

Pubblicato il 02/07/2024

N. 05840/2024REG.PROV.COLL.
N. 09601/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9601 del 2023, proposto da Enrico Basile, rappresentato e difeso dall'avvocato Renato Rolli, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Martina Maggiolini, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima) n. 15658/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 aprile 2024 il Cons. Luigi Furno, uditi per le parti gli avvocati e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. In data 30.06.2020 veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 50 il concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di 2133 posti di personale non dirigenziale, a tempo pieno ed indeterminato, relativi al profilo di funzionario amministrativo, da inserire nei ruoli di diverse amministrazioni. Successivamente, il bando veniva modificato attraverso la rettifica pubblicata in GU n. 60 in data 30.07.2021.

Con tale modifica si prevedeva, tra le altre cose, l'aumento dei posti disponibili da 2.133 a 2.736, la riapertura dei termini per presentare domanda (fino alle ore 23:59 del 30 agosto 2021 attraverso la piattaforma Step One 2019), la soppressione della prova preselettiva e della prova orale.

La prova scritta del concorso in esame consisteva in 40 quesiti a risposta multipla divisi in due sezioni: la prima composta da 32 domande di tipo teorico; la seconda sezione composta, invece, da 8 quesiti situazionali relativi a problematiche organizzative e gestionali ricadenti nell'ambito degli studi sul comportamento organizzativo.

In merito a quest'ultima sezione, l'avviso riportava, inoltre, che *“I quesiti descriveranno situazioni concrete di lavoro, rispetto alle quali si intende valutare la capacità di giudizio dei candidati, chiedendo loro di decidere, tra alternative predefinite di possibili corsi d'azione, quale ritengano più adeguata”*.

Il punteggio relativo a questa seconda sezione sarebbe stato attribuito secondo i seguenti criteri: risposta più efficace: +0,75 punti; risposta neutra: +0,375 punti; risposta meno efficace: 0 punti.

2. Con ricorso di primo grado dinanzi al T.a.r Lazio, il signor Basile ha impugnato l'esito della propria prova scritta, non superata per mancato raggiungimento della soglia dei 21 punti prevista dal bando, relativa alla procedura concorsuale sopra indicata, lamentando l'illegittimità, sotto il

profilo dell'eccesso di potere, di due quesiti situazionali (nn. 11 e 21), riportati nella parte in diritto.

2.1. Con motivi aggiunti notificati in data 7 gennaio 2022, il signor Basile ha impugnato, altresì, la graduatoria di merito intervenuta nelle more del giudizio, riproponendo le medesime censure.

3. Il T.a.r, con sentenza 23 ottobre 2023, n. 15658, ha respinto il ricorso, rilevando che, in relazione ai quesiti contestati, l'esercizio della discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione non sarebbe affetto da "*da gravi vizi di legittimità ictu oculi rilevabili*".

4. Il signor Basile ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

5. Si è costituita nel presente giudizio la Presidenza del Consiglio, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

6. All'udienza pubblica del 4 aprile 2024 la causa è stata decisa.

DIRITTO

1. L'appello è, nei limiti di seguito indicati, fondato.

2. A sostegno dell'atto di appello il Signor Basile deduce quattro censure così rubricate:

i) motivazione carente, contraddittoria, perplessa ed apparente della pronuncia impugnata;

ii) *error in iudicando*. Travisamento ed erronea interpretazione dei presupposti di fatto e di diritto;

iii) violazione dei principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale;

iv) *Error in procedendo*. Difetto di istruttoria giudiziale.

2.1. Ad avviso della parte appellante, la sentenza impugnata conterrebbe una motivazione contraddittoria, perché non consentirebbe la comprensione delle ragioni poste a suo fondamento e, in quanto tale, non sarebbe idonea a fornire gli elementi di fatto in essa considerati, nonché i presupposti da cui ha tratto il suo convincimento, impedendo, in tal modo, ogni controllo sul percorso logico-argomentativo seguito.

In particolare, ciò si ricaverebbe principalmente, ma non esclusivamente, dalla parte in cui nella sentenza impugnata si afferma la correttezza dell'operato dell'Amministrazione nella formulazione dei quesiti che "appaiono immuni da vizi" e, nel contempo, si ammette, per ben due volte, la presenza di errori nella scheda somministrata.

