

*Avv. Antonio Salerno*  
*Via S. Mobilio 9 - 84127 Salerno*  
*tel. 0897266356 - fax 0898422134*

**AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO**

**ROMA**

**RICORSO**

**Con istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami ex. art. 41, c. 4, c.p.a.**

Per i sig.ri

Nominativo del ricorrente	Regione in cui ha svolto il concorso	Classe/i Concorsuale/i	Voto
BIANCHI SAMANTA, BNCSNT74S49I156F	MARCHE	A046	66/100
DATTOLI DAVIDE, DTTDVD90C21H926Z	PIEMONTE	AN56	66/100
FILICE PAOLA, FLCPLA68A52D086F	CALABRIA	A045	68/100
FURNANI GIANLUCA, FRNGLC86E07G580L	SICILIA	B012	64/100
MANICO FABRIZIO, MNCFRZ85M03H501N	LAZIO	A050	66/100
PALUMBO RICCARDO, PLMRRC94A07L682X	SICILIA	AN56	66/100
PEDONE LUCA, PDNLCU83C13A489F	SARDEGNA	A046	66/100
RAP ROSSANA, RPARSN75A51B429X	SICILIA	A034	64/100
RUSSELLO AMALIA, RSSMLA72B56Z112U	SICILIA	A001	60/100
TOMMASI MATTEO, TMMMTT97B22E815F	TOSCANA	AJ55	64/100
ZUNINO MATTEO, ZNNMTT83C07I480P	LIGURIA	A034	60/100

tutti rapp.ti e difesi, giusta procura in calce al presente atto dall'avv. Antonio Salerno, C.F. SLR NTN 70H13H 703O, unitamente al quale elett.te domiciliario in Salerno alla Via Settimio Mobilio n. 9 e che dichiara, ex art. 136 CPA, di voler ricevere le comunicazioni di rito presso il numero di fax 178/2214917 ovvero presso la casella di posta elettronica certificata [avvantoniosalerno@pec.ordineforense.salerno.it](mailto:avvantoniosalerno@pec.ordineforense.salerno.it)

**C o n t r o**

il **Ministero dell'Istruzione** (già **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**), C.F. 80185250588, in persona del Ministro *p.t.*, rapp.to e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma alla Via Dei Portoghesi n. 12;

**n o n c h é c o n t r o**

**l'Ufficio Scolastico Regionale per il Liguria, per le Marche, per il Lazio, per la Calabria, per il Piemonte, per la Sardegna, per la Sicilia e per la Toscana,** in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rapp.ti e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma alla Via Dei Portoghesi n. 12;

**e c o n t r o**

**le Commissioni Giudicatrici di concorso,** in persona dei rispettivi Presidenti p.t., rapp.ti, difesi ed elett.te dom.ti *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma alla Via Dei Portoghesi n. 12;

**n o n c h é c o n t r o**

**la Commissione Nazionale** in persona del Presidente p.t., rapp.ta, difesa ed elett.te dom.ta *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma alla Via Dei Portoghesi n. 12;

**avverso e per l'annullamento, previa sospensione**

**a)-** del bando di concorso indetto con D.D. 499 del 21.04.2020 modificato e integrato dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 03.06.2020 n. 649, dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 01.07.2020 n. 749 nonché dal Decreto n. 326 del 09.11.2021 e, da ultimo, dal Decreto direttoriale n. 23 del 05.01.2022 con conseguente **illegittima mancata ammissione** alla prova orale per le classi di concorso di interesse laddove ha modificato *in itinere* le modalità di espletamento della prova scritta;

**b)-** per quanto di ragione, laddove pubblicati, dei provvedimenti contenenti l'elenco degli ammessi alla successiva prova orale di cui al concorso indetto con D.D. 499 del 21.04.2020 modificato e integrato dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 03.06.2020 n. 649, dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 01.07.2020 n. 749 nonché dal Decreto n. 326 del

09.11.2021 e, da ultimo, dal Decreto direttoriale n. 23 del 05.01.2022, per le classi di concorso e Regioni di rispettiva appartenenza nella parte in cui **non** contempla i ricorrenti;

c)- per quanto di ragione, dell'esito delle prove scritte espletate dai ricorrenti di cui al concorso indetto con D.D. 499 del 21.04.2020 modificato e integrato dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 03.06.2020 n. 649, dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 01.07.2020 n. 749 nonché dal Decreto n. 326 del 09.11.2021 e, da ultimo, dal Decreto direttoriale n. 23 del 05.01.2022 per le classi di concorso e Regioni di rispettiva appartenenza laddove **non** coincidente con il punteggio almeno pari a 70/100;

d)- ancora, e per quanto di ragione, di ogni altro atto anteriore, preordinato connesso e consequenziale che, comunque, possa ledere gli interessi dei ricorrenti ivi incluso ogni eventuale provvedimento di valutazione adottato e mai comunicato e/o notificato alla ricorrente;

