

N. 09018/2012 REG.PROV.COLL.

N. 10957/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10957 del 2011, proposto da Anna Marchei, Maria Rosa Elisabetta Piccione, Francesca Amodio, Maura Allocco, rappresentati e difesi dagli avv. Michele Lioi, Michele Mirengi, Marco Orlando, Stefano Viti, con domicilio eletto presso St. Legale Associato Lioi-Mirengi-Orlando-Viti in Roma, p.zza della Liberta', n.20;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Universita' e della Ricerca, Ministero della Pubblica Amministrazione e L'Innovazione, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Agenzia Nazionale Per Lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica, Uffici Scolastici Regionali per il Piemonte, la Sicilia, le Marche e la Basilicata, tutti rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Norma Crosetti, Roberta Martino, Mariangela Colabella, Paolo Malinconico, Marina Marziale, Luciano Zazzetti, Milena Lo Zito, Camillo Bella;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

della Associazione Nazionale Dir. E Alte Profess. Scuola (A.N.P.) e della Sig.ra Maria Altomare Abbassiano, rappresentati e difesi dagli avv. Pierpaolo Salvatore Pugliano e Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

per l'annullamento

- del regolamento di cui al D.P.R. 9 settembre 2008, n. 140 (disciplina per il reclutamento dei dirigenti scolastici, artt. 5 e 6 (procedura di selezione); del bando di concorso per esami e titoli a 2336 posti, di dirigente scolastico di cui al D.D.G. 13 luglio 2011 (art. 8 prova preselettiva consistente nella somministrazione di un test di 100 domande articolato in quesiti a risposta multipla da risolvere in 100 minuti) e dell'allegato tecnico lett. I (indicazione delle materie ricomprese nelle aree tematiche di cui all'art. 8); degli atti e provvedimenti di contenuto ed estremi ignoti con cui il Ministero ha stabilito le modalità di organizzazione, svolgimento, durata e correzione della prova preselettiva tenutasi il 12 ottobre 2011; degli atti e provvedimenti di contenuto ed estremi ignoti con cui il Ministero ha commissionato all'Anas - Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica e a consulenti esterni l'elaborazione del libro dei test della prova preselettiva (circa seimila domande); degli atti e provvedimenti di contenuto ed estremi ignoti con cui sono stati elaborati, formulati e pubblicati i test del libro di cui sopra nonché il libro medesimo. del comunicato del Ministero con cui in data 5 ottobre 2011 sono stati eliminati oltre novecento quesiti senza differimento della data della prova preselettiva e della nota ministeriale 8199/U e della nota ministeriale 7 ottobre 2011; degli atti e provvedimenti con cui sono stati determinati i 100 quesiti da somministrare in sede di prova e l'elenco dei quesiti medesimi di cui alle griglie per la fila A e per la fila B; degli atti e provvedimenti di contenuto ed estremi ignoti con cui sono stati redatti i moduli e i fogli istruzioni consegnati per lo svolgimento della prova, per la consultazione del libro dei test per l'individuazione della domanda cui si riferiva il singolo quesito riportato nel questionario; dei provvedimenti recanti il giudizio di mancato superamento della prova preselettiva da parte dei ricorrenti. e/o la loro esclusione; degli elenchi compilati ed approvati dagli uffici scolastici regionali per il Piemonte (prof.ssa Allocco Maura), per la Sicilia (prof.ssa Piccione Maria Rosa Elisabetta), per le Marche (prof.ssa Marchei Anna) e per la Basilicata (prof.ssa Amodio Francesca Antonella) dei candidati ammessi alle prove scritte nella parte in cui non ricomprendono i ricorrenti. medesimi e, in particolare, per ogni ricorrente dell'elenco relativo alla Regione in cui ha sostenuto la prova preselettiva;

- nonché di ogni atto e provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresa l'indizione delle prove scritte e la convocazione alle medesime dei candidati che sarebbero risultati idonei, dell'esito delle prove scritte, dell'esito delle prove orali e della graduatoria finale di merito;

- per l'accertamento del diritto dei ricorrenti a partecipare e a sostenere le prove scritte.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Ministeri: Istruzione Università e Ricerca; Economia e Finanze; per la P.A. e la Innovazione; della P.C.M.; degli Uffici Scolastici di: Piemonte, Marche, Basilicata e Sicilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 7 giugno 2012 il Relatore Consigliere Paolo Restaino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Le ricorrenti sono tutti docenti ammessi al concorso de quo che hanno sostenuto la prova preselettiva ciascuno in diverse regioni corrispondenti all'ufficio scolastico regionale cui hanno presentato domanda di partecipazione.

