

N. 08890/2013 REG.PROV.COLL.

N. 10125/2011 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 per il Lazio
(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10125 del 2011, proposto da: [*omissis*];

contro

il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca in persona del Ministro p.t., il MIUR – Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per il Personale Scolastico in persona del Direttore Generale p.t., gli Uffici Scolastici Regionali per le Regioni Sicilia, Liguria e Campania in persona dei rispettivi Direttori Generali p.t., tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti di

[*omissis*];

per l'annullamento

1) della nota del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca del 5.10.2011, con cui è stato comunicato l'annullamento di 976 quesiti sui 5000 èresentinell'archivio di cui all'art. 8 comma 10 del DDG del MIUR – Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per il Personale Scolastico del 13.07.2011 (in GURI n. 56, IV Serie speciale, del 15.07.2011), con cui è stato indetto il concorso per esami e titoli per il reclutamento di dirigenti scolastici, nella parte in cui non ha previsto il rinvio ad altra data della prova preselettiva del concorso fissata per il 12.10.2011;

2) delle note del MIUR – Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per il Personale scolastico prot. n. A00DGPER.7971 del 30 settembre 2011 e prot. n. 8199/U del 7 ottobre 2011 e degli allegati “foglio istruzioni”, nella parte in cui, nel disciplinare le modalità di svolgimento della prova preselettiva del concorso per dirigente scolastico, hanno previsto che ai candidati sarebbe stato consegnato un volume contenente l'intero archivio di 5000 quesiti di cui all'art. 8 comma 10 del bando, dal quale gli stessi avrebbero dovuto cercare i 100 quesiti estratti cui rispondere nel tempo di 100 minuti previsto dal bando, nonché nella parte in cui non hanno previsto, tenuto conto delle modalità di svolgimento della prova introdotte dalle note medesime, una integrazione del tempo previsto per la prova;

3) di tutti gli atti della prova preselettiva e della prova medesima svoltasi il 12.10.2011, del concorso per esami e titoli per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado e per gli istituti educativi indetto con decreto del Direttore generale MIUR – Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per il Personale Scolastico del 13.07.2011 (in GURI n. 56, IV Serie speciale, del 15.07.2011);

4) delle graduatorie per le Regioni Sicilia, Liguria e Campania dei candidati ammessi alla prova scritta del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici di cui al DDG del 13.07.2011, ivi

compresi i relativi decreti di pubblicazione di cui non si conoscono gli estremi;

5) dei giudizi di non idoneità dei ricorrenti all'ammissione alle prove scritte del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici di cui al DDG del 13.07.2011;

6) di ogni altro provvedimento antecedente, susseguente e/o comunque connesso ai provvedimenti sopra impugnati comunque pregiudizievole per i ricorrenti, ivi compresa, ove occorra, la nota del MIUR – Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per il Personale scolastico Ufficio II, prot. n. A00DGPER.9008 del 4.11.2011, con la quale sono state fissate le date di svolgimento delle prove scritte nel periodo ricompreso tra il 12 e il 16 dicembre 2011, nonché l'avviso del 17.11.2011 con cui il MIUR ha comunicato lo svolgimento delle prove scritte nelle date del 14 e 15 dicembre 2011.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio del MIUR e degli Uffici Scolastici Regionali di: Sicilia (Palermo); Liguria e Campania;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 4 aprile 2013 il Relatore Consigliere Restaino e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti, docenti a tempo indeterminato di scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado che hanno partecipato alla prova preselettiva del concorso per esami e titoli per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con DDG del Dipartimento Istruzione del MIUR del 13.7.2011 in riferimento ai quesiti su cui era da svolgersi la prova preselettiva consistente in un test di 100 domande articolato in quesiti a risposta multipla della durata di 100 minuti, con l'assegnazione di un punteggio massimo di 100 punti, nonché al sistema di attribuzione dei punteggi ed infine alla eliminazione da parte dello stesso Ministero di oltre 900 quesiti, ed alle modalità di svolgimento delle prove, deducono con il proposto ricorso rivolto anche avverso i giudizi di non idoneità espressi nei loro confronti:

I) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 8 commi 8, 9 e 10 del DDG 13.07.2011. Eccesso di potere per sviamento. Violazione dell'art. 97 Cost. – principio di buon andamento della P.A.. Eccesso di potere per violazione dei principi generali in tema di giusto procedimento e di trasparenza. Irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifeste.