### **Per l'accertamento e la declaratoria**

del diritto dei ricorrenti, previa declaratoria di illegittimità della prova scritta *computer based* formulata dalla Commissione nazionale e composta da 50 quesiti a risposta multipla **in luogo delle due prove scritte vertenti su un numero esiguo di quesiti e, peraltro, a risposta aperta**, ad essere ammessi - **in via cautelare** - alle prove orali in svolgimento presso gli USR responsabili della procedura - **ovvero mediante indizione di prove suppletive** - di cui al concorso indetto con D.D. 499 del 21.04.2020 modificato e integrato dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 03.06.2020 n. 649, dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 01.07.2020 n. 749 nonché dal Decreto n. 326 del 09.11.2021 e, da ultimo, dal Decreto direttoriale n. 23 del 05.01.2022, per le

classi di concorso di interesse dei ricorrenti e, dunque, per l'utile inserimento nella graduatoria di merito finale;

**per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a.**

delle Amministrazioni intimate all'adozione del relativo provvedimento di ammissione, previa declaratoria di illegittimità della prova scritta *computer based* formulata dalla Commissione nazionale e composta da 50 quesiti a risposta multipla **in luogo delle due prove scritte vertenti su un numero esiguo di quesiti e, peraltro, a risposta aperta, - in via cautelare -** alle prove orali in svolgimento presso gli USR responsabili della procedura **ovvero mediante indizione di prove suppletive** - di cui al concorso indetto con D.D. 499 del 21.04.2020 modificato e integrato dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 03.06.2020 n. 649, dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 01.07.2020 n. 749 nonché dal Decreto n. 326 del 09.11.2021 e, da ultimo, dal Decreto direttoriale n. 23 del 05.01.2022, per le classi di concorso e Regione di interesse e, dunque, per l'utile inserimento nella graduatoria di merito finale;

**o - O - o**

**Sintesi dei motivi di ricorso:**

1)- Le modalità di espletamento della prova scritta laddove modificate *in itinere* e successivamente all'inoltro delle domande di partecipazione depongono per una grave violazione del principio dell'affidamento e ciò per la più che meramente potenziale alterazione della prova che imporrebbe **l'annullamento integrale e il riespletamento della prova medesima** ovvero, alternativamente e compensativamente, l'ammissione diretta alla prova orale degli attuali ricorrenti;

2)- Ferma l'illegittimità delle "modificazioni in corsa", va da sé che solo il mancato superamento della alterata prova ha concretato la lesione effettiva

**degli interessi dei ricorrenti, precludendo l'impugnativa a monte della previsione di bando;**

**3)- Sebbene le vicende pandemiche abbiano determinato un necessario slittamento delle prove selettive, ciò non può, in ogni caso, giustificare una totale alterazione delle previsioni concorsuali incidenti sulla concreta possibilità dei ricorrenti di prepararsi adeguatamente alla prova concorsuale ciò deponendo per un solo apparente mancato raggiungimento della soglia utile all'ammissione alla prova scritta (70/100);**

**4)- Il riconoscimento da parte del Ministero dell'Istruzione medesimo dell'erroneità dei quesiti contenuti nei test somministrati per le diverse classi di concorso depone altresì per l'inattendibilità delle modalità selettive adottate così concretando un grave vizio della procedura.**

### **F a t t o**

Prima di esaminare la sequenza degli accadimenti, occorre evidenziare con immediatezza che i provvedimenti qui impugnati sono manifestamente iniqui e hanno determinato un'evidente violazione del principio dell'affidamento laddove le parti, predisposte ad una ben delineata modalità di espletamento del concorso, per ragioni non ancorabili alle vicende pandemiche, hanno sostenuto una prova totalmente dissimile da quella prevista e il cui mancato superamento (concretante lesione effettiva e come tale impugnabile) è affetta da illegittimità derivata.

Ma procediamo con ordine partendo dal Decreto Dipartimentale n. 499 del 21.04.2020 (successivamente modificato e integrato, da ultimo, con Decreto Dipartimentale del 05.01.2022 n. 23) con cui è stato bandito - **su base regionale** - il *“Concorso ordinario per titoli ed esami per il reclutamento del personale docente per posti comuni e di sostegno nella scuola secondaria di primo e secondo grado”*.

I ricorrenti, laddove in possesso dei prescritti requisiti in relazione alla classe di concorso di interesse, inoltravano rituale e tempestiva domanda di partecipazione per la regione desiderata, alla procedura concorsuale che, conformemente a *ratio legis*, è gestita dagli Uffici scolastici regionali, anche in aggregazione territoriale (*“Il presente decreto bandisce, **su base regionale**, un concorso, per titoli ed esami ... omissis I dirigenti preposti all'USR sono responsabili dello svolgimento dell'intera procedura concorsuale”* - cfr. artt. 1 e 2 del Decreto Direttoriale n. 499 del 21.04.20220; *“Il concorso è indetto, **su base regionale** ...”* - cfr. art.1, comma 2, Decreto n. 326 del 09.11.2021; *“Si rinvia altresì all'articolo 1, comma 2, dello stesso decreto dipartimentale 03 giugno 2020, n. 649, e all'Allegato 2 ivi richiamato, **per l'individuazione degli Uffici scolastici regionali responsabili delle procedure concorsuali e per la disciplina delle ipotesi di aggregazione territoriale delle procedure interessate**”* - cfr. art. 1, comma 3; decreto n. 23 del 05.01.2022).