All'esito della prova preselettiva le medesime hanno tuttavia appreso di aver conseguito punteggi di entità tali da restare escluse dalle fasi successive del concorso (prove scritte).

Avverso i suindicati risultati della prova preselettiva hanno proposto il presente ricorso con cui deducono:

I) Violazione artt. 3 e 97, Cost.; L. n. 241/1990 (principi in materia di giusto procedimento); artt. 25, 29 e 35, D.Lgs. n. 165/2001; artt. 3 e 7, comma 2 bis, D.P.R. n. 487/1994; artt. 5 e 6, D.P.R. n. 140/2008; art. 8, comma 10, bando (D.D.G. 13 luglio 2011) - eccesso di potere sotto il profilo della incongruità, irragionevolezza, illogicità e sviamento di funzione.

In riferimento alla c.d. batteria dei quiz, dalla quale sarebbero stati estrapolati i cento quesiti da somministrare in sede di prova di cui era stata stabilita la pubblicazione sui "siti" dell'Amministrazione, rappresentano le ricorrenti che tale pubblicazione è avvenuta il 1 settembre e, tenuto conto che la data della prova era stata fissata il 12 ottobre successivo, quaranta giorni costituivano il periodo ritenuto congruo ai fini della preparazione.

Senonchè in data 5 ottobre, ad appena sette giorni dalla prova preselettiva, sui siti dell'Amministrazione veniva data notizia che oltre novecento quesiti erano stati formulati, unitamente alle relative risposte, erroneamente e, quindi sarebbero stati espunti dalla batteria.

Tale circostanza costituirebbe, secondo gli istanti, motivo di invalidazione delle prove poiché l'Amministrazione, nel concedere ai candidati un periodo di circa quaranta giorni per la preparazione della prova preselettiva, aveva assunto determinazioni vincolanti e non modificabili.

II) Violazione artt. 3 e 97, Cost.; L. n. 241/1990 (principi in materia di giusto procedimento); artt. 25, 29 e 35, D.Lgs. n. 165/2001; artt. 3 e ss., 7, comma 2 bis, 10 e 12 D.P.R. n. 487/1994; artt. 5 e 6, D.P.R. n. 140/2008; art. 8, bando (D.D.G.13 luglio 2011) - eccesso di potere sotto il profilo del difetto d'istruttoria; della incongruità, irragionevolezza, illogicità e sviamento di funzione – incompetenza per essere stata la elaborazione della batteria dei quesiti affidata, per il tramite dell'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica, a gruppi di consulenti esterni che non rientrano, al pari dell'Agenzia, nel novero dei soggetti ai quali il Ministero, in base all'art. 5, comma 4, D.P.R. n. 140/2008, può affidare la predisposizione della prova di preselezione e il suo svolgimento con il relativo esito.

Inoltre i gruppi di lavoro non hanno previamente prefissato i criteri sulla cui base elaborare i quesiti relativi a ciascuna area tematica né risulta la verbalizzazione dell'affidamento a soggetti esterni dell'attività di elaborazione e formalizzazione della batteria di quesiti, e della scelta nell'ambito della batteria medesima, dei cento quesiti somministrati.

Né tali criteri sono stati predefiniti dal Ministero.

Vengono rilevate, specificamente, in riferimento alla omissione di criteri preventivi la incongruità di molteplici domande (a titolo esemplificativo quelle contenute nel quiz n. 3690 relativo alla "capacità di negoziare e promuovere il cambiamento all'interno della scuola"), del quesito n. 1539 (sulle fonti primarie che regolano l'autonomia negoziale riconosciuta in termini pieni ad un ente pubblico, che non sarebbero le disposizioni di legge o di regolamento che lo riguardano ma il codice civile) e nel quesito n. 376 (sulla coesione di un gruppo) che conterrebbero due soluzioni entrambe corrette nonché anomalie

anche in altri quesiti (nn. 4336, 3419, 3500 etc.) alcuni dei quali esulerebbero dalle conoscenze fondamentali delle aree tematiche indicate nel bando.

Viene anche contestata perché contraria a regole di logica, la attribuzione di medesima valenza a tutte le otto aree tematiche.

III) Stessi mezzi motivo precedente.