Sostengono i deducenti che a fronte dei numerosissimi, evidenti ed anche grossolani errori presenti nell'archivio di quesiti predisposto dal MIUR, sul quale da oltre un mese si erano preparati ed esercitati i candidati, l'Amministrazione non ha ritenuto di rinviare la data della prova preselettiva, onde consentire ai candidati di rivedere la propria preparazione, concentrandola sull'archivio emendato dai quasi mille quesiti errati, mentre si imponeva tale rinvio per non penalizzare coloro che avevano predisposto la preparazione su quesiti di cui oltre 1/5 errati.

II) Violazione dell'art. 29 e dell'art. 35 lett. a) e b) del D.Lvo 30.03.2001 n. 165. Violazione ed erronea applicazione degli articoli 3,4 e 5 del DPR 10.07.2008 n.140. Violazione dei principi generali in materia di concorsi per l'accesso al pubblico impiego di cui al DPR 9.05.1994, n. 487 e dell'art. 7 comma 2 e comma 2 bis del DPR medesimo. Violazione dell'art. 8 del DDG 13.07.2011. Eccesso di potere per sviamento. Violazione dell'art. 97 Cost. – principio di buon andamento della

P.A.. Straripamento di potere. Violazione del principio di affidamento.

Con riferimento alle modalità di svolgimento delle prove preselettive, viene richiamato il foglio istruzioni diramato con indicazioni sulle modalità di svolgimento della prova preselettiva in cui è precisato, che il giorno della prova sarebbe stato consegnato ai candidati un volume contenente l'intero archivio di quesiti pubblicato dal MIUR, nel quale avrebbero dovuto essi stessi cercare le 100 domande su cui verteva la prova, avendo a disposizione 100 minuti come indicato dal bando.

Rilevano i ricorrenti:

a) che il bando di concorso non prevedeva che i candidati avrebbero dovuto cercarsi da sé le 100 domande sorteggiate sul volume contenente l'intero archivio di 5000 quesiti (contenente anche i quasi mille quesiti che il 5 ottobre erano stati cancellati dall'archivio informatico) sicché la scelta operata dall'Amministrazione – e non prevista dal bando – di richiedere ai candidati di cercare i quesiti direttamente sul volume, comportava una maggiore difficoltà per i candidati;

b) il tempo previsto dal bando (100 minuti) poteva considerarsi sufficiente ove fosse stato consegnato ai candidati l'elenco delle sole 100 domande sorteggiate (o meglio ancora se la prova si fosse svolta in modo informatizzato), avendo a disposizione un minuto per ogni quesito. Invece la scelta operata dall'Amministrazione di imporre ai candidati di cercarsi da sé ciascuna delle 100 domande estratte in un volume di 511 pagine non numerate singolarmente, di difficoltosa consultazione ha comportato una notevole perdita di tempo non prevista né prevedibile dagli stessi candidati ritenibile di circa trenta secondi solo per effettuare la ricerca sicché per rispondere a ciascun quesito sono rimasti a disposizione ai candidati solo da 24 a 30 secondi.

L'art. 8 comma 2 del bando ha evidenziato che la prova era diretta all'accertamento del possesso delle conoscenze di base per l'espletamento della funzione dirigenziale in relazione alle aree tematiche dallo stesso elencate, ma tale finalità con l'introduzione di modalità di svolgimento della prova neppure previste dal bando è stata vanificata con sviamento dalla "causa tipica" sotto il quale profilo viene denunciato il vizio di eccesso di potere, nonché con indebito privilegio (anziché del merito) dei candidati che hanno impiegato capacità di maggiore velocità, e tanto senza alcun correttivo nonostante vi fosse stata una vera e propria integrazione delle previsioni bando di concorso neppure rese pubbliche nella forma della pubblicazione in G.U. in violazione al principio dell'affidamento;

III) violazione ed erronea applicazione del DDG 13.07.2011. Eccesso di potere per irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione delle fonti normative primarie in materia di pubblici concorsi. Violazione dell'art. 97 Cost..