Indi, l'Amministrazione, nella sua diramazione centrale, con successivi avvisi provvedeva alla complessiva ripartizione dei candidati in turni (**All. 5**) mentre, il competente Ufficio Scolastico Regionale individuava di volta in volta le sedi per l'espletamento della prima prova scritta.

Nelle date prefissate per le specifiche classe di concorso, i ricorrenti (spalmati presso le sedi così come antecedentemente individuate) sostenevano la prima prova concorsuale (prova scritta) i cui esiti sono dettagliatamente descritti nel prospetto in epigrafe e comunque in un *range* ricompreso tra i 60/100 e i 68/100.

Da siffatto prospetto si evince il (**solo apparente**) mancato raggiungimento della soglia di sbarramento (**70/100**) ricondotto alle diverse modalità concorsuali, di talché in ragione delle censure che saranno analiticamente dispiegate (in particolare modifica *in itinere* delle modalità di espletamento della prova scritta

e, in ogni caso, riconosciuta erroneità dei test), i ricorrenti avrebbero ben potuto raggiungere/superare detta soglia.

La complessiva procedura è stata, quindi, contrassegnata da una grave violazione del principio dell'affidamento nonché dall'inattendibilità delle modalità di selezione prescelte dall'Amministrazione (*"cinquanta quesiti a risposta multipla"* con 100 minuti a disposizione) difformemente dalle originarie parametrizzazioni del bando, sicché l'esclusione degli odierni ricorrenti dalla partecipazione alla successiva prova orale è illegittima e va annullata per i seguenti

### **M o t i v i**

**I)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 4 DEL DECRETO N. 326 DEL 09.11.2021, PER COME CONFERMATO DALL'ART. 3 DEL DECRETO N. 22 DEL 05.01.2022 LADDOVE MODIFICATIVO DELL'ART. 8 DEL BANDO EMANATO CON D.D. N. 499/2020. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2, E 7, COMMA 2 *bis*, D.P.R. 09.05.1994 n. 487. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 400 D.LGS. n. 297 del 16.04.1994. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS n. 165 DEL 30.03.2001. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI ANCHE COMUNITARI DI AFFIDAMENTO E PROPORZIONALITA'. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA DECLINATO SECONDO IL CANONE DELLA RAGIONEVOLEZZA DI CUI ALL'ART. 3, COMMA 1, DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITA' DI ACCESSO DEI CITTADINI NEGLI IMPIEGHI PUBBLICI DI CUI AL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTT. 97, COMMA 1, 51, COMMA 1, 3, COMMA 1, DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI MERITOCRATICI DI BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DI CUI ALL'ART. 97, COMMA 1, DELLA COSTITUZIONE, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 E 24 COST. NONCHE' VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 L. 07.08.1990 N. 241, ED ECCESSO DI POTERE PER ARBITRARIETA',**

**MANIFESTA INGIUSTIZIA, ILLOGICITA' E DISPARITA' DI TRATTAMENTO, SVIAMENTO.**

In via del tutto introduttiva, anche prescindendo da quanto si dirà in prosieguo circa l'inattendibilità dei test somministrati e dell'erroneità di taluni quesiti già rilevata a più riprese dallo stesso Ministero che hanno inciso sul **(solo apparente)** mancato raggiungimento della soglia di sufficienza (70/100) allo scritto, va evidenziata e censurata l'illegittimità della disposta esclusione dalla successiva prova orale laddove decretata sulla base di un test scritto formulato in palmare violazione delle vincolanti prescrizioni imposte dal bando di concorso originario incidente sul legittimo affidamento ingenerato nei candidati in relazione all'articolazione delle prove d'esame e che, per tale ragione, è idoneo ad inficiare le risultanze del primo segmento concorsuale.

Il già citato **DD n. 499 del 28.04.2020**, infatti, all'art. 8 prevede *“Prove di esame per i posti comuni 1. La prima prova scritta, distinta per ciascuna classe di concorso e la cui articolazione, da uno a tre quesiti, e' disciplinata dall'Allegato A di cui al Decreto Ministeriale ha l'obiettivo di valutare il grado delle conoscenze e competenze del candidato sulle discipline afferenti alla classe di concorso stessa. Nel caso delle classi di concorso concernenti le lingue e culture straniere, la prova e' svolta nella lingua oggetto di insegnamento. La durata della prova e' pari a 120 minuti, fermi restando gli eventuali tempi aggiuntivi di cui all'art. 20 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. 2. Per la valutazione della prima prova scritta, la commissione ha a disposizione un massimo di 40 punti. Nel caso di prove articolate su piu' quesiti, la commissione ha a disposizione 40 punti per ciascun quesito e la valutazione e' data dalla media aritmetica dei punteggi attribuiti ai singoli quesiti. La prima prova scritta e' superata dai candidati che conseguano il punteggio minimo di 28 punti su 40. Il superamento della prima prova scritta e' condizione necessaria perche' sia*