Inoltre, in relazione al quesito situazionale n. 11, il T.a.r, nella prospettiva in esame, avrebbe contraddittoriamente affermato che *"l'impossibilità del giudice di esprimere una preferenza per l'uno o l'altra opzione pena lo sconfinamento nell'ambito delle valutazioni di merito rimesse all'amministrazione"* e nel contempo, entrando però nel merito del quesito (e anche da ciò si evince la contraddittorietà della sua pronuncia), ha espresso una valutazione (senza però motivarla) sull'evidenza della posizione che il candidato avrebbe dovuto assumere nella valutazione della performance, facendo leva sulla diversità del tenore delle opzioni fornite. Per tale ragione, letteralmente, il Tar afferma che *"la censura non coglie nel segno"*.

2.2. Nel merito, la parte appellante, dopo aver premesso che le prove concorsuali costituiscono diretta attuazione e puntuale espressione del canone di imparzialità di cui all'art. 97, comma 2, Cost., del principio di accesso al pubblico impiego mediante selezione pubblica, previsto dall'art. 97 Cost., comma 4, ed è altresì espressione dell'art. 51, comma 1, Cost. secondo il quale "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla 12 legge", nonché del principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 della Costituzione, censura la illegittimità del potere esercitato nel caso in esame dalla pubblica amministrazione in quanto, a suo dire, contrastante con i predetti principi.

A sostegno di quest'ultimo assunto la parte appellante evidenzia il vizio della funzione nel quale l'amministrazione sarebbe incorsa in occasione della predisposizione dei quesiti situazionali n. 11 e 21, i quali sarebbero formulati in modo tale da pregiudicare l'efficienza intrinseca del risultato e la *par condicio* degli aspiranti, in quanto non rispondenti ai requisiti dettati dalla legge,

nonché ai parametri di chiarezza, completezza e non ambiguità elaborati dalla giurisprudenza.

2.3. In particolare, il quesito n. 11 prevede quanto segue: *“un collaboratore sostiene che nelle valutazione - errore effettivamente presente nella scheda somministrata - della performance sia giusto sentire non solo il suo capo ma anche il diretto interessato”*; risposte: 1) *“ringrazio il collaboratore per l'osservazione fatta e valuto la situazione in riferimento alla procedure - errore effettivamente presente nella scheda somministrata - in vigore”* (risposta data dal ricorrente, considerata neutra); 2) omissis; 3) *“ringrazio il collaboratore per l'osservazione fatta e lo rassicuro che la terrò in considerazione per la prossima valutazione della performance. Gli ricordo al tempo stesso che comunque rimarrà fortemente preponderante la valutazione del capo rispetto a quella del diretto interessato, in quanto, più oggettiva e ricca di elementi di valutazione”* (risposta ritenuta più efficace dall'amministrazione). La parte appellante lamenta l'ambiguità della domanda, la quale non fornirebbe sufficienti elementi per assumere una posizione netta, né tantomeno per ritenere l'opzione 3) più efficace rispetto all'opzione 1) (risposta data dall'appellante).

Il quesito n. 21 prevede quanto segue: *“la metà degli addetti al team di progetto per l'innovazione informatica si è ammalata. Il progetto deve continuare”*; risposte: 1) omissis; 2) *“convoco i componenti del team presenti e chiedo informazioni sullo stato dei lavori e sulle dinamiche che si sono create fra i dipendenti. Mi attivo personalmente per collaborare con loro e programmo una riunione con tutto il team”* (risposta ritenuta più efficace dall'amministrazione); 3) *“mi attivo per portare avanti il progetto utilizzando al massimo le risorse a disposizione”* (risposta data dal ricorrente, considerata neutra). La parte appellante lamenta il fatto che le opzioni sub 2) e 3) sarebbero “perfettamente sovrapponibili”, essendo l'una l'esplicitazione dell'altra.

2.4. Sulla base di tali rilievi, la parte appellante ha concluso nel senso per cui il signor Basile avrebbe diritto all'assegnazione di un ulteriore punteggio pari a 0,75 pt. e, per l'effetto, di un complessivo punteggio di 21 pt., utile al superamento della soglia di sbarramento di 21/30esimi fissata dalla *lex specialis*.

3. I motivi esposti, i quali sono sostanzialmente connessi e quindi possono essere esaminati congiuntamente, sono fondati.

3.1. Ritiene il Collegio che il quesito n. 11, nella sua formulazione aspecifica, risulta ambiguo, in quanto non fornisce sufficienti elementi per ritenere l'opzione 3) più efficace rispetto all'opzione 1), scelta dal ricorrente.