Nonostante l'eliminazione di 976 quesiti errati dall'archivio informatico, ma non anche dal volume cartaceo fornito ai candidati durante la prova preselettiva, erano stati segnalati altri 172 quesiti errati, che non sono stati eliminati dall'archivio, ovvero quesiti contraddittori.

In particolare:

- quesito 3419 "Quanti erano nell'anno scolastico 2009/2010 gli insegnanti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato della scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado?"; erano 600 mila, come vuole la soluzione (A) che i candidati dovevano scegliere – o 704.144, come si legge nei fogli di statistiche diramate proprio dal Ministero dell'istruzione il 10 ottobre, due giorni prima della selezione;

- quesito 1883 "E' legittima la delega delle competenze dirigenziali?";

IV. violazione dei principi di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere. Violazione del principio di contestualità della prova stabilito dal bando di concorso.

La prova selettiva, come previsto dal bando, era unica su tutto il territorio nazionale e si doveva svolgere nella medesima giornata nelle istituzioni scolastiche individuate dagli Uffici Scolastici Regionali e il 12 ottobre la prova si è svolta in tutte le sedi individuate dagli UU.SS.RR., con tempi però fortemente differenziati da una sede all'altra, poiché l'orario di inizio effettivo della prova è stato fortemente differenziato da sede a sede, o addirittura tra le varie classi della medesima sede in spregio al principio della contestualità della prova, ed al principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, la quale ultima garanzia richiedeva la trasparenza delle operazioni, sicché le buste sigillate contenenti i 100 quesiti, avrebbero dovuto essere aperte contestualmente in tutte le sedi concorsuali su tutto il territorio nazionale e alla presenza di tutti i candidati allo stesso orario in ciascuna classe in cui erano distribuiti i candidati, contrariamente a quanto in realtà avvenuto poiché la scheda contenente i 100 quesiti cui rispondere è stata distribuita in fotocopia senza che nessuno dei candidati abbia potuto assistere all'apertura del plico che ne conteneva l'originale ed inoltre il foglio in cui apporre le risposte ai quesiti, non riportava alcun timbro o sigillo del Ministero resistente e, in alcuni casi, non era nemmeno siglato da alcuno.

Il contraddittorio è stato istituito nei confronti del Ministero dell'Istruzione, degli Uffici Scolastici Regionali di: Sicilia (Palermo); Liguria; Campania; e dei controinteressati Franzetto Antonella e Fisicaro Sebastiana.

Si sono costituiti in giudizio, tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, il MIUR e i suindicati Uffici Scolastici Regionali.

Tanto premesso anche per quanto concerne la instaurazione del contraddittorio evidenzia il Collegio che una serie di rilievi vengono dai ricorrenti indirizzati,

a) al mancato rinvio della prova preselettiva che avrebbe dovuto essere effettuato onde consentire ai candidati di rivedere la propria preparazione concentrandola su un questionario emendato dai quasi mille quesiti errati;

b) alla difficoltosa ricerca sul "librone" da parte dei candidati delle 100 domande sorteggiate nel volume contenente circa 5000 quesiti come indicato nel foglio "Istruzioni" che si porrebbe in violazione dello stesso bando che tale oneroso accollo al partecipante alle prove a test neppure prevedeva;

c) ai test sottoposti ai partecipanti alla prova preselettiva di cui sono stati successivamente rilevati dalla stessa Amministrazione la esistenza di un notevole numero di quiz errati i quali sono stati eliminati ma sono tuttavia rimasti nel questionario (il c.d. "librone");

d) al tempo concesso ai candidati che, con indebito privilegio in favore dei concorrenti più veloci, avrebbe snaturato e vanificato le finalità della prova che ai sensi dell'art. 8 comma 2 del bando era diretta all'accertamento delle conoscenze di base per l'espletamento delle funzioni di base e che non è stato adeguato né in relazione agli inconvenienti e disagi derivanti dai ritardi di tempo occorrenti per sfogliare lo stesso "librone" e neppure dopo l'accertamento della esistenza di quiz errati che sono rimasti, pur essendo stati tali riconosciuti dall'Amministrazione, nello stesso "librone".

Per quanto in a) il rinvio della prova viene dai ricorrenti ritenuto necessario, dopo la rilevazione da parte della stessa Amministrazione di un notevole numero di domande errate, onde consentire ai candidati di concentrare la preparazione su un questionario esente dai quesiti ritenuti errati e perciò da espungere.

Il rilievo dei deducenti non appare al Collegio individuativo della necessità, a pena di invalidazione delle prove svolte, di effettuare il rinvio delle prove per tutti i concorrenti.

In ordine poi alla preparazione dei partecipanti va osservato che la stessa è da considerarsi di obbiettiva consistenza in relazione ad una indefinita gamma di quesiti che costituivano il

compendio degli argomenti su cui era da saggiare attraverso le loro risposte la capacità dei candidati. Tale preparazione si richiedeva ai partecipanti al concorso (indipendentemente dalla espunzione anche successiva di quesiti errati derivata dalla esistenza di domande errate) che se già acquisita non ha potuto essere compromessa, nella sua globalità, dai successivi ripensamenti dell'Amministrazione che spontaneamente ha individuato la esistenza di domande errate che come tali non erano da sottoporre ai concorrenti.

Tanto, in disparte la considerazione che tale circostanza, come pure il mantenimento nel "librone" dei test nonostante fossero stati accertati come errati, ha operato nei confronti di tutti i partecipanti sulla quale questione si rinvia al prosieguo della trattazione.

Ed infatti gran parte delle successive censure e cioè quelle di cui alle sopraindicate lettere b), c) e d) sono indirizzate a scorgere anomalie e distorsioni nella fase di espletamento delle prove che dai ricorrenti vengono ricondotte a disguidi a danno dei concorrenti costretti a fornire le risposte adoperando il c.d. "librone" per giunta mal predisposto in quanto contenente anche le risposte auto espunte ad opera della stessa Amministrazione, nonché a fornire le loro risposte, nonostante tali difficoltà anche di individuazione dei test cui rispondere, in tempi del tutto insufficienti e senza gli adeguati correttivi (di tempo) che il succedersi delle vicende nella specie verificatesi, avrebbe richiesto; ed altresì lo snaturamento della "ratio" delle prove che anziché rilevare le capacità del candidato ad esercitare le funzioni del Dirigente scolastico (come appositamente detto anche nel bando) si sarebbero ridotte ad individuare capacità del tutto diverse dalle richieste a solo vantaggio dei concorrenti che avrebbero rilevato esclusivamente doti di destrezza nell'approntare e fornire risposte al questionario, non previste e non richieste per le istituzionali funzioni del Dirigente scolastico.

Nessuna delle censure dei ricorrenti nei predetti sensi formulati riesce, ad avviso del Collegio, a rilevare e a rendere emergenti le stesse censure quali idonee ad inficiare lo svolgimento delle prove.

Le rimostranze dei deducenti rivelano un fondo comune che si incentra su violazioni e inosservanze tali asserite a dimostrazione: di gravi incidenze anche alterative della valutazione dei candidati in condizioni di parità; di vanificazione della "ratio" delle prove di cui trattasi; di inosservanze di prescrizioni, anche bandizie, a dire degli stessi violate.

I rilievi dei deducenti, pur nella loro intrinseca considerabilità ove designanti denunce di imperfetta conclusione della procedura di cui trattasi, non valgono tuttavia a rendere emergenti situazioni privilegianti una parte dei partecipanti alle prove a discapito di altri.

E' sufficiente la considerazione che tutte le anomalie e pretese irregolarità dei ricorrenti denunciate si sono riversate su tutti i concorrenti e non solo su alcuni sicché tale circostanza si rende sufficiente a ricondurre i partecipanti nell'alveo di una parità di carico rendendosi in tal modo impossibile, nell'ambito di un giudizio di legittimità, sceverare o distinguere i risultati dei test per rinvenire situazioni in cui possono essersi avvantaggiati alcuni e svantaggiati altri.

Vanno ritenute insuscettibili di esame da parte del Collegio le censure riferite ai quesiti che nel ricorso vengono specificati (test n. 3419 sul numero degli insegnanti a tempo indeterminato e determinato nell'a.s. 2009/2010; e test n. 1883 sulla delega delle competenze dirigenziali).

Secondo i deducenti anche tali quesiti (oltre quelli già esperiti dall'Amministrazione) sarebbero da invalidare.

I ricorrenti, circa venti, mentre fanno riferimento ai suindicati test adducendo la esistenza delle anomalie che li renderebbero espungibili o comunque invalidabili neppure specificano la loro posizione in relazione alla risposta da ciascuno degli stessi fornita ai quiz contestati.

Consegue che l'eventuale invalidazione degli stessi quiz potrebbe arrecare svantaggi a coloro tra i

proponenti che specificamente formulano la relativa denuncia ma che per ipotesi abbiano agli stessi test fornito risposta coincidente con quella prescelta come esatta dalla Amministrazione.

Quanto alle altre anomalie ed agli inconvenienti che si sarebbero verificate nel corso del procedimento e che possono riassumersi nelle seguenti:

a) inosservanza del principio della contestualità della prova, svoltasi invece in orari di inizio notevolmente differenziato da sede a sede da cui deriverebbe la compromissione del principio di imparzialità;

b) compromissione del principio della trasparenza della regolarità delle operazioni per alcuni profili sfocianti anche in gravi inosservanze quali:

1) omessa apertura delle buste sigillate contenenti i 100 quesiti contestualmente in tutte le sedi concorsuali ed alla presenza dei candidati che invece non avrebbero assistito alla apertura dei plichi;

2) mancata apposizione sul foglio cui fornire le risposte ai quiz di timbri, né di sigilli del Ministero e in alcuni casi neppure di qualsivoglia sigla.

Per quanto in a) va rilevato che la non coincidenza dell'ora di inizio delle prove in ciascuna delle sedi in cui si svolgevano (di cui peraltro non era neanche ragionevolmente possibile garantire la perfetta coincidenza anche in conseguenza della diversa dislocazione delle stesse) non può ritenersi determinante le situazioni che dalla stessa differenziazione di orario i ricorrenti solo paventano senza la adduzione di elementi verificatisi in concreto in una determinata sede e che si ponessero come idonei a determinare la invalidazione delle prove svoltesi presso la stessa sede e che con connessione di causalità fossero derivati dal ritardo dell'inizio delle operazioni, che perciò, in assenza di tali precise adduzioni non può che restare a livello di denuncia generica come tale non rivestente valenza ove addotta in sede giudiziaria.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per le censure di cui alla sopraindicata lettera b).

Anche se di maggiore gravità in quanto investenti inosservanze incidenti sulle regole della segretezza (buste contenenti i quesiti non aperte in presenza dei candidati; fogli di risposta privi di timbri e, in alcuni casi, peraltro neppure precisati, privi di qualsivoglia sigla) tali rilievi non aggiungono alla loro mera formulazione come gravi inosservanze, elementi che si pongano idonei o almeno sufficienti a determinare invalidazioni.

Non si ravvisano dunque profili che consentano l'accoglimento del ricorso che va perciò rigettato sussistendo invece ragioni giustificative della compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) rigetta il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2013 ed, in prosecuzione, del giorno 18 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Paolo Restaino, Consigliere, Estensore

Francesco Brandileone, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2013

IL SEGRETARIO

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