valutata la seconda prova scritta. 3. **La seconda prova scritta** si articola in **due quesiti a risposta aperta** volti, il primo, all'accertamento delle conoscenze e competenze antropo-psico-pedagogiche, il secondo, all'accertamento delle conoscenze e competenze didattico-metodologiche in relazione alle discipline oggetto di insegnamento di ciascuna classe di concorso. La durata della prova e' pari a **60 minuti**, fermi restando gli eventuali tempi aggiuntivi di cui all'art. 20 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. 4. Per la valutazione della seconda prova scritta, la commissione ha a disposizione un massimo di 40 punti. La commissione ha a disposizione 40 punti per ciascun quesito e la valutazione e' data dalla media aritmetica dei punteggi attribuiti ai singoli quesiti. La seconda prova scritta e' superata dai candidati che conseguono il punteggio minimo di 28 punti su 40. Il superamento della seconda prova scritta e' condizione necessaria per l'accesso alla prova orale. 5. La media aritmetica delle prove di cui ai commi 1 e 3 costituisce il punteggio complessivo delle prove scritte. 6. I candidati che, ai sensi dei commi 2 e 4, hanno superato le prove scritte, sono ammessi a sostenere la prova orale, i cui temi sono predisposti dalle commissioni giudicatrici" (cfr. art. 8 bando).

Successivamente, è intervenuto il **Decreto n. 649 del 09.06.2020** che, pur ampliando il contingente concorsuale ha mantenuto **inalterata** la disciplina dettata col precedente decreto e, pertanto, ha confermato l'articolazione delle prove d'esame sopra descritta (cfr. art. 1 DD n. 649 del 09.06.2020); e lo stesso dicasi per il **Decreto n. 749 del 03.07.2020** recante disposizioni integrative al DD 499/2020 laddove, nell'introdurre lievi modifiche agli art. 3 e 4, non ha minimamente inciso sull'art. 8, lasciando così **immutato** l'impianto selettivo.

Tuttavia, più di un anno dopo, il Ministero ha adottato il **Decreto n. 326 del 09.11.2021**, con cui, di contro, sono state apportate **significative modifiche** alla

disciplina concorsuale e nello specifico, alle modalità di espletamento della prova scritta così stravolgendo **immotivatamente** il disposto impianto originario.

Infatti, il predetto decreto all'art. 4, in palmare violazione del legittimo affidamento ingenerato nei candidati, ha stabilito testualmente: “(Prova scritta per i posti comuni e di sostegno) 1. I candidati che abbiano presentato istanza di partecipazione al concorso secondo le modalità, i termini e nel rispetto dei requisiti di cui ai bandi previsti dall'articolo 11 sono ammessi a sostenere una **prova scritta computer-based**, distinta per classe di concorso e tipologia di posto. 2. La durata della prova è pari a **100 minuti**, fermi restando gli eventuali tempi aggiuntivi e gli ausili di cui all'articolo 20 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. 3. La prova scritta di cui al comma 1, vertente sui programmi di cui all'articolo 8 del presente decreto, è composta da **cinquanta quesiti**, così ripartiti: a. per i posti comuni, quaranta quesiti a risposta multipla distinti per ciascuna classe di concorso, volti all'accertamento delle competenze e delle conoscenze del candidato sulle discipline afferenti alla classe di concorso stessa; b. per i posti di sostegno, quaranta quesiti a risposta multipla inerenti alle metodologie didattiche da applicarsi alle diverse tipologie di disabilità, finalizzati a valutare le conoscenze dei contenuti e delle procedure volte all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità; c. per i posti comuni e di sostegno, cinque quesiti a risposta multipla sulla conoscenza della lingua inglese al livello B2 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue e cinque quesiti a risposta multipla sulle competenze digitali inerenti l'uso didattico delle tecnologie e dei dispositivi elettronici multimediali più efficaci per potenziare la qualità dell'apprendimento. 4. Nel caso delle classi di concorso concernenti le lingue e culture straniere, la prova è svolta nella lingua oggetto di insegnamento ad eccezione dei quesiti di cui al comma 3, lettera c relativi alla conoscenza della lingua inglese. 5. La prova scritta per le classi di concorso A-24, A-25 e B-02 relativamente alla lingua inglese è composta da cinquanta quesiti, così ripartiti:

a. quarantacinque quesiti a risposta multipla distinti per ciascuna classe di concorso, volti all'accertamento delle competenze e delle conoscenze del candidato sulle discipline afferenti alla classe di concorso stessa; b. cinque quesiti a risposta multipla sulle competenze digitali inerenti l'uso didattico delle tecnologie e dei dispositivi elettronici multimediali più efficaci per potenziare la qualità dell'apprendimento. 6. Ciascun quesito consiste in una domanda seguita da quattro risposte, delle quali solo una è esatta; l'ordine dei 50 quesiti è somministrato in modalità casuale per ciascun candidato. Non si dà luogo alla previa pubblicazione dei quesiti. 7. L'amministrazione si riserva la possibilità, in ragione del numero di partecipanti, di prevedere, ove necessario, la non contestualità delle prove relative alla medesima classe di concorso e tipologia di posto, assicurandone comunque la trasparenza e l'omogeneità in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti. (cfr. art. 4 del Decreto n. 326 del 09.11.2021).