Decisivo a sostegno di tale conclusione appare il rilievo per cui tale quesito non offre sufficienti elementi per capire:

i) quale fosse l'angolo prospettico di valutazione del candidato, ovvero quale fosse la posizione organizzativa di chi era chiamato a valutare l'operato altrui all'interno dell'organigramma della PA;

ii) quale tipo di rapporto intercorresse tra chi era chiamato a valutare e il soggetto, del cui operato occorreva fornire una valutazione.

Le conclusioni esposte sono coerenti con un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, sia di primo grado che di appello, che, in relazione alle prove di un pubblico concorso, afferma che *«ove la prova sia articolata su risposte multiple, corre l'obbligo per l'amministrazione di una formulazione chiara, non incompleta né ambigua della domanda, che a sua volta deve contemplare una sola risposta "indubitabilmente esatta"»* (così, da ultimo, Cons. Stato, 1° agosto 2022, n. 6756).

Né può rilevare in senso contrario che il candidato preparato avrebbe potuto ovviare alla a-specificità del quesito e indicare la risposta n. 3, perché l'assenza di chiari elementi di valutazione nella stessa formulazione della domanda ha assunto un carattere chiaramente equivoco e fuorviante.

Secondo un altrettanto costante indirizzo giurisprudenziale, la commissione, invero, *«non deve tendere "tranelli" e formulare domande ambigue e confondenti ai candidati, tali per cui questo debba scegliere tra le multiple risposte la "meno errata" o l'"approssimativamente più accettabile", per così dire, anziché quella – l'unica, incontestabilmente – corretta sul piano scientifico, essendo un tale metodo di formulazione dei quesiti scorretto, e inaccettabile, proprio in base ai principi della c.d. riserva di scienza, alla quale anche la pubblica amministrazione deve attenersi nell'esercizio della propria*

discrezionalità tecnica, certamente sindacabile sotto questo riguardo dal giudice amministrativo» (così Cons. Stato, n. 6756/2022, cit.).

3.2. Quanto al quesito numero 21, occorre rilevare che l'opzione 2, ritenuta esatta dalla commissione, non è altro che l'esplicitazione dell'opzione 3, indicata dall'appellante, ma ritenuta, sul piano valutativo, come risposta neutra. In altri termini, le due soluzioni sono tendenzialmente sovrapponibili.

Ed, invero, convocare i componenti del team presenti, chiedere informazioni, attivarsi personalmente e programmare una riunione (azioni prospettate nella risposta n. 2 rientrano perfettamente nella locuzione utilizzata nella risposta n. 3 ovvero “...utilizzando al massimo le risorse a disposizione”).

La possibilità di attivarsi personalmente è, del resto, prevista anche nella risposta n. 3 ove si riporta “Mi attivo per portare avanti il progetto...”.

La soluzione n. 2 non è più completa della risposta n. 3, in quanto quest'ultima presuppone le azioni già indicate nella prima; ne consegue che la soluzione 2 non dovrebbe ritenersi quindi più efficace rispetto alla 3.

Anche in relazione al quesito in esame, assume, pertanto, decisivo rilievo la circostanza per cui né il bando, né il quesito, recano precisi criteri e metodi per individuare quale risposta sia da ritenersi più efficace dell'altra e quale sia il confine tra risposta “più efficace” e risposta “neutra”.

4. In conclusione, dall'accoglimento del primo motivo di appello deriva, sotto il profilo dell'effetto conformativo scaturente, ai sensi dell'art. 34 comma 1 lettera e), cod. proc. amm, dalla presente pronuncia, che la commissione giudicatrice dovrà attribuire all'odierna appellante un ulteriore punteggio di 0,75 (per effetto del riconoscimento di un ulteriore punteggio di 0,75, in relazione alle risposte fornite ai quesiti 11 e 21).

5. In ragione della parziale novità delle questioni sottese al gravame in esame, il Collegio ravvisa eccezionali ragioni, *ex artt.* 26 comma 1 cod. proc. amm. e 92 comma cod. proc. civ., per compensare integralmente le spese del doppio grado giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

a) accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi e limiti di cui in motivazione, disponendo, ex 34, comma 1, lettera e), cod. proc. amm., che la commissione giudicatrice dovrà attribuire all'odierna appellante un ulteriore punteggio di 0,75;

b) compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO