposta multipla vertente sulla professione specifica di infermiere con una sola risposta esatta, nella prova pratica (20 punti) e, infine, in una prova orale (20 punti).

Il bando prevedeva inoltre che, al termine delle prove di esame, la commissione avrebbe proceduto alla formulazione della graduatoria di merito dei candidati e la votazione complessiva sarebbe stata determinata sommando il voto conseguito dal candidato nella valutazione dei titoli e nelle prove d'esame, senza tuttavia tenere conto del punteggio conseguito nella prova preselettiva.

Il ricorrente svolgeva in data [REDACTED], nella medesima seduta, sia la prova scritta che la prova pratica previste dal bando di concorso, essendo la correzione di quest'ultima prevista

soltanto all'esito del positivo superamento della prima con una votazione minima pari a 21/30. Con riguardo alla determinazione del punteggio da conseguire per il superamento della prova scritta, la commissione esaminatrice aveva previsto che a ciascuna risposta sarebbe stato attribuito il seguente punteggio: - risposta esatta: +0,50 punti; - mancata risposta o risposta doppia: 0 punti; - risposta errata: -0,10 punti.

Nel caso in esame è contestata la mancata ammissione alla prova pratica, a causa del punteggio di 20/30 conseguito dall'istante alla prova scritta a fronte, come si è visto, di un punteggio minimo richiesto di 21/30.

Le censure si appuntano sui quesiti nn. 5, 19, 26 di seguito riportati:

- "5) *La porpora si riscontra più frequentemente in caso di: A) vasculopatia; B) trombocitosi; C) piastrinopenia*"; il ricorrente ha selezionato come corretta la risposta A ("vasculopatia"), ciò a fronte della soluzione C ("piastrinopenia") individuata come esatta in sede concorsuale, per l'effetto è derivata la decurtazione di 0,10 punti:

- "19) *Quale dei seguenti fattori svolge un ruolo determinante nella formazione delle piaghe da decubito? A) Ipossia locale per fenomeni vasospastici; B) Stato settico; C) Perdita della sensibilità dolorifica*"; il ricorrente ha selezionato come corretta la risposta A ("ipossia locale per fenomeni vasospastici"), ciò a fronte della soluzione C ("perdita della sensibilità dolorifica") individuata come esatta in sede concorsuale; per l'effetto, anche in riferimento a tale quesito è stato ridotto il punteggio di 0,10;

- "26) *Quale delle seguenti malattie si può trasmettere per via aerea? A) Parotite. B) Mononucleosi. C) Meningite cerebrospinale epidemica*"; il ricorrente non ha fornito alcuna risposta sostenendo che, alla luce della incertezza provocata dal quesito di cui assume l'erronea formulazione in ragione della presenza di più risposte corrette, ha preferito non incorrere in un errore che avrebbe potuto cagionare una ulteriore decurtazione di punteggio di 0,10.

A sostegno del proprio costrutto argomentativo invoca il precedente di questo T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 6268/2023 che, in riferimento ai medesimi quesiti – seppure diversamente numerati –, ha dichiarato l'illegittimità, accogliendo il gravame proposto da

altro candidato, per mancanza di univocità delle domande sottoposte ai candidati, prevedendo i medesimi più risposte esatte.

Alla luce di quanto precede, il ricorrente ritiene, quindi, di avere diritto all'attribuzione di 1,70 punti aggiuntivi, riveniente dalla somma di 0,50 - per presunta risposta corretta ai primi due quesiti indicati e per illegittimità del terzo al quale non ha risposto - e di 0,20 punti indebitamente decurtati per i quesiti n. 5 e 19.

Sommando tale punteggio a quello conseguito di 20/30, conclude che avrebbe certamente conseguito il punteggio minimo per l'accesso alla prova pratica di 21/30.

Con provvedimento presidenziale n. [REDACTED] è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati; a tale incombente il ricorrente ha prestato ottemperanza nelle modalità prescritte dal T.A.R. (pubblici proclami).

Si è costituita in giudizio l'amministrazione che replica alle censure, assume la corretta formulazione dei quesiti alla luce della letteratura medica e conclude per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza collegiale n. 2431 del 20.12.2023 è stata accolta la domanda cautelare, ai fini dell'ammissione con riserva ai successivi segmenti della selezione concorsuale, con la seguente motivazione: *"il ricorso appare assistito da fumus, alla luce del precedente di questa Sezione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 6268/2023), quantomeno in riferimento al mancato riconoscimento di ulteriori 1,20 punti (derivanti dalla somma di 0,50 punti per ciascun quesito n. 5 e n. 19 e di 0,20 punti indebitamente ridotti a causa delle risposte errate fornite) che, sommati al punteggio conseguito di 20/30, avrebbero consentito al ricorrente di ottenere il punteggio minimo di 21/30 e vedersi valutare la prova pratica sostenuta nella medesima seduta, ai fini dell'accesso al successivo segmento della selezione concorsuale;*

Considerato, in ragione di quanto precede, di accogliere la domanda cautelare ai fini dell'ammissione con riserva del ricorrente alla valutazione della prova pratica e, in caso di superamento, all'espletamento della successiva prova orale".