Premesso che l'intendimento del bando era di assicurare a ciascun candidato un minuto per l'esame di ciascun quesito e la scelta della risposta da fornire, rilevano i ricorrenti che in ragione del limitato tempo a disposizione, della consegna a ciascun candidato di una copia di "librone" recanti i 4911 quesiti numerati in ordine progressivo, circa 500 pagine, mal rilegato ed impaginato nonché redatto con caratteri microscopici (che i candidati per rispondere ad ogni singola domanda erano tenuti a consultare, sfogliando le 500 pagine, ora in un senso ora in un altro) è derivato che una cospicua parte dei 100 minuti assegnati è stata dedicata alla consultazione del "librone" per l'individuazione dei quesiti cui rispondere, in violazione di principio (di legge) secondo cui le procedure concorsuali devono svolgersi secondo celerità ed economicità nel senso cioè che anche il candidato deve poter svolgere la prova in condizioni di celerità e di economicità.

Secondo i deducenti la violazione delle garanzie suesposte costituirebbe causa di invalidazione delle prove selettive.

IV) Stessi mezzi motivo precedente - violazione 1 e ss. L. n. 241/1990; artt. 25 e 29, D.lgs. n.165/2001; artt. 5 e 6, D.P.R. n. 140/2008; art. 8 e allegato tecnico punto i) del bando - eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, della falsità dei presupposti, dell'illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia e dello sviamento di funzione.

Essendo regola logica ed elementare delle prove per quiz con risposta multipla che il testo della domanda sia formulata in maniera chiara ed inequivoca, si richiedeva necessariamente sia che i test fossero coerenti con le materie rispetto alle quali il candidato era chiamato a rispondere, sia che tra le risposte multiple risultasse esatta una ed una sola risposta.

Al contrario risulterebbero secondo i deducenti domande incongrue, non pertinenti, con pluralità di risposte plausibili e con risposte inesatte.

Segnatamente:

- la domanda 650: ("secondo il testo articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 15 aprile 2005 n. 77, i percorsi in alternanza sulla base di cosa sono progettati, attuati ...") contempla più risposte plausibili;

- la n. 151: ("ai sensi del D.P.R. n. 81/2009, per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria, in caso di carenza di insegnanti specializzati, fino all'anno scolastico 2011/2012 sono impiegati ...) andrebbe riferita all'area tematica IV (didattica) anziché all'area I (assetto organizzativo) e comunque contempla più risposte plausibili;

- la n. 1192: ("le istituzioni scolastiche possono adottare in autonomia modalità organizzative flessibili ...) contempla più risposte plausibili;

- la n. 1186: ("possiamo definire il "monitoraggio") che andrebbe riferita all'area tematica IV (valutazione dell'apprendimento, valutazione dell'istituzione scolastica, tecnologie didattiche) anziché all'area II (pedagogia e didattica generale);

- la n. 1263: ("l'interazione tra istituzioni scolastiche ed enti locali") che si rivela generica ed ambigua e non consente al candidato di optare per una risposta consapevole e determinata; inoltre il quesito va imputato all'Area tematica I (competenze delle regioni e degli enti locali) anziché all'area II (pedagogia e didattica);

- la n. 1539: ("dal punto di vista giuridico, l'attribuzione ad un ente pubblico della piena autonomia negoziale, comporta che") che è un quesito incompleto in quanto non specifica se trattasi di ente pubblico economico o non economico e la risposta indicata come esatta (B) è errata in quanto per gli enti pubblici (non economici) non è il codice civile la fonte primaria che ne regola l'autonomia negoziale;

- la n. 2551: ("le informazioni socio grafiche sono") che richiede di attribuire il significato ad una espressione, la cui locuzione non si rinviene in internet; il quesito inoltre risulterebbe imputabile a più aree tematiche (I e IV); etc.

Parimenti vengono rilevate anomalie nei quiz n. 4176 e n. 3055: ("ai sensi del D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 e successive modificazioni e integrazioni, lo studente ha diritto ad una valutazione") per la quale domanda sono plausibili più risposte.

Se è vero che lo studente ha diritto ad una valutazione trasparente e tempestiva è altrettanto vero che il D.P.R. n. 249/1998 non può assolutamente essere interpretato nel senso che lo studente non abbia diritto ad una valutazione anche imparziale;

- e nel 1397 e nel n. 2104 ("cos'è la CONSIP") per il quale ultimo nessuna delle risposte proposte è esatta in quanto nessuna individua ed esaurisce la natura giuridica e le funzioni della CONSIP nonché per altri quesiti tra cui in particolare il n. 4291: ("il conto consuntivo può essere approvato dal Consiglio di Istituto senza il preventivo parere di regolarità contabile dei revisori di conti"), in ordine al quale ultimo quesito lo stesso si sostanzierebbe in una domanda ambigua, non essendo dato comprendere il suo oggetto.

V) Violazione artt. 3 e 97, Cost.; L. n. 241/1990, principi generali in materia di giusto procedimento; artt. 11 e 14, D.P.R. N. 487/1994; art. 5, comma 4, D.P.R. n. 140/2008; art. 8, commi 3 e 4 bando - eccesso di potere per falsità dei presupposti e sviamento di funzione poiché la prova preselettiva avrebbe dovuto aver inizio presso le varie sedi il giorno 12 ottobre 2011 alla medesima ora, all'evidente fine di evitare che, attraverso una divulgazione dei quesiti in tempi diversificati, si potesse alterare la par condicio, mentre nella specie la stessa prova selettiva ha avuto inizio il 12 ottobre 2011 nelle varie sedi scolastiche, in orari assai diversi.

Inoltre, mentre la legge (art. 14, D.P.R. n. 487/1994) nonché i principi in materia di giusto procedimento concorsuale, impongono che la consegna dell'elaborato da parte del candidato alla Commissione avvenga secondo modalità atte ad assicurare l'anonimato della prova in funzione del principio della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa e cioè che l'elaborato, unitamente alla busta contenente il cartoncino anagrafico, debbono essere inseriti contestualmente in una busta grande che viene immediatamente chiusa, sigillata e firmata dal Presidente della Commissione o dal Presidente del Comitato di vigilanza, invece nel caso di specie risulterebbe che le Commissioni abbiano operato nel senso che l'abbinamento tra cartoncino anagrafico, busta contenente il cartoncino e scheda risposte sia avvenuta successivamente al momento della consegna della scheda.

Il contraddittorio è stato istituito nei confronti del MIUR, della Pres. Cons. Min., del Min. Econ. e Fin., del Ministero Pubbl. Amm.ne e Innovazione nonché degli Uffici Scolastici Regionali: Piemonte, Marche, Basilicata e Sicilia.

Si sono costituiti in giudizio: il MIUR, la Pres. Cons. Min., il Min. Econ. e Fin., il Ministero Pubbl. Amm.ne e Innovazione, gli Uffici Scolastici Regionali: Piemonte, Marche, Basilicata e Sicilia.

L'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte evidenzia la posizione della ricorrente Allocco Maura (p. 41/100 su minimo di p. 80/100) e rileva che anche se le fossero attribuiti i punteggi per tutti i test contestati parimenti non raggiungerebbe la soglia di 80/100.

Tanto premesso anche per quanto concerne la instaurazione del contraddittorio il Collegio, pur prendendo atto di quanto l'Uff. Sc. Reg.le per il Piemonte ha riferito sulla posizione della ricorrente Allocco Maura ritiene definibile il ricorso con decisione unitaria investente il merito delle censure svolte nel gravame che sono identiche per tutti i ricorrenti.

Quanto alle censure del primo motivo non può ritenersi ragione di invalidazione delle prove di cui trattasi la denunciata espunzione dalla c.d. "batteria dei quiz" (effettuata a sette giorni dalle prove di preselezione) di test che erano risultati erroneamente formulati.

Il ritiro dei test è avvenuto anteriormente allo svolgimento delle prove selettive e cioè prima che i candidati formulassero le loro risposte al questionario e d'altra parte sui test offerti ai candidati gli stessi hanno potuto rispondere sulla base delle loro personali cognizioni già acquisite atteso che la mera modifica di quiz solo perché erroneamente formulati non sta a significare una sostanziale e radicale differenza delle conoscenze che si richiedevano ai concorrenti, sulla base della prima ovvero della seconda somministrazione delle domande dopo il ritiro di quelle mal formulate.

Quanto ai rilievi del secondo motivo, l'affidamento della predisposizione dei quiz a consulenti esterni non può ritenersi invalido dato che i test somministrati ai candidati dovendo ritenersi la loro stesura soggetta al controllo dell'Amministrazione, la quale infatti, e di ciò ne danno atto i ricorrenti, si è adoperata per la eliminazione di test che risultavano erroneamente formulati.

Per le doglianze riferite alla limitatezza del tempo a disposizione dei concorrenti in relazione a difficoltà anche di maneggio del c.d. "librone" recante i quesiti, tali rilevazioni, anche se presentano profili di doverosa considerabilità, non si rivelano tuttavia determinanti in relazione alla posizione che intendono far valere in giudizio i ricorrenti i quali espongono di avere conseguito determinati punteggi e avanzano puntuali pretese dirette ad ottenerli in maggiore misura, incompatibili con la proposizione di censure che condurrebbero invece alla invalidazione "tout court" della intera procedura.

Stesse considerazioni per quelle contenute nel quinto motivo con cui si denuncia l'inizio delle prove selettive presso le varie sedi in ore diverse anziché alla medesima ora.

Sempre con riferimento ai test della prova preselettiva viene anche dai ricorrenti rilevata la mancata adozione di criteri per la loro predisposizione che avrebbero dovuto essere riferiti alle "Aree tematiche" indicate nel bando.

Dalla omessa prefissione di criteri sarebbero derivate le irregolarità dai ricorrenti evidenziate e specificate nel quarto motivo con il quale vengono denunciati i test da ritenersi secondo i deducenti invalidi perché o relativi ad aree tematiche diverse da quelle di riferimento, o ammettenti non un'asola ma più risposte esatte; ovvero di ambigua e generica formulazione.

Quanto ai criteri, la loro preventiva formulazione, ad avviso del Collegio, non si richiedeva atteso che, come d'altronde mostrano di ritenere anche i ricorrenti, le domande formanti oggetto degli stessi quiz, obbedivano a risposte di esatta derivazione anche per quanto concerne la loro inerenza con le varie aree tematiche dettagliatamente suddivise e articolate nell' "Allegato tecnico" del bando. Non si rendeva necessaria la prefissione di criteri essendo sempre possibile il riscontro della regolarità, congruenza o inerenza delle domande somministrate ai candidati mediante il diretto confronto con le stesse previsioni bandizie.

Quanto agli specifici rilievi su cui i deducenti si dilungano nel rappresentare la esistenza di test invalidi secondo gli stessi in quanto estranei a determinata area di riferimento, ovvero ammettenti più risposte esatte anziché una sola, ovvero di ambigua e generica formulazione, non si rende sufficiente la loro specificazione (anche con il numero di riferimento) da parte dei ricorrenti che agiscono collettivamente con ricorso proposto da quattro docenti. Occorre infatti che ciascuno degli stessi indicasse, in relazione al determinato quesito contestato, la sua posizione riferita alla risposta fornita (o anche se non fornita) allo stesso quiz onde evitare di invalidare, nel caso di accoglimento delle relative censure, test per i quali invece era stato attribuito il punteggio esatto e per i quali perciò non si rendeva configurabile l'interesse del singolo deducente a contestarli.

Per completezza, resta l'ultimo rilievo con cui vengono denunciate irregolarità che si porrebbero contrastanti con il principio dell'anonimato e che il Collegio ritiene di esaminare.

Perché si rendano attendibili e determinanti ai fini della invalidazione di prove a carattere concorsuale per la esistenza di irregolarità denunciate come suscettibili di violare l'anonimato devono rendersi emergenti elementi che rilevino la effettiva compromissione della garanzia dell'anonimato che esige che la correzione avvenga su testo proveniente da candidato ma anonimo alla Commissione.

Per tale ragione ove non si renda emergente tale situazione, non possono ritenersi sufficienti denunce di inosservanza di pretese irregolarità da parte della Commissione (riferite alle operazioni di consegna dell'elaborato, unitamente alla busta contenente il cartoncino anagrafico in una busta grande da chiudersi, etc.....) specie allorquando come nel caso di specie tali irregolarità vengono poste con espressioni probabilistiche ("Nel caso di specie risulterebbe invece che le Commissioni etc.) e per di più tali rilievi vengono riversati nell'ambito delle varie Commissioni regionali presso cui, come noto, si sono svolte le prove preselettive di cui trattasi.

Il ricorso dunque non offre nessun profilo che si renda suscettibile di determinarne l'accoglimento e va perciò rigettato mentre si ravvisano ragioni giustificative della compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Paolo Restaino, Consigliere, Estensore

Pierina Biancofiore, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)