Siffatto impianto è stato poi ribadito dall'ultimo decreto intervenuto sulla procedura in parola (**Decreto n. 22 del 05.01.2022**) nella misura in cui, all'art. 3 ha disposto "(Prove di esame per i posti comuni e di sostegno) 1. La prova scritta, computer-based, distinta per ciascuna classe di concorso e per ciascuna tipologia di posto, si svolge nella regione per la quale il candidato ha presentato domanda di partecipazione, nelle sedi individuate dagli Uffici Scolastici Regionali competenti per territorio, e consiste nella somministrazione di 50 quesiti, ripartiti nel modo seguente (...)"

Se quindi i ricorrenti hanno settato la loro preparazione su due prove scritte, va da sé che la diversa modalità di espletamento ha condizionato il rendimento di talché le risultanze (e il mancato raggiungimento della soglia) è viziato a monte dal cambio delle regole in corsa ciò assumendo rilievo non solo in termini di affidamento ma anche di lettura costituzionalmente orientata di una procedura

che neanche *prima facie* appare ispirata ai principi di trasparenza dell'*actio* amministrativa.

Né vale opporre la necessità di impugnare il mutato bando laddove la lesività concretatasi solo all'atto del mancato superamento precludeva una impugnativa a monte che avrebbe avuto il carattere dell'impugnativa solo demolitiva priva di un interesse concreto.

La nuova vincolante parametrizzazione è quindi censurabile nella parte in cui, quanto alla articolazione delle prove d'esame, sostituisce le **due prove scritte** vertenti su un numero esiguo di quesiti, peraltro a risposta aperta, con **UNA sola prova** composta da 50 quesiti a risposta multipla a distanza di circa 18 mesi dalla pubblicazione del bando originario (*sic!*).

Se infatti, nonostante due rettifiche successive e il lungo lasso di tempo decorso dalla pubblicazione del bando originario (28.04.2020), soltanto in data **09.11.2021** vengono ristabilite le regole del gioco, va da sé che i ricorrenti confidavano nelle inalterate modalità di espletamento della prova scritta ciò radicando un pieno **affidamento** che realizza la specifica proiezione della buona fede nei rapporti fra lo Stato e i cittadini.

La tutela di tale principio dell'affidamento viene sancita anche dal diritto europeo a partire da una pronuncia della Corte di giustizia (03.05.1978, decisione C-12/77) che lo ha poi qualificato «*principio fondamentale della comunità*» (05.05.1981, decisione C-112/80) o ancora come principio della «civiltà europea», come mezzo di integrazione dell'intera normativa europea in tutte le sue articolazioni (L. Lorello, La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario, Torino 1998; cfr. anche sentenza 04.11.1999, n. 416, in «Giur. cost.», 1999, pagg. 2643 ss.).

Da qui il recepimento anche nella giurisprudenza costituzionale partendo dalla sentenza n. 349 del lontano 1985 («*l'affidamento del cittadino nella sicurezza*

*giuridica costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto»* (punto 5 della motivazione; ma v. inoltre la sentenza 4 novembre 1999, n. 416, in «Giur. cost.», 1999, pagg. 2643 ss.) e via via nelle ulteriori pronunce succedutesi nel tempo (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1; Corte Costituzionale, 22.05.2013, n. 103; id., 19.06.2013, n. 160, che ribadisce la necessità di garantire “la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all’applicazione della norma; così:, e, in senso conforme: Corte Costituzionale, 10.01.2007, n. 11, Corte Costituzionale, 26.01.2009, n. 24, e Corte Costituzionale, 11.12.2015, n. 260) nelle quali si è affermato che “il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (Corte Costituzionale sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, Corte Costituzionale, 16.07.2009, n. 236 e n. 206 del 2009 e, da ultimo, **Corte Cost. n. 216 del 05.11.2015**) sottolineando inoltre come “la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una **equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco** e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato.”

Invero la Consulta “ha individuato una serie di limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla **salvaguardia**, oltre che dei principi costituzionali, di altri **fondamentali valori di civiltà giuridica**, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi

*il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la **tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto**; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto)" (così, ex multis: Corte cost., 22.05.2013, n. 103; id., 19.06.2013, n. 160, che ribadisce la necessità di garantire "la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all'applicazione della norma").*

In altri termini nella giurisprudenza della Corte costituzionale *"è consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto"* (così: Corte Cost., 16.07.2009, n. 236, e, in senso conforme: Corte Cost., 10.01.2007, n. 11, Corte Cost., 26.01.2009, n. 24, e Corte Cost., 11.12.2015, n. 260).

Ciò a dire che i ricorrenti, per più di un anno si sono preparati per una prova d'esame che poi è stata stravolta!

Peraltro, e quanto alla validità delle modalità di espletamento stabilite, non si può sottacere che il Ministero ha già rilevato in più occasioni e per diverse classi di concorso la fallacità dei test somministrati e l'erroneità nella formulazione dei quesiti ciò deponendo per l'**inattendibilità** scientifica dei test a risposta multipla (in fattispecie analoga: *"il Collegio è persuaso che i quesiti oggetto di contestazione presentino elementi di dubbia attendibilità scientifica, al punto da ritenere non ragionevole che gli stessi abbiano potuto costituire utili strumenti di selezione degli studenti da ammettere ai corsi universitari. I quesiti scrutinati lasciano ampi margini di incertezza in ordine alla risposta più corretta da fornire e si rivelano per ciò solo inadatti ad assurgere a strumento selettivo per l'accesso ad un corso universitario, dato che la loro soluzione non costituisce il*

frutto di un esercizio di logica meritevole di apprezzamento” (C.d.S, sez. VI, n. 5485/2012).

In un sistema di selezione a quiz come quello che ci occupa, infatti, ove i concorrenti sono tutti collocati nell’ambito di pochi punti è imprescindibile “*che l’opzione, da considerarsi valida per ciascun quesito a risposta multipla, sia l’unica effettivamente e incontrovertibilmente corretta sul piano scientifico, costituendo tale elemento un preciso obbligo dell’Amministrazione*” (T.A.R. Milano, sez. I, 29.07.2011, n. 2035; T.A.R. Napoli, sez. IV, 30.09.2011, n. 4591; 28.10.2011, n. 5051).

Né, peraltro, quanto all’attendibilità scientifica della prova somministrata ai candidati, **il test è stato sottoposto a quelle procedure di analisi e validazione che è necessario espletare tutte le volte che deve provvedersi a tale attività.**

Quanto detto dà atto dell’interesse concreto ed attuale a censurare le modalità di selezione prescelte dal Ministero, atteso che è la stessa resistente a disconoscere la correttezza dei quesiti; e ciò, senza trascurare che, nulla vieta che all’esito di ulteriori accertamenti, qualora si ravvisasse la contestata erroneità/ambiguità con l’attribuzione del relativo punteggio, i ricorrenti potrebbero raggiungere comunque la soglia di ammissione.

Quindi, il Ministero, decorsi ormai **18 mesi** dalla presentazione delle domande, impone ai partecipanti una prova che anche al più distratto dei lettori appare totalmente differente da quella in cui avevano confidato così vanificando una preparazione annuale finalizzata all’utile partecipazione alla procedura concorsuale.

**In buona sostanza, ai ricorrenti sono stati sottoposti/somministrati test assolutamente NON compatibili con le previsioni originarie del bando stravolte/rettificate in itinere e a distanza di un considerevole lasso temporale così violando maldestramente l’affidamento ingenerato.**

Ed allora, assodato che le rilevate violazioni nell'espletamento della prova sono potenzialmente idonea ad inficiare l'intera procedura concorsuale determinando l'annullamento della prova con conseguente travolgimento delle posizioni dei soggetti utilmente collocati, tuttavia, fermi gli effetti conformativi della pronuncia (cfr. T.A.R. Napoli, sez. IV, 28.10.2011 n. 5051; T.A.R. Palermo, 14.01.2014 n. 121 e 28.02.2012 n. 457; T.A.R. Toscana, 27.06.2011 n. 1105; T.A.R. Reggio Calabria, 26.09.2008 n. 508), onde evitare la lesione del prevalente interesse pubblicistico alla tutela del principio di affidamento e di certezza degli atti dell'amministrazione, si può operare un'adeguata compensazione mediante accesso diretto dei ricorrenti alla prova orale.

Infatti, in un'ottica di bilanciamento dei contrapposti interessi, ferma la potenziale seppur non invocata caducabilità dell'intera procedura, appare tutelare anche l'interesse della P.A. l'ampliamento della platea dei potenziali docenti senza che ciò, peraltro, leda la posizione degli altri candidati già ammessi alla prova orale.

Pertanto, allorché l'Amministrazione si scosti in modo percepibile dall'osservanza dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, si determina una illegittimità di per sé **insanabile** contemperabile soltanto dalla tutela - anche cautelare - della posizione concorsuale dei ricorrenti mediante ammissione alla prova orale.

In altre parole, sebbene quanto evidenziato implichi effetti **demolitivi**, tuttavia, anche in un doveroso bilanciamento dei contrapposti interessi e in un'ottica di preservazione della complessiva procedura, ben si possono contemperare le contrapposte posizioni mediante un'ammissione, ancorché con riserva, alla successiva prova orale ove, fermo il raggiungimento sostanziale della soglia di sbarramento (70/100) per le ragioni esplicate, potrà meglio saggiarsi la effettiva preparazione dei ricorrenti senza inficiare l'intera procedura.



In buona sostanza, come di tutta evidenza, siamo al cospetto di una prova che andrebbe integralmente **annullata/riespletata** (attenendosi a modalità - indicate dal ministero - di selezione più attendibili e rispettose della preparazione dei candidati) e che, tuttavia, anche per ragioni di economicità, senza che ciò pregiudichi alcun controinteressato, anzi tutelando lo stesso interesse del Ministero, può essere “salvata” rimettendo alla successiva prova orale ogni più compiuta verifica sulla preparazione dei candidati.

Ancor meglio, se a tenore dell’art. 1, comma 2, D.P.R. 487/1994 “*Il concorso pubblico **deve** svolgersi con modalità che ne garantiscano l’imparzialità*” va da sé che la procedura che ci occupa non ha garantito l’imparzialità.

Eppure, “*È ormai jus receptum che, nel compimento delle operazioni selettive, [ci si] deve attenere alle regole generali della buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.) che si traducono, tra l’altro, nell’obbligo di adottare regole concorsuali che pongano i candidati in una condizione di parità - senza cioè che alcuni siano avvantaggiati a danno di altri; di contro **non è ravvisabile un corretto esercizio di tali regole allorquando le singole prove si svolgano con modalità diverse da quelle pubblicizzate o siano valutate con criteri che finiscano, in qualche modo, per agevolare alcuni candidati a discapito di altri***” (Cass., sez. lavoro, 24.12.1999, n. 14547; in termini, 19.05.2006, n. 9049).

Un siffatto *modus operandi* “*ha fatto venir meno, con grave nocumento all’interesse pubblico, la certezza dei rapporti instaurabili con le amministrazioni e l’affidamento dei cittadini alla regolare conclusione delle procedure ad evidenza pubblica (di ogni tipo) volte alla scelta di un contraente, cui, ormai, devono essere ricondotte quelle volte all’instaurazione del rapporto di pubblico impiego*” (T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. II, 24 ottobre 2002, n. 1781).

La giurisprudenza sul punto ha precisato che le norme che assicurano la *par condicio* tra i concorrenti di un concorso ricevono un’applicazione oggettiva: **non**

occorre, dunque, che in concreto sia stata provata l'effettiva incidenza del vantaggio o dello svantaggio arrecato su ogni concorrente *“essendo sufficiente la semplice possibilità per taluni candidati, in relazione alle condizioni esistenti, di aver ottenuto condizioni di svolgimento migliori (avendo potuto, nel caso di specie, utilizzare solo una parte dei candidati postazioni informatiche perfettamente collaudate e funzionanti) rispetto ai ricorrenti”*; *“elemento, questo, che è da considerare rilevante ed imprescindibile ai fini dell'accertamento della legittimità della procedura concorsuale”* (T.A.R. Campania Napoli, n. 519/2004; T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 27.06.2011, n. 1105).

Ovviamente, anche sotto tale profilo, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, l'eventuale annullamento dell'intera prova risulta recessivo rispetto all'interesse alla salvaguardia della procedura nel suo complesso ben potendo l'interesse dei ricorrenti danneggiati essere compensato **dall'accesso alla successiva prova orale** senza che ciò incida sulla posizione degli altri concorrenti.

Vi sono, pertanto, evidenti elementi che depongono per la irragionevolezza delle modifiche apportate alla disciplina concorsuale in danno dei ricorrenti nonché per la sostanziale mancata esplicitazione motiva delle ragioni che giustificano la mancata ammissione alla successiva prova orale.

**o - O - o**

Quanto detto, peraltro, assume rilievo anche in relazione alla previsione di cui agli artt. 1 e 3 L. 241/90 atteso che la modifica nelle modalità di espletamento della prova scritta non è stata in alcun modo giustificata dal Ministero il che si traduce anche in una assenza di motivazione.

Se, infatti, a norma dell'art. 1 L. n. 241/90 l'azione amministrativa deve essere ispirata a principi di economicità, efficacia, **pubblicità e trasparenza**, va da sé

l'illegittimità delle modifiche in corsa, ciò deponendo anche per l'insussistenza di una motivazione sostanziale.

L'obbligo di motivare le determinazioni assunte nelle procedure concorsuali consegue a puntuali previsioni normative e corrisponde ad ineludibili esigenze di **trasparenza** dell'attività amministrativa, che trovano fondamento nei principi di imparzialità e di buon andamento ex art. 97 Cost., sicché l'adempimento di tale obbligo va sempre assicurato determinando, in mancanza, vizio dell'intera procedura.

Se, quindi, la funzione del provvedimento amministrativo è quella di consentire al cittadino la ricostruzione dell'*iter* logico-giuridico attraverso cui l'Amministrazione si è determinata ad adottare un atto, al fine di controllare il corretto esercizio del potere, onde far valere, eventualmente, le proprie ragioni (cfr. *ex multis*: Consiglio di Stato, sez. IV, 7.11.2002, n. 6063; C.d.S., sez. IV, 29.4.2002, n. 2281), è evidente che, nel caso *de quo* **nulla è dato capire in merito alle presunte ragioni del Ministero.**

Tali evidenti e documentali considerazioni rendono, quindi, illegittimo l'operato del MIUR accentuando vieppiù anche l'illegittimità derivante dall'inesistenza di atti/provvedimenti amministrativi (che tali possano definirsi), nei quali poter in qualche maniera individuare il tortuoso percorso della Commissione, sicché la garanzia di adeguata tutela delle ragioni del privato nei confronti della Pubblica Amministrazione viene completamente calpestata dalla erroneità del presupposto, dalla mancanza assoluta di istruttoria e di motivazione che non consente di individuare in alcun modo le reali ragioni sottese alla scelta, lasciando di contro ampi spazi dubitativi sulla legalità della procedura osservata.