Con successivi motivi aggiunti notificati il [REDACTED] e depositati il [REDACTED] il ricorrente estende il gravame alla graduatoria finale di merito del concorso pubblicata in data [REDACTED], deducendo motivi di illegittimità derivata, dolendosi dell'inserimento della ricorrente "con riserva" e senza aggiornamento del punteggio conseguito.

All'udienza pubblica del [REDACTED] la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono fondati nei limiti di seguito indicati.

Non vi sono ragioni per discostarsi dal precedente di questo T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 6268/2023, di accoglimento di analogo ricorso proposto da altro candidato alla medesima procedura concorsuale, con cui sono state rese statuizioni di seguito riportate:

“Il Collegio intende richiamare in premessa i condivisi principi giurisprudenziali per cui, in relazione alle prove concorsuali fondate su quesiti a risposta multipla, risulta imprescindibile che l'opzione, da considerarsi valida per ciascun quesito, sia l'unica effettivamente e incontrovertibilmente corretta sul piano scientifico, costituendo tale elemento un preciso obbligo dell'Amministrazione (cfr.: T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I, 29 luglio 2011, n. 2035). Le superiori considerazioni peraltro non travalicano i confini posti al sindacato del giudice amministrativo in materia di discrezionalità tecnica, atteso che, se certamente compete all'amministrazione la formulazione dei quesiti, non può tuttavia ricondursi alla esclusiva discrezionalità tecnica dell'ente l'individuazione del contenuto coerente ed esatto della risposta, che deve invece potersi desumere con univocità dalla sua stessa formulazione e dal contesto tecnico-scientifico di fondo, da cui devono essere distintamente desumibili argomenti a favore della correttezza dell'una o dell'altra possibile risposta (cfr. Cons. Stato, III, 4 febbraio 2019 n. 842, TAR Lazio, Roma, sez. terza-quater, n. 7392/2018). Più precisamente, in sede di pubblico concorso, laddove la prova scritta sia articolata su risposte multiple, contenenti soluzioni simili, da fornire ad altrettanti quesiti somministrati ai candidati, lo scopo di essa consiste nel valutare il pieno discernimento dei partecipanti; nondimeno, la formulazione del quesito deve contemplare la presenza di una sola risposta "oggettivamente" esatta, rimanendo preclusa ogni possibilità di interpretazione soggettiva da parte della Commissione (e, quindi, ogni valutazione discrezionale, sia pure predeterminata con l'ausilio di un testo di riferimento), dovendosi ritenere legittima esclusivamente la prova condotta alla stregua di un quiz a risposta multipla che conduca ad una risposta univoca ovvero che

contempli, tra le risposte da scegliere, quella indubitabilmente esatta (cfr.: Consiglio di Stato, sez. II, 05/10/2020, n. 5820). Inoltre, sempre con riguardo ai quesiti con pluralità di risposte, il Collegio condivide l'orientamento citato dalla parte ricorrente che ne trae l'estensione della sindacabilità anche al profilo afferente alla formulazione ambigua dei quesiti, nei limiti in cui essa possa determinare la conseguente possibilità che vi siano incontrovertibilmente risposte alternative e comunque esatte, ovvero che manchi una sola risposta esatta (cfr. richiamata sentenza T.A.R. Campania, Napoli, n. 5002/2021, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 5 febbraio 2020, n. 560; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III quater, 27 agosto 2019, n. 10628, Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4862; Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2015, n. 2673)”.

Con specifico riferimento ai quesiti n. 5 (“*La porpora si riscontra più frequentemente in caso di: ‘A’ vasculopatia, ‘B’ trombocitosi, ‘C’ piastrinopenia*”) e n. 19 (“*Quale dei seguenti fattori svolge un ruolo determinante nella formazione delle piaghe da decubito? ‘A’ Ipossia locale per fenomeni vasospastici, ‘B’ Stato settico, ‘C’ Perdita della sensibilità dolorifica*”), valgono le seguenti considerazioni.