Vi sono, pertanto, evidenti elementi che depongono per l'illegittimità della rettifica della disciplina concorsuale operata dall'Amministrazione nonché per la

violazione dei principi di imparzialità e di legittimo affidamento tali da inficiare l'intera procedura.

**o - O - o**

**In via istruttoria**, ai sensi dell'art. 116 C.P.A., e previo ordine espresso di Codesto Ecc.mo TAR adito, si chiede che l'Amministrazione, nel costituirsi in giudizio, depositi tutti gli atti e i documenti della procedura con particolare attenzione ai verbali di verifica della correttezza dei quesiti poi annullati.

#### **SULL'ISTANZA CAUTELARE COLLEGIALE**

Il *fumus* è nei motivi di ricorso ed appare palese e di tutta evidenza.

Quanto al *periculum in mora* il danno gravissimo ed irreparabile è in *re ipsa* laddove a seguito dell'esclusione, i ricorrenti, già danneggiati dalla sottoposizione ad un test non conforme alle previsioni originarie di bando, si vedono impossibilitati a proseguire il percorso concorsuale nella successiva fase della prova orale, attualmente in corso di svolgimento, ove sarà effettivamente saggiata la loro complessiva preparazione.

Parte ricorrente, pertanto, in assenza di detta pronuncia che, nelle *more* della più ampia valutazione del ricorso, consenta di partecipare alla prova orale salvaguardando anche gli interessi della P.A. da una potenziale completa caducazione della procedura, subirebbe un pregiudizio irreparabile, precludendosi la possibilità di proseguire nel percorso concorsuale.

Né va sottovalutato, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, che l'invocata ammissione pone l'Amministrazione al riparo dai rischi di una potenziale caducazione della procedura concorsuale; tantomeno un eventuale accoglimento della spiegata istanza cautelare confliggerebbe con le esigenze dell'Amministrazione che, anzi, avrebbe interesse a non creare situazioni irreversibili con conseguente invalidazione della intera procedura oggi *sub iudice*.

Peraltro, sempre in tema di *periculum*, occorre ribadire che l'Ecc.mo Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, con l'Ordinanza 20.12.1999 n. 2 (con la quale è stato ammesso con riserva un candidato al concorso per uditore giudiziario escluso dalle prove preselettive), ha precisato che l'ordinanza sospensiva del provvedimento di non ammissione alla partecipazione del concorso vada concessa **indipendentemente dalla fondatezza sostanziale delle pretese delle parti**, così riaffermando il principio per cui la fase cautelare resta completamente scissa dalla successiva fase di merito al quale il provvedimento cautelare è strumentalmente collegato.

Allo stato dei fatti, quindi, la concessione del provvedimento cautelare sospensivo comporta un passaggio del rischio dall'Amministrazione al candidato: è quest'ultimo a dover sopportare l'alea del mancato accoglimento della domanda in sede di merito, nonostante l'ottenimento del beneficio cautelare.

Va da sé, quindi, sotto i molteplici profili dedotti, l'irragionevolezza, la manifesta ingiustizia e l'illogicità del provvedimento gravato rispetto al quale appare doveroso la concessione di un provvedimento cautelare, tenuto conto che anche il bilanciamento dei contrapposti interessi depone in senso favorevole alle doglianze dei ricorrenti.

#### **ISTANZA EX ART. 41 COMMA 4 C.P.A.**

Ai sensi dell'art. 41, comma 4 c.p.a., essendo la notificazione del ricorso nei modi ordinari particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio, si chiede l'autorizzazione ad effettuare la notificazione del ricorso introduttivo **ai soli controinteressati necessari** (essendo le Amministrazioni già ritualmente intimate) sulla base delle modalità indicate con l'ordinanza n. 836 del 2019 del Tar del Lazio.

**p.q.m.**

si conclude per l'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare e, per l'effetto, previa declaratoria di illegittimità della prova scritta *computer based* formulata dalla Commissione nazionale e composta da "50 quesiti a risposta multipla" in **luogo delle due prove scritte vertenti su un numero esiguo di quesiti e, peraltro, a risposta aperta**, ad essere ammessi - **in via cautelare** - alle prove orali in svolgimento presso gli USR responsabili della procedura - **ovvero mediante indizione di prove suppletive** - di cui al concorso indetto con D.D. 499 del 21.04.2020 modificato e integrato dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 03.06.2020 n. 649, dal decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del 01.07.2020 n. 749 nonché dal Decreto n. 326 del 09.11.2021 e, da ultimo, dal Decreto direttoriale n. 23 del 05.01.2022, per le classi di concorso di interesse dei ricorrenti e, dunque, per l'utile inserimento nella graduatoria di merito finale.

Con riserva di proporre motivi aggiunti e con vittoria di spese diritti e competenze del presente grado di giudizio, ivi compresa la refusione del contributo unificato se dovuto.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis, del D.P.R. n. 115/2002 e s.m.i., si dichiara che il presente ricorso è assoggettato al pagamento del contributo unificato in misura pari ad € 325,00.

*Salvis iuribus*

Salerno, lì 20.06.2022

avv. Antonio Salerno