Quanto al quesito n. 5, nella citata sentenza si è rilevato che “*la porpora è una manifestazione cutanea di un'ampia varietà di malattie, includendo quest'ultime entità diverse come difetti delle piastrine, vasculiti e disturbi del tessuto connettivo. Muovendo da tale osservazione riportata nella letteratura medica citata dal ricorrente, deve concludersi che le tre risposte riportate nel questionario somministrato appaiono tutte corrette, confermando quanto sostenuto anche alla luce della depositata perizia tecnica, affatto contestata nella sua conclusione probatoria dall'azienda costituita mediante l'articolazione di puntuali ed asseverate affermazioni di contenuto contrario*”.

Al riguardo va poi aggiunto che il quesito si palesava generico ed incompleto, non chiariva la tipologia di porpora da prendere in considerazione (se quella di “Henoch-Shonlein”, consistente in una infiammazione dei vasi sanguigni, quindi una vasculite, ovvero la “porpora trombocitopenica idiopatica” sulla quale è incentrata la perizia della parte resistente che è caratterizzata da una diminuzione di piastrine, quindi da una piastrinopenia) né l'età dei pazienti di riferimento, di talché la risposta fornita dal ricorrente (lett. ‘A’ –

vasculopatia) non poteva ritenersi errata in quanto coerente con una delle possibili manifestazioni della patologia.

In riferimento al quesito n. 19, si poi osservato nella citata pronuncia di questo T.A.R. che *“... l'eziogenesi della formazione delle piaghe da decubito, con specifico riferimento ad una determinata categoria di pazienti, - precisamente dei pazienti affetti da lesioni del tronco o che presentano un'inibizione del sistema autonomo sulla circolazione cutanea -, possa anche ascriversi all'insorgenza di fenomeni ipossici a carico della cute e dei tessuti cutanei, al pari di quanto indicato tra le possibili risposte al quesito somministrato, selezionate dalla resistente azienda. Deve, dunque, concludersi per la manifesta irragionevolezza, illogicità, incongruità ed erroneità del quesito esposto, atteso che la risposta considerata giusta dalla Commissione non era la sola possibile, ad essa affiancandosi anche quella scelta dal ricorrente. Di conseguenza, appare evidente il carattere fuorviante e ambiguo del testo del quesito in relazione alle prospettate risposte alternative, affatto superata dal riferimento al fattore determinante, potendo quest'ultimo essere individuato soltanto ex post in ragione della tipologia di paziente cui riferire l'indicata patologia”*.

Inoltre, il quesito in esame poneva in alternativa diverse patologie, tra cui la ipossia locale per fenomeni vasospastici e la perdita della sensibilità dolorifica che, nella eziogenesi descritta nella letteratura scientifica in atti prodotta dal ricorrente e dell'amministrazione, si palesano determinanti nel cagionare piaghe da decubito: la prima consistente in una pressione esterna prolungata e continuativa all'estremità dei capillari in grado di compromettere la microcircolazione e l'ossigenazione tissutale comportando ischemia/necrosi cellulare, la seconda determinando un livello di ridotta mobilità associata a deficit della sensibilità che rende incapace la persona di modificare la postura in risposta allo stimolo doloroso che proviene dalla zona compressa.

Può quindi ritenersi che la mancanza di univocità dei quesiti, da un lato, non ha inequivocabilmente posto il candidato nelle condizioni di rispondere correttamente allo stesso, mancando, come visto, un'unica opzione di risposta corretta, dall'altro, impediva all'Azienda di tenere in considerazione la risposta fornita dal ricorrente ai fini della valutazione delle sue competenze, capacità e preparazione.

Detto altrimenti, mancano i caratteri necessari affinché la domanda censurata e gli effetti conseguenti alla risposta ad essa data, possano ritenersi rispondenti al principio generale di ragionevolezza dell'azione amministrativa. Invero, il metodo dei test selettivi con domande a risposta multipla richiede che tali domande, 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.

Le stesse debbono pertanto essere formulate in maniera chiara, non incompleta o ambigua, in modo da consentire l'univocità della risposta (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4862/2012).

Deve dunque farsi applicazione, nel caso di specie, dei superiori principi per cui ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta, cosicché quelli che prevedono più risposte esatte o nessuna risposta esatta sono da considerare illegittimi e dunque da annullare (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2673/2015), in modo tale da neutralizzare l'incidenza negativa svolta dal quesito errato sulla valutazione complessiva dei candidati.

Del resto, la condivisibile giurisprudenza in materia formata ha espressamente affermato che *"la necessità che l'opzione, da considerarsi valida per ciascun quesito a risposta multipla, sia l'unica effettivamente e incontrovertibilmente corretta sul piano scientifico, costituisce un preciso obbligo dell'Amministrazione, con la conseguenza che, ove per errore sia stata prevista come valida una diversa risposta, scientificamente non corretta, ovvero sia state previste più risposte tutte ugualmente corrette, incombe sull'Amministrazione il potere/dovere di agire in autotutela correggendo la risposta in discorso e riformulando la graduatoria sulla base del punteggio conseguentemente attribuibile"* (T.A.R. Lombardia, Milano, n. 2035/2011).

È altrettanto noto come, secondo la condivisibile giurisprudenza richiamata, *"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 rilevano contrarie alla ratio di certezza ed univocità che deve accompagnare i quesiti relativamente ad una prova a risposta*

multipla" (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, n. 5051/2011); in particolare, la giurisprudenza ha chiarito più volte che *"la Pubblica amministrazione, nell'ambito delle sue valutazioni discrezionali, può individuare le domande da sottoporre ai candidati delle procedure concorsuali ai fini della verifica del grado di professionalità e del livello culturale necessari per conseguire una valutazione positiva da parte della commissione esaminatrice, e tali scelte possono essere sindacate nei soli limiti esterni di manifesta illogicità ed irragionevolezza o dell'inosservanza del limite oggettivo del programma e delle materie previste per lo specifico concorso; non è invece configurabile alcuna discrezionalità in ordine alla valutazione delle risposte date alle singole domande, perché ogni quiz a risposta multipla deve prevedere con certezza una risposta univocamente esatta per evitare una valutazione dei candidati in violazione del principio della par condicio desumibile dall'art. 97 Cost."* (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, n. 4649/2020; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3060/2015).

Conseguentemente, un quesito che, sebbene presentato come risolvibile da una sola delle pedissequae risposte, ammetta più di una risposta, validata dalle conoscenze acquisite nel contesto scientifico di riferimento, è viziato, perché potrebbe indurre il candidato a scartare più risposte individuate come esatte, ma non compatibili con la struttura della prova, e scegliere una diversa risposta che è senz'altro errata (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2673/2015).

Orbene, tale equivocità corrobora l'illegittimità dei quesiti di cui si controverte in base alla considerazione che, come evidenziato dal Consiglio di Stato, Sez. III n. 1694/2024 e n. 5053/2024 in analoghe fattispecie, proprio la strutturazione della prova in forma di quesito e nella corrispondente prospettazione di distinte soluzioni alternative, ad ognuna delle quali – a seconda che sia considerata corretta o errata da parte dell'amministrazione – si associa l'apprezzamento positivo o negativo delle conoscenze tecnico-scientifiche e professionali del candidato, esige che la formulazione del questionario sia concepita in modo tale da far emergere, senza travisamenti di sorta, il grado di preparazione e di attitudine lavorativa, in relazione allo specifico profilo professionale cui attiene il concorso, dell'esaminando. Ogni quiz a risposta multipla deve prevedere con certezza una risposta univocamente esatta per

evitare una valutazione dei candidati in violazione del principio della *par condicio* desumibile dall'art. 97 Cost. (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3060/2015) e, in presenza di quesiti a risposta multipla, una volta posta la domanda non può ricondursi alla esclusiva discrezionalità tecnica dell'ente l'individuazione del contenuto coerente ed esatto della risposta (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 158/2021).

In ragione di quanto precede, il ricorso va accolto nella parte in cui non è stato riconosciuto al ricorrente nella prova scritta l'ulteriore punteggio di 1,20 punti derivante dalla somma di 0,50 punti per ciascun quesito n. 5 e n. 19 e di 0,20 punti indebitamente ridotti a causa delle risposte fornite divergenti da quelle ritenute corrette dall'amministrazione.

Infine, quanto al quesito n. 26 (*“Quale delle seguenti malattie si può trasmettere per via aerea? ‘A’ Parotite, ‘B’ Mononucleosi, ‘C’ Meningite cerebrospinale epidemica”*), va rammentato che esso si palesa parimenti ambiguo, tra l'altro, per le ragioni indicate dal Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 1694/2024, secondo cui esso presenta margini oggettivi di ambiguità, non superabili attraverso lo sforzo di diligenza interpretativa esigibile dai candidati al concorso.

Tuttavia, poiché il ricorrente non ha fornito alcuna risposta, non è possibile riconoscere l'ulteriore subpunteggio di 0,50 (cfr. in fattispecie analoga, T.A.R. Lazio, Roma, n. 1041/2024), sicché il ricorso non può essere accolto in parte qua.

Le considerazioni svolte conducono, in definitiva, all'accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti nei limiti tracciati (quindi con riconoscimento del punteggio aggiuntivo di 1,20 alla prova scritta) con conseguente conferma dell'ammissione del ricorrente alla procedura concorsuale, già disposta in fase cautelare.

In conformità al precedente richiamato e tenuto conto della particolarità della materia contenziosa può disporsi la compensazione delle spese del giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso e i motivi aggiunti nei limiti indicati in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Fabio Maffei, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Gianluca Di Vita

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO