

ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DEL LAZIO – SEDE DI ROMA

II MOTIVI AGGIUNTI AL RICORSO N. 6628/2019 R.G.

MANGIAMELI Maria Concetta, c.f. MNGMCN79D41C351X, nata a Catania il 01/04/1979, residente in Gravina di Catania (CT), via Gramsci n. 6, elettivamente domiciliata in Roma, Via del Tritone n. 53 presso lo studio dell'Avvocato Giuseppe Mingiardi del Foro di Catania, codice fiscale MNGGPP62C27B428M, con *fax numero 095-506650* e domicilio digitale corrispondente all'indirizzo PEC risultante dal registro pubblico ReGIndE giuseppe.mingiardi@pec.ordineavvocaticatania.it indicato al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Catania, che la rappresenta e difende per procura speciale in foglio allegato al ricorso introduttivo

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, in persona del Ministro p.t.;

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione - Direzione generale per il personale Scolastico, in persona del Dirigente p.t.;

e nei confronti

MANGIARACINA Leonardo, C.F. MNGLRD70M18C286X, con domicilio digitale leonardo.mangiaracina@ordineingegneritrapani.it

MACULA Antonino, C.F. MCLNNN66T11I086I, con domicilio digitale antonino.macula@ingpec.eu

LAUDANI Antonino Fabio Marco, C.F. LDNNNN72R29C351H, con domicilio digitale antoninofabiomarco.laudani@archiworldpec.it

per l'annullamento

- del Decreto Dipartimentale n. 1357 del 12/08/2021 di rettifica della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. n. 1259 del 23/11/2017 e approvata con D.D.G. n. 1205 del 01/08/2019 e D.D.G. 07/08/2019 n. 1229;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale adottato dall'Amministrazione, tra i quali gli atti di modifica e/o rettifica della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. 23/11/2017 n. 1259, di assegnazione dei candidati vincitori ai ruoli regionali (tra i quali l'avviso 26374 del 24/08/2021), di immissione in ruolo dei vincitori e di assegnazione delle sedi;

nonché,

- dell'avviso prot. n. 23350 del 04/08/2020, avente ad oggetto "Concorso nazionale, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento di dirigenti scolastici presso le Istituzioni scolastiche statali (D.D.G. n. 1259, del 23/11/2017). Assegnazione ai ruoli regionali";
- del Decreto Dipartimentale n. 986 del 06/08/2020 di rettifica della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. n. 1259 del 23/11/2017 e approvata con D.D.G. n. 1205 del 01/08/2019 e D.D.G. 07/08/2019 n. 1229;
- del Decreto Dipartimentale n. 998 del 14/08/2020 di rettifica della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. n. 1259 del 23/11/2017 e approvata con D.D.G. n. 1205 del 01/08/2019 e D.D.G. 07/08/2019 n. 1229;
- del Decreto Dipartimentale n. 977 del 04/08/2020 e del Decreto Dipartimentale n. 978 del 04/08/2020 di rivalutazione del punteggio attribuito ad alcuni candidati in esecuzione di pronunce giurisdizionali, nonché del Decreto Dipartimentale n. 995 del 12/08/2020 di immissione in ruolo a seguito di sentenza di annullamento di depennamento, per avere dato ulteriore attuazione agli atti presupposti di approvazione della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. n. 1259 del 23/11/2017 e approvata con D.D.G. n. 1205 del 01/08/2019 e D.D.G. 07/08/2019 n. 1229;
- di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e/o consequenziale adottato dall'Amministrazione, ivi compresi gli avvisi del 21/08/2020, prot. n. 27956 del 14/09/2020 21/09/2020 che hanno disposto assegnazioni di candidati ai ruoli regionali;

F A T T O

Con D.M. 03/08/2017 n. 138 (pubblicato in GU Serie Generale n.220 del 20/09/2017), il M.I.U.R. ha approvato il *"Regolamento per la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica, la durata del corso e le forme di valutazione dei candidati ammessi al corso, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 1, comma 217 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (17G00150)"*.

Con D.D.G. 23/11/2017 (pubblicato in GU n.90 del 24-11-2017), il M.I.U.R. ha indetto il *"Corso-concorso nazionale, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento di dirigenti scolastici presso le istituzioni scolastiche statali"*.

La ricorrente è stata ammessa al predetto corso concorso, ha sostenuto la prova preselettiva e, in data 18/10/2018, la prova scritta.

Con D.D.G. 27/03/2019, il MIUR ha approvato l'elenco degli concorrenti ammessi alla prova orale del *"Corso-concorso nazionale, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento di dirigenti scolastici presso le istituzioni scolastiche statali"* indetto con

D.D.G. 23/11/2017, nel cui elenco allegato l'istante non risulta inserita; conseguentemente, la ricorrente non è stata ammessa a sostenere la successiva prova orale.

Con il ricorso principale la ricorrente ha impugnato il predetto D.D.G. 27/03/2019 n. 395 del MIUR e gli atti della procedura concorsuale.

Con sentenza N. 8655/2019 del 02/07/2019 il TAR Lazio sede di Roma ha accolto il ricorso N. 6233/2019 R.G., annullando gli atti gravati in ragione della situazione di incompatibilità in cui versavano alcuni componenti della Commissione esaminatrice (Davoli, Busceti e Marcucci).

In seguito a appello N. 5764/2019 R.G. proposto dal MIUR avverso la predetta sentenza, il Consiglio di Stato con ordinanza n. 3512/2019 del 12/07/2019 ha sospeso l'esecutività della sentenza N. 8655/2019 del Tribunale, con la seguente motivazione: *“Considerato che – a prescindere dal merito delle questioni devolute in appello e da ogni valutazione sull'effettiva portata invalidante dei vizi dedotti (segnatamente dei vizi riscontrati dal primo giudice) –, sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi in conflitto ed alla luce di una valutazione comparativa degli effetti scaturenti dall'esecuzione dell'appellata sentenza nelle more del giudizio di merito, con particolare riguardo all'incidenza sull'assetto organizzativo dell'amministrazione della scuola in prossimità dell'inizio del nuovo anno scolastico, deve ritenersi preminente l'interesse pubblico alla tempestiva conclusione della procedura concorsuale, anche tenuto conto della tempistica prevista per la procedura di immissione in ruolo dei candidati vincitori e per l'affidamento degli incarichi di dirigenza scolastica con decorrenza dal 1° settembre 2019”*.

Il Ministero, in seguito alla predetta pronuncia cautelare, ha adottato il Decreto Dipartimentale n. 1205 del 01/08/2019 del MIUR di approvazione della graduatoria generale nazionale per merito e titoli del concorso per dirigenti scolastici, con allegato contenente la graduatoria generale nazionale per merito e titoli del concorso per dirigenti scolastici; il Decreto Dipartimentale n. 1229 del 07/08/2019 del MIUR di rettifica della graduatoria generale nazionale per merito e titoli del concorso per dirigenti scolastici, con allegato contenente la graduatoria rettificata; l'avviso n. 37352 del 01/08/2019 del Capo Dipartimento del MIUR di assegnazione ai ruoli regionali; la Tabella Ministeriale di assegnazione ai ruoli regionali del 09/08/2019; l'avviso n. 38777 del 28/08/2019 di ulteriori assegnazioni ai ruoli regionali a seguito di rinunce all'assunzione in servizio; l'avviso del 30/08/2019 di ulteriore assegnazione di 61 vincitori ai ruoli regionali a seguito di rinunce all'assunzione; la Tabella Ministeriale di assegnazione ai ruoli regionali del 28/08/2019; gli atti di scelta, selezione e assegnazione delle sedi ai vincitori; nonché ulteriori atti preordinati, presupposti e connessi

all'adozione dell'approvazione della graduatoria finale.

Nonostante la presentazione di istanze di accesso agli atti, il MIUR a tutt'oggi non ha rilasciato alla ricorrente gli atti richiesti. Anzi, ha dato ulteriore attuazione agli atti presupposti di approvazione della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. n. 1259 del 23/11/2017 e approvata con D.D.G. n. 1205 del 01/08/2019 e D.D.G. 07/08/2019 n. 1229, adottando i provvedimenti individuati in premessa.

Il Miur, con Decreto Dipartimentale n. 1357 del 12/08/2021, ha disposto la rettifica della graduatoria generale nazionale del concorso indetto con D.D.G. n. 1259 del 23/11/2017 e approvata con D.D.G. n. 1205 del 01/08/2019 e D.D.G. 07/08/2019 n. 1229, in ottemperanza alle decisioni giurisdizionali n. 3080/2021 e n. 13740 del TAR Lazio sede di Roma e n. 7068/2020, 2226/2021 e 5612/2021 del Consiglio di Stato; ha disposto, altresì, ulteriori assegnazioni ai ruoli regionali a seguito di rinunce all'assunzione in servizio (avviso 26374 del 24/08/2021).

Benché costituiscano atti vincolati e aventi natura attuativa che non fanno venire meno l'interesse all'impugnazione proposta con il ricorso principale e con i motivi aggiunti notificati in data 29/10/2019, che saranno travolti automaticamente dall'annullamento degli atti presupposti, la ricorrente con il presente atto impugna i provvedimenti meglio individuati in premessa con motivi aggiunti al ricorso N. 6628/2019 R.G. dinanzi a codesto On.le Tribunale Amministrativo del Lazio – Sede di Roma, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. ILLEGITTIMITA' DERIVATA

I provvedimenti impugnati con i presenti motivi aggiunti sono illegittimi in via derivata per i vizi dedotti con il ricorso principale e con i motivi aggiunti notificati in data 29/10/2019, in quanto incidono sulla graduatoria finale e sugli atti collegati e appartengono alla stessa sequenza procedimentale in cui si collocano gli atti lesivi gravati, pur non implicando nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, avendo essi natura vincolata e/o attuativa caratterizzata da un nesso di consequenzialità di intensità tale per cui gli atti presupposti costituiscono il fondamento diretto e necessario che sorregge i provvedimenti conseguenti impugnati in questa sede, e gli interessi regolati da questi ultimi corrispondono, anche soggettivamente, a quelli afferenti ai primi già impugnati con il ricorso principale e con i motivi aggiunti notificati in data 29/10/2019.

Avverso i predetti provvedimenti, pertanto, la ricorrente -in via cautelativa- ripropone le censure dedotte con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti notificati in data 29/10/2019 attraverso la loro integrale trascrizione:

Graduazione dei motivi:

In funzione dell'interesse dedotto, la decisione dei **primi due motivi** di ricorso ha carattere preminente rispetto alle successive censure, sicché –con la presente graduazione- si chiede che essi vengano esaminati prima delle censure successivamente enumerate.

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del D.D.G. 23/11/2017 n. 1259 del MIUR - Eccesso di potere per erroneità dei presupposti – Sviamento di potere

In applicazione dell'art. 9 del d.P.R. 03/08/2017 n. 138, l'art. 8 del bando (D.D.G. 23/11/2017 n. 1259) prevede *“3. Lo svolgimento della prova scritta è computerizzato; i candidati ammessi a sostenere la prova scritta hanno a disposizione una postazione informatica alla quale accedono tramite un codice di identificazione personale che sarà fornito il giorno della prova. 4. La prova scritta consiste in cinque quesiti a risposta aperta e due quesiti in lingua straniera”*; il successivo comma 7 ha disposto: *“7. La prova ha la durata di 150 minuti, al termine dei quali il sistema interrompe la procedura e acquisisce definitivamente le risposte fornite dal candidato fino a quel momento”*

La prova scritta si è svolta in data **18/10/2018**.

Le istruzioni operative del Ministero ribadivano che la prova avrebbe avuto durata di 150 minuti, al termine dei quali il sistema avrebbe interrotto la procedura ed acquisito definitivamente le risposte che il candidato aveva confermato fino a quel momento con il tasto/funzione *“conferma e procedi”*.

Ma ciò non è avvenuto.

Il sistema informatico messo a disposizione dei concorrenti per lo svolgimento della prova scritta ha presentato gravissimi difetti di funzionamento, in quanto all'atto dell'utilizzazione del tasto/funzione **“conferma e procedi”** non procedeva al corretto salvataggio della risposta al momento del passaggio da una risposta all'altra e/o delle relative modifiche; al termine della durata della prova non acquisiva definitivamente l'ultima risposta data e/o le modifiche apportate, né consentiva la verifica del salvataggio attraverso apposito *report* e/o messaggio di regolare acquisizione della prova; in molti casi il sistema ha interrotto la procedura qualche minuto prima dello scadere del tempo; in molti casi, la maschera è scomparsa ed è stata autorizzata l'utilizzazione di una diversa postazione o richiesto l'intervento tecnico che ha notevolmente ridotto il tempo a disposizione dei candidati; i computer e le relative tastiere non avevano le stesse caratteristiche e alcuni/e non funzionavano correttamente nell'utilizzazione dei vari tasti/funzione (maiuscolo/minuscolo; spaziature, invio per segnare il capoverso) in molti casi erano duri e non funzionanti; i mouse

in dotazione in molti casi non funzionavano rendendo estremamente difficoltoso il corretto posizionamento del cursore.

Il cattivo funzionamento del software è stato verbalizzato in alcune sedi, risultando conseguentemente verificabile ed è stato contestato al Ministero **con atto di diffida notificato in data 11/12/2018**.

La conferma della risposta doveva avvenire esclusivamente premendo il tasto “conferma e procedi”, lo stesso che serviva anche a passare alla domanda successiva. Era possibile tornare alla domanda precedente per apportare modifiche e integrazioni al testo della risposta, che, però, non sono state salvate.

In tutti i sistemi informatici, ai fini della memorizzazione del testo nel supporto informatico, viene utilizzata la funzione “*salva*”, che non era presente. Né poteva considerarsi equivalente la funzione “*conferma e procedi*” relativamente all’ultima risposta dell’elaborato e/o all’atto della fine del tempo messo a disposizione per lo svolgimento della prova, quando non vi era alcun'altra domanda successiva alla quale dover “**procedere**”.

La prova terminava esclusivamente allo scadere del tempo, senza il salvataggio automatico della prova e, segnatamente, dell’ultima risposta, nonché di parti delle risposte che i candidati ritenevano di avere salvato con il tasto “*conferma e procedi*” dopo essere tornati alle domande precedenti per apportare modifiche e integrazioni.

In siffatto contesto espressivo e funzionale il sistema informatico avrebbe dovuto contenere la funzione di salvataggio automatico, dopo un certo tempo, dei file in corso di creazione, funzione presente in qualunque sistema operativo di scrittura a video.

Il principale difetto di funzionamento del software fornito in dotazione ai candidati per lo svolgimento della prova scritta, dunque, consisteva principalmente nell’assenza della funzione di salvataggio automatico dei testi (TAR Lazio – Roma, Sezione III-bis, 16/02/2017 n. 2513).

L’ambiguità ed imprecisione del sistema software fornito ai candidati e la carenza della funzione di salvataggio automatico dei documenti hanno determinato sicuramente la perdita dell’ultima risposta fornita dai candidati o quanto meno delle ultime modifiche apportate e non salvate allo scadere del tempo, nonché delle modifiche e integrazioni apportate al testo delle risposte sulle quali i candidati tornavano dopo una precedente conferma, con la conseguente mancata attribuzione di punteggio o di un punteggio inferiore per la incompletezza del testo salvato.

La giurisprudenza ha chiarito che nell’ambito di un procedimento tenuto con modalità telematiche, il sistema informativo deve essere funzionale al migliore ed efficace svolgimento

della prova da parte dei concorrenti. Ed invero, come ha già statuito con più pronunce, “le procedure informatiche applicate ai procedimenti amministrativi devono collocarsi in una posizione necessariamente servente rispetto agli stessi, non essendo concepibile che, per problematiche di tipo tecnico, sia ostacolato l’ordinato svolgimento dei rapporti tra privato e Pubblica Amministrazione e fra Pubbliche Amministrazioni nei reciproci rapporti” (**TAR Lazio III bis n. 05867/2019; TAR Lazio III bis n. 08312/2016; in termini cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 07/11/2017 n. 5136**)

A seguito del rilascio degli elaborati avvenuto solo in data **08/05/2019**, la ricorrente ha constatato che il **quesito n. 5 a risposta aperta**, al quale ha lavorato per ultimo durante la prova scritta del 18/10/2018, è stato solo in parte memorizzato dal sistema, come emerge chiaramente dalla lettura della risposta rimasta incompleta e priva della parte conclusiva.

Il mancato salvataggio del quesito n. 5, ha pregiudicando la prova scritta della ricorrente.

La commissione esaminatrice ha, pertanto, valutato il quesito in questione attribuendogli in punteggio insufficiente pari a 6,50/16.

Se il sistema avesse salvato integralmente la risposta data al quinto quesito, la candidata avrebbe certamente potuto ottenere un punteggio superiore a quello riportato pari a 62,00/100.

L’accoglimento della censura comporta l’annullamento parziale della prova scritta, con il conseguente obbligo del Ministero di disporre la sua rinnovazione **limitatamente al quesito Q 5**.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487, e dei principi in tema di svolgimento dell’attività delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi – Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, illogicità, contraddittorietà e ingiustizia manifeste – Sviamento di potere

Ai sensi dell'art. 15, d.P.R. 09/05/1994 n. 487, “*Di tutte le operazioni di esame e delle deliberazioni prese dalla commissione esaminatrice, anche nel giudicare i singoli lavori, si redige giorno per giorno un processo verbale sottoscritto da tutti i commissari e dal segretario*”.

Il verbale della commissione di concorso pubblico costituisce un atto pubblico che è assistito da fede privilegiata, facendo prova sino a querela di falso di quanto in esso attestato; di conseguenza, una volta sottoscritto, esso diviene intangibile anche per i componenti della Commissione ed ancor più per l’Amministrazione in sede di valutazione degli atti concorsuali, esaurendosi il potere che con la verbalizzazione è stato esercitato (**Consiglio di Stato, sez.**

III, 23/03/2012, n. 1690).

La Commissione giudicatrice del concorso nella **seduta plenaria in data 25/01/2019 (verbale n. 3)** -con la partecipazione anche delle 37 Sottocommissioni esaminatrici- ha proceduto alla validazione delle domande di lingua straniera; all’approvazione della griglia di valutazione e della scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta; **“all’approvazione dei verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte”**.

Il verbale n. 1 delle operazioni della Commissione –approvato nella seduta del 25/01/2019- prevede che **“la correzione di ogni prova dovrà prevedere di norma un tempo di 30 minuti”**, e cioè un tempo medio di valutazione di 6 minuti a quesito.

Nel caso in esame, la Commissione ha iniziato i lavori alle ore **07,45** e terminato alle ore **19,15**, con una sola pausa di 15 minuti (dalle 13,00 - alle 13,15) , procedendo alla correzione e valutazione delle prove di n. **45** candidati in **10,45** ore, con un tempo medio di **14,33 minuti** per la correzione e valutazione di ogni prova e **2,86 minuti** per la correzione e valutazione di ogni quesito.

Se invero il giudizio negativo o positivo di una prova scritta può emergere all’evidenza dalla mera lettura di un elaborato che viene fatta dai commissari d’esame che sono chiamati a selezionare i candidati, resta il fatto che l’operazione di correzione della prova della ricorrente, che la Commissione era chiamata a valutare, richiedeva una serie di modalità alle quali ogni commissario si doveva attenere.

È stata, infatti, predisposta “una griglia di valutazione” con i seguenti criteri:

Criterio 1 Coerenza e pertinenza

Indicatori:

1. Valenza strategica delle azioni proposte
2. Coerenza delle azioni proposte
3. Articolazione ed efficacia delle azioni

Criterio 2 Inquadramento normativo

Indicatori:

1. Uso pertinente, consapevole e critico delle norme citate

Criterio 3 Sintesi, esaustività e aderenza

Indicatori:

1. Organicità e rigore nella trattazione
2. Concisione e completezza nella trattazione

Criterio 4 Correttezza logico-formale

Indicatori:

1. Proprietà linguistico-espressiva
2. Costruzione logica

La valutazione di ogni quesito doveva essere fatta tenendo conto dei “*descrittori*” in base alla somma dei punteggi attribuiti in applicazione di tutti i singoli criteri con i relativi indicatori.

Ora, è chiaro che si tratta di operazioni complesse –salvo che tutti i commissari si trovino d'accordo sulla valutazione dell'elaborato da cui emerge all'evidenza l'eccellenza o l'assoluta negatività- che, normalmente, nelle ipotesi intermedie come quella in esame, richiedono un tempo adeguato per la correzione e la valutazione della prova, articolata nella risposta ancorché in forma breve a **cinque distinti quesiti**.

Nel caso in esame la Commissione ha esaminato gli elaborati di **45** candidati in **10,45** ore, tempo evidentemente eccessivamente ridotto e tale da ingenerare dubbi sul fatto che la lettura della prova scritta sia stata fatta in modo da non suscitare perplessità sulle valutazioni espresse e comunque con superficialità. D'altra parte proprio la griglia di valutazione predisposta dalla commissione imponeva a quest'ultima la valutazione del prodotto intellettuale del candidato sotto quattro distinti criteri e relativi indicatori con un'operazione logica che, in base a comune regola di esperienza, richiede un impegno ragionevolmente eccedente il lasso temporale dedicato alla cognizione ed espressione dei giudizi in ordine a ciascuna risposta ai quesiti sottoposti ai concorrenti (**Consiglio di Stato sez. VI 20/06/2006 n. 3669**).

In questo tempo ristretto e operando ininterrottamente senza pause, la Commissione ha attribuito alla prova della ricorrente complessivamente punti **44,00**, di cui punti **10,50** sul primo quesito, punti **8,00** sul secondo quesito, punti **9,50** sul terzo quesito, punti **9,50** sul quarto quesito, punti **6,50** sul quinto quesito.

La valutazione della prova è illegittima sotto i profili dedotti e va rinnovata.

L'accoglimento della censura comporta l'annullamento della valutazione, con il conseguente obbligo del Ministero di riconvocare la Commissione esaminatrice per procedere alla correzione della prova scritta della ricorrente preferibilmente in composizione diversa da quella dell'organo tecnico che ha proceduto a compiere le operazioni gravate (**Consiglio di Stato sez. VI 11/03/2015 n. 1248**).

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, d.P.R. 09/05/1994 n. 487 e dell'art. 15 D.M. 03/08/2017 n. 138, nonché dei principi in tema di svolgimento dell'attività delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi

Ai sensi dell'art. 15, d.P.R. 09/05/1994 n. 487, *“Di tutte le operazioni di esame e delle deliberazioni prese dalla commissione esaminatrice, anche nel giudicare i singoli lavori, si redige giorno per giorno un processo verbale sottoscritto da tutti i commissari e dal segretario”*.

Il verbale della commissione di concorso pubblico costituisce un atto pubblico che è assistito da fede privilegiata, facendo prova sino a querela di falso di quanto in esso attestato; di conseguenza, una volta sottoscritto, esso diviene intangibile anche per i componenti della Commissione ed ancor più per l'Amministrazione in sede di valutazione degli atti concorsuali, esaurendosi il potere che con la verbalizzazione è stato esercitato (**Consiglio di Stato, sez. III, 23/03/2012, n. 1690**).

La regola generale in materia di concorsi pubblici fissata dall'art. 15, d.P.R. n. 487/1994 impone –salvo speciali eccezioni espressamente regolate- la sottoscrizione da parte di tutti i commissari (**Consiglio di Stato, sez. IV, 29/12/2014, n. 6387**).

Nel caso in esame, la Commissione giudicatrice del concorso nella **seduta plenaria in data 25/01/2019 (verbale n. 3)** -con la partecipazione anche delle 37 Sottocommissioni esaminatrici- ha proceduto alla validazione delle domande di lingua straniera; all’approvazione della griglia di valutazione, della scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta; all’approvazione dei verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte, alla individuazione delle province e delle sedi presso le quali le Sottocommissioni avrebbero svolto i relativi lavori.

Il verbale n. 3 del 25/01/2019, però, non è stato firmato da tutti i componenti della Commissione nella sua articolata composizione in sottocommissioni ex art. 15 comma 8 D.M. 03/08/2017 n. 138.

A detta seduta il Prof. Francesco Aiello (Sottocommissione n. 1 Calabria), il Prof. Carlo Bottari (Sottocommissione n. 8 Emilia Romagna), l’Avv. Maria Vittoria Lumetti (Sottocommissione n. 19 Lazio), il Prof. Giulio Malucelli (Sottocommissione n. 25 Piemonte) e la Prof.ssa Carla Xodo (Sottocommissione n. 36 Veneto) hanno partecipato tramite **“videoconferenza Skipe”**, anziché personalmente.

La partecipazione dei componenti alla seduta della commissione esaminatrice in **“videoconferenza Skipe”** non è ammessa dall’art. 15 d.P.R. n. 487/1994, che prevede espressamente la **sottoscrizione** del verbale e dunque la partecipazione personale dei commissari alla seduta, né dal regolamento approvato con D.M. 03/08/2017 n. 138 che disciplina le modalità di svolgimento del concorso in esame. Non è stata prevista dal bando di concorso –che all’art. 5 richiama gli artt. 15 e 16 del D.M.- né è stata autorizzata con modalità

che assicurassero le necessarie misure di sicurezza a garanzia che tutti i partecipanti fossero identificati in modo certo e potessero seguire la discussione e intervenire in tempo reale alla trattazione degli argomenti affrontati.

Nelle procedure relative a pubblici concorsi la commissione giudicatrice costituisce un collegio perfetto, che deve espletare le operazioni concorsuali con la partecipazione effettiva di tutti i suoi componenti (C.G.A., sez. giurisd., 06/02/2015 n. 110; T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 12/02/2008, n. 1230; Consiglio di Stato, sez. IV, 22/09/2005, n. 4989); partecipazione effettiva che non si realizza con l'intervento dei componenti in videoconferenza. In tal senso, è stato chiarito, altresì, che *“In sede di operazioni concorsuali non si richiede la presenza della commissione giudicatrice al suo completo in tutte le fasi del procedimento. La regola del collegio perfetto deve, invero, trovare osservanza in tutti i momenti in cui vengono adottate determinazioni rilevanti ai fini della valutazione dei candidati (fissazione dei criteri di massima di valutazione delle prove concorsuali; selezione degli argomenti e redazione delle tracce delle prove scritte; determinazione dei quesiti da sottoporre ai candidati nelle prove orali; correzione degli elaborati e svolgimento delle prove orali), ovvero in ogni altro caso in cui ciò sia espressamente previsto dalla regolamentazione del concorso; le operazioni concorsuali di carattere meramente istruttorio e preparatorio non impongono, invece, la presenza di tutti i componenti del collegio e possono avvenire sotto il controllo ed alla presenza di solo alcuni di essi o essere delegate ad un componente della commissione”* (Consiglio di Stato, sez. I, 11/07/2011, n. 1286).

V'è di più!

Il verbale del 25/01/2019 della seduta plenaria della Commissione esaminatrice rileva che **“il Prof. Paolo Luca Bernardini (Sottocommissione n. 21 Lombardia) ha annunciato le sue dimissioni”**, senza che lo stesso fosse presente o che in sua sostituzione partecipasse il componente supplente Prof. Nunzio Alberto Borgese (D.D. 11/01/2019 n. 12 e D.D. 04/02/2019 n. 89); si evince che lo stesso non fosse presente e che non fosse intervenuto il supplente, avendo firmato in sua vece la componente Dott.ssa Neva Cellerino.

Non ha firmato il verbale n. 3 del 25/01/2019 il Dott. Folco Ferretti (Sottocommissione 17 Lazio).

L'irregolare costituzione della Commissione esaminatrice nella seduta del 25/01/2019 inficia la legittimità delle operazioni svolte nella seduta del 25/01/2019 e travolge, conseguentemente, tutte le successive operazioni della prova scritta.

4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 D.M. 03/08/2017 n. 138 e del D.M. 22/12/2017 n. 1015, nonché dei principi in tema di svolgimento dell'attività delle

commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi

Ai sensi dell'art. 13 D.M. 03/08/2017, con decreto del Ministro è istituito un Comitato tecnico-scientifico per la redazione: a) dei quesiti a risposta multipla della prova preselettiva; b) dei quesiti a risposta aperta e a risposta chiusa in lingua straniera della prova scritta; c) dei quadri di riferimento in base ai quali sono costruite e valutate tutte le prove di cui al presente articolo, incluse quelle di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 17.

L'art. 2 del D.M. 1015 del 22/12/2017 del MIUR stabilisce che *“1. Sono condizioni ostative all'incarico di componente e componente aggregato del Comitato tecnico-scientifico del corso-concorso per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica di cui al Regolamento: ... 2. I componenti e i componenti aggregati del Comitato tecnico-scientifico, inoltre: ... a) non possono essere componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, ricoprire cariche politiche e essere rappresentanti sindacali, anche presso le Rappresentanze sindacali unitarie, o essere designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali; né esserlo stati nell'anno antecedente alla data di indizione del concorso; b) ...; c) non debbono svolgere, o aver svolto nell'anno antecedente alla data di indizione del concorso, attività o corsi di preparazione ai concorsi per il reclutamento dei dirigenti scolastici; ...”*.

Incorrono nella predetta causa ostativa i seguenti componenti del C.T.S.:

1. **PALMERI Ezia** (N. 62 Allegato “A” D.M. 26/04/2018, avendo preso parte al corso di preparazione concorso;
2. **BIAGIOLI Raffaella** (N. 8 Allegato “A” D.M. 26/04/2018, avendo preso parte al master I livello di organizzazione e gestione delle istituzioni scolastiche in contesti multiculturali A.A. 2016/2017 (art. 2 lett. c D.M.);
3. **DI MARTINO Antonietta** (N. 57 Allegato “A” D.M. 26/04/2018), avendo lavorato alla redazione di guide e manuali per la preparazione al concorso (art. 2 lett. c D.M.);
4. **RUBINACCI Carlo** (N. 36 Allegato “A” D.M. 26/04/2018), avendo elaborato manuale di preparazione al concorso (art. 2 lett. c D.M.);
5. **BIFERALE Nicoletta** (N. 51 Allegato “A” D.M. 26/04/2018) esponente ANP (art. 2 lett. a D.M.);

come risulta dai documenti che si producono in giudizio.

L'irregolarità della composizione del Comitato Tecnico Scientifico inficia le attività dallo stesso svolte, determinando conseguentemente la illegittimità di tutte le operazioni della

prova scritta.

5) Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 D.M. 03/08/2017 n. 138, nonché dei principi in tema di svolgimento dell'attività delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi – Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa

Ai sensi dell'art. 16 D.M. 03/08/2017 n. 138, *“Sono condizioni ostative all'incarico di presidente, componente e componente aggregato della Commissione e delle sottocommissioni del concorso: ... I presidenti, i componenti e i componenti aggregati della Commissione e delle sottocommissioni del concorso, inoltre: ... c) non debbono svolgere, o aver svolto nell'anno antecedente alla data di indizione del concorso, attività o corsi di preparazione ai concorsi per il reclutamento dei dirigenti scolastici; ...”*; causa ostativa ribadita con avviso n. 34361 del 27/07/2018 del MIUR.

Una volta così individuate le cause ostative alla nomina dei componenti della Commissione esaminatrice, a garanzia dell'imparzialità, della trasparenza e della parità di trattamento dei candidati, nonché della esclusione di conflitti di interessi, il Ministero avrebbe dovuto attenersi a queste regole con le quali aveva dettato le norme regolatrici del concorso, la cui violazione costituisce un vizio di composizione della dell'Organo tecnico e inficia l'attività dello stesso (**Consiglio di Stato, sez. V, 28/07/2014, n. 3972**).

Marcucci Angelo Francesco, nominato con D.D. 11/01/2019 n. 12 componente della 12^a sottocommissione Lazio, ha preso parte al *Corso di preparazione per concorso a Dirigente Scolastico* organizzato dall'Istituto Paritario Luigi Stefanini presso l'Università Telematica Pegaso di San Giorgio a Cremano (NA) in data 01/12/2017, dunque **nell'anno antecedente alla data di indizione del concorso** (D.M. 03/08/2017 n. 138 pubblicato in GU Serie Generale n.220 del 20/09/2017).

Davoli Elisabetta, nominata con D.D. 11/01/2019 n. 12 componente della 11^a sottocommissione Lazio ha preso parte come relatrice e /o organizzatrice:

a) al *“Seminario di studio e approfondimento delle istituzioni scolastiche verso il cambiamento con il nuovo regolamento”*, tenuto a Villa Minieri Resort di Nola **in data 03/12/2018, durante l'espletamento del concorso**;

b) al *Corso di formazione “La scuola che funziona Roma”* organizzato dall'IRSEF di Frosinone e dalla CISL Scuola **in data 06/03/2018, durante l'espletamento del concorso**;

c) ai seminari di *“PREPARAZIONE ALLA PROVA PRESELETTIVA DEL CONCORSO A DIRIGENTE SCOLASTICO”*, Seminario 3 *Dirigenza scolastica e istituzioni scolastiche autonome- il sistema giuridico di riferimento: gestione delle risorse finanziarie e attività negoziale*, organizzato dall'A.N.D.I.S. e tenuto **in data 16/12/2017, durante l'espletamento**

del concorso;

d) all'*INCONTRO REGIONALE DI STUDIO E APPROFONDIMENTO* sul “*NUOVO REGOLAMENTO AMMINISTRATIVO CONTABILE*” organizzato dall'Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici e tenuto **in data 12/01/2019, durante l'espletamento del concorso;**

e) ai corsi di formazione “*PERCORSI DI ALTA FORMAZIONE per la professionalità docente – Corso di preparazione al Concorso a posti di dirigente scolastico*” (10 corsi seminariali con tutor in aula) organizzato dall'A.N.D.I.S. a Firenze (18/02/2019), Palermo (dal 27/11/2017 al 19/03/2018), Mestre (dal 25/11/2017), Benevento (dal 29/11/2017), Giuliano in Campania (dal 11/12/2017), Caserta (dal 28/12/2017); ed ancora Roma, Milano, Torino; **durante l'espletamento del concorso;**

f) al Corso ANDIS ON-LINE per aspiranti DS presso la scuola G. Cesare di Mestre, tenuto **in data 13/10/2017 durante l'espletamento del concorso;**

g) al *PERCORSO FORMATIVO di preparazione al Concorso a posti di dirigente scolastico* organizzato dall'A.N.D.I.S. **durante l'espletamento del concorso.**

I predetti componenti Marcucci e Davoli hanno partecipato alla prima seduta plenaria della Commissione esaminatrice del 25/01/2019 (verbale n. 3), che ha proceduto alla validazione delle domande di lingua straniera; all'approvazione della griglia di valutazione, della scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta; all'approvazione dei verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte, alla individuazione delle province e delle sedi presso le quali le Sottocommissioni avrebbero svolto i relativi lavori, inficiando la legittimità dell'attività dell'Organo tecnico, che è un collegio perfetto per il quale non può farsi ricorso al principio della c.d. prova di resistenza (**Consiglio di Stato, sez. I, 11/07/2011, n. 1286**).

La causa di incompatibilità e/o ostativa alla nomina dei componenti dell'organo tecnico è in sé suscettibile di invalidare la costituzione della Commissione esaminatrice e, di conseguenza, tutte le operazioni dalla stessa compiute. Per essere tale, la causa di incompatibilità deve investire –come nel caso in esame- il ruolo di « componente » del « collegio perfetto » costituito dalla Commissione esaminatrice (**TAR Campania-Napoli, sez. VIII, 06/08/2013 n. 4086**). Essa rende illegittima la composizione della stessa nella sua interezza, essendo essa un collegio perfetto e, di conseguenza, comporta l'annullamento giurisdizionale di tutte le operazioni dalla stessa compiute (**T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 07/12/2012, n. 745**).

6) Violazione e falsa applicazione degli artt. 13 e ss. d.P.R. 09/05/1994 n. 487 - Violazione

e falsa applicazione degli artt. 8 e ss. del D.D.G. 23/11/2017 n. 1259 del MIUR –
Violazione del principio di uguaglianza e di quelli del buon andamento e
dell'imparzialità della pubblica amministrazione

Lo svolgimento della prova scritta è regolato dal d.P.R. n. 487/1994, il cui art. 14 comma 6 recita *“Il riconoscimento deve essere fatto a conclusione dell'esame e del giudizio di tutti gli elaborati dei concorrenti”*, dagli artt. 9 e ss. D.M. n. 138/2017 e dal bando di concorso.

La prova scritta, ai sensi dell'art. 14 d.P.R. citato e l'art. 8 del bando, avrebbe dovuto essere svolta con l'ausilio di sistemi informatici con modalità idonee a garantire l'anonimato.

L'art. 15 del d.P.R. citato richiede la redazione del verbale di tutte le operazioni, che devono garantire l'anonimato delle prove.

Con atto prot. n. 11180 del 22/03/2019 il MIUR ha comunicato che approssimandosi la conclusione delle operazioni di correzione della prova scritta per il reclutamento dei dirigenti scolastici, *“Il 25 e 26 marzo 2019 si procederà allo scioglimento dell'anonimato”*.

Ma di queste operazioni non risulta redatto alcun verbale, tale non essendo il *“verbale di scioglimento dell'anonimato”* -pubblicato sul sito in data 19/04/2019 con l'avviso prot. n. 18824 del 19/04/2019- redatto dal Nucleo dei Carabinieri, **aperto alle 12,35 del 26/03/2019 e istantaneamente chiuso alle ore 12,35 del 26/03/2019** , che riporta le operazioni di prelevamento **svolte nei giorni 25 e 26 marzo 2019 e chiuse alle ore 12 della seconda giornata**, ma non indica i componenti della Commissione esaminatrice presenti e quali operazioni siano state eseguite per abbinare con modalità telematiche il codice fiscale di ogni candidato al corrispondente “codice identificativo anonimo”; indica invece l'attività di prelevamento degli scatoloni contenenti il materiale e il loro ricollocaimento al termine delle operazioni; indica l'orario in cui *“è iniziata l'affluenza dei componenti e relativi segretari delle 37 commissioni”*, senza alcuna più precisa indicazione; rileva che *“non sono state evidenziate/riscontrate irregolarità o anomalie di sorta da parte di alcuno, né sono stati avanzati dubbi, né fatti rilievi”*, non consentendo ad alcuno di verificare se effettivamente le operazioni –non descritte né altrimenti indicate- siano state condotte regolarmente, né quali controlli siano stati eseguiti per verificare l'effettiva presenza di tutte le cautele adottate a garanzia dell'anonimato delle prove al momento dell'inizio e durante lo svolgimento delle operazioni di scioglimento e abbinamento dei codici.

Il verbale di scioglimento dell'anonimato non ha la finalità di consentire ai componenti della Commissione di sollevare contestazioni, ma di descrivere le operazioni svolte al fine di consentire a tutti gli interessati –ivi compresi i concorrenti- di potere

verificare l'avvenuto rispetto delle prescrizioni dettate a garanzia dell'anonimato delle prove.

Nelle procedure concorsuali, la violazione della regola dell'anonimato da parte della Commissione esaminatrice determina la radicale invalidità degli atti e della graduatoria finale, senza necessità di accertare in concreto l'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di valutazione delle prove (**Consiglio di Stato, sez. III, 22/02/2017, n. 834; C.G.A, sez. giurisd., 27/01/2016, n. 11; Consiglio di Stato, sez. VI, 24/09/2015, n. 4474; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 15/10/2015, n. 2183**).

La violazione del principio di anonimato è il diretto portato del principio costituzionale di uguaglianza e di quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, con la conseguenza che la condotta dell'Amministrazione e di chi svolge le sue funzioni è considerata già ex ante implicitamente come offensiva, se connotata dall'attitudine a porre in pericolo o anche soltanto a minacciare il bene protetto (**Consiglio di Stato, sez. VI, 24/09/2015, n. 4474**).

Nel caso in esame, le modalità di svolgimento delle operazioni di scioglimento non consentono di verificare l'avvenuto rispetto o la violazione del principio dell'anonimato nel periodo in cui si è svolta la prova, né l'idoneità e/o l'attitudine delle operazioni di scioglimento e delle relative modalità a porre in pericolo o anche soltanto a minacciare l'anonimato delle prove stesse, non avendo il Miur proceduto alla redazione di idoneo verbale, tale non essendo quello redatto dal Nucleo dei Carabinieri e non essendo comunque in questo descritte esattamente le operazioni svolte né indicati nominativamente i relativi autori.

Le operazioni descritte nel verbale del Nucleo dei Carabinieri hanno ad oggetto le attività materiali di prelievo dei contenitori, anziché quelle telematiche di abbinamento dei codici fiscali dei candidati ai corrispondenti codici identificativi personali, tant'è che le operazioni delle commissioni risultano conclusesi alle ore 12,00 del 26/03/2019 mentre la **"proprietà"** dei file degli elaborati indica data e orario dell'ultima volta in cui sono stati aperti o modificati non compatibili con il giorno e l'orario della chiusura delle operazioni descritte nel verbale, non avendo appunto il verbale descritto le operazioni di verifica e controllo delle attività telematiche eseguite sul sistema informatico.

L'irregolarità delle operazioni di scioglimento dell'anonimato inficia le attività procedurali inerenti lo svolgimento della prova scritta, che, pertanto, va annullata.

Al fine di accertare l'effettivo rispetto del principio dell'anonimato, si chiede all'On.le Tribunale adito di ordinare al Miur il deposito di tutti gli atti e dei verbali delle operazioni svolte dall'Amministrazione e dalla Commissione esaminatrice nella sua articolata

composizione, sia al termine della prova scritta che successivamente, nonché all'atto di abbinare in modalità telematica il codice fiscale di ogni candidato al corrispondente codice identificativo, a garanzia del predetto principio.

7) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 D.M. 03/08/2017 n. 138 e del D.M. 22/12/2017 n. 1015, nonché dei principi in tema di svolgimento dell'attività delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi

Ai sensi dell'art. 13 D.M. 03/08/2017, con decreto del Ministro è istituito un Comitato tecnico-scientifico per la redazione: a) dei quesiti a risposta multipla della prova preselettiva; b) dei quesiti a risposta aperta e a risposta chiusa in lingua straniera della prova scritta; c) dei quadri di riferimento in base ai quali sono costruite e valutate tutte le prove di cui al presente articolo, incluse quelle di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 17.

Ai sensi dell'art. 8 comma 9 del bando, i quadri di riferimento di cui all'art. 13, comma 1, lettera c) del decreto ministeriale, in base ai quali è costruita e valutata la prova scritta, sono pubblicati sul sito internet del Ministero il giorno antecedente alla data fissata per lo svolgimento della prova scritta.

La Commissione esaminatrice del concorso nella **seduta plenaria in data 25/01/2019 (verbale n. 3)** -con la partecipazione anche delle 37 Sottocommissioni esaminatrici- ha proceduto alla validazione delle domande di lingua straniera; all'approvazione della griglia di valutazione, della scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta; all'approvazione dei verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte, alla individuazione delle province e delle sedi presso le quali le Sottocommissioni avrebbero svolto i relativi lavori.

La griglia di correzione dei quesiti a risposta aperta redatta dal Comitato Tecnico-scientifico ex art.13 D.M. presenta una evidente anomalia docimologica rappresentata dalla scala quantitativa di riferimento, che costituisce, per ogni indicatore e per il relativo descrittore, una scala nella scala.

La **prima scala numerica** è riferita ai quattro criteri che assommano -nella serie dei punteggi 6-4-3-3- il punteggio massimo previsto di 16 punti per ciascun quesito.

La **seconda scala numerica** è adottata all'interno di ogni indicatore/descrittore con l'arbitraria frammentazione decimale del numero intero, con la assurda conseguenza che il punteggio 2 viene ripartito in una sottoscala avente i valori: 2 – 1,5 – 1 – 0,5, mentre il punteggio 1 in un'altra sottoscala avente i valori: 1 – 0,75 – 0,50 – 0,25.

Sul piano docimologico si tratta di una costruzione paradossale e priva di senso, in quanto introduce scale di riferimento di diverso valore e peso che inficiano gravemente la

valutazione/misurazione di ogni singolo criterio.

L'unica scelta valida doveva essere, al fine di non incorrere in un pasticcio misurativo, quella di assegnare a ciascun indicatore/descrittore un **numero intero** e, in tal modo, dare alla singola sottocommissione la possibilità di attribuire un punteggio finale per ogni quesito sulla base della già ampia scala $1\div 16$ e non su una scala che, con i decimali, $0,25 - 0,50 - 0,75 - 1,5$, si è allargata a dismisura e con effetti valutativi distorti.

La distorsione è ancor più manifesta allorché le scale di riferimento si applicano ad una prova che, per sua natura, ha carattere di brevità e che, in conseguenza di questa tipologia strutturale, non può essere valutata/misurata in modo analitico ed esasperatamente dettagliato.

Diversamente avviene per la scala misurativa degli esami universitari che si distende lungo la serie dei numeri interi $18\div 30$, senza l'uso di decimali, nonché per la scala misurativa scolastica che si allunga lungo la serie numerica $1\div 10$, senza l'uso dei decimali.

Ogni sistema valutativo/misurativo deve poi applicarsi, in modo coerente e puntuale, alle prove scritte o orali e deve trovare una rispondenza funzionale tra le affermazioni contenute nei criteri/indicatori/descrittori e la produzione scritta del candidato al concorso, valutata e misurata coerentemente sulla base della formulazione descrittiva degli indicatori.

La concreta valutazione delle prove scritte dei candidati al concorso in esame attraverso la complessa scala valutativa predisposta, infatti, non ha alcuna rispondenza funzionale con gli indicatori/descrittori, per via di quella frammentazione misurativa di cui sopra, ad una attribuzione misurativa per niente rispondente alla effettiva caratura conoscitiva, logica, linguistico-espressiva delle risposte fornite dai candidati ai quesiti proposti in sede d'esame.

In altre parole, la Commissione esaminatrice –nella sua articolata composizione in sottocommissioni- ha esaminato e valutato le prove **attribuendo arbitrariamente e senza una congrua disamina degli elaborati i punteggi frazionati in decimali all'interno di ogni indicatore/descrittore**, senza alcuna ricerca delle valenze descrittive poste dagli indicatori/descrittori, rendendo impossibile la ricostruzione dell'iter logico seguito per la valutazione/misurazione di tipo olistico che comporta di per sé una distribuzione arbitraria e incoerente dei punteggi posti nella scala di riferimento. Circostanza questa che si potrà desumere sicuramente dalle percentuali di ammessi nelle varie Sottocommissioni nella correzione delle prove scritte, che –da quanto è dato sapere- hanno registrato enormi differenze, certamente significative sul piano statistico, per l'arbitraria applicazione dei criteri di valutazione, che hanno subito notevoli differenze via via che si approssimava la data di conclusione delle correzioni delle prove per lo scioglimento dell'anonimato (**25/26 marzo**

2019), prematuramente fissato con atto prot. n. 11180 del 22/03/2019 quando le operazioni di scrutinio erano appena iniziate, costringendo le Commissioni a tenere un ritmo frenetico nell'andamento dei lavori.

La Commissione esaminatrice, in vero, avrebbe dovuto prevedere la formulazione anche di un **giudizio verbale sintetico esplicativo dei punteggi** attribuiti con scale misurative così frazionate, **al fine di rendere ricostruibile l'iter logico-valutativo** che ha condotto all'espressione del voto numerico complessivo.

I predetti criteri di valutazione, pertanto, sono illegittimi per manifesta illogicità e/o inattendibilità, precludendo ai giudizi numerici ogni significato motivazionale, essendo inidonei a esprimere e sintetizzare in modo adeguato il giudizio tecnico-discrezionale della commissione esaminatrice senza bisogno di ulteriori spiegazioni e chiarimenti.

La illegittimità del verbale del 25/01/2019 con cui la Commissione esaminatrice -con la partecipazione anche delle 37 Sottocommissioni esaminatrici- ha proceduto all'approvazione della griglia di valutazione, della scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta e dei verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte, inficia la legittimità della prova e del D.D.G. 27/03/2019 n. 395 di approvazione dell'elenco dei candidati che non hanno superato la prova e di quelli che invece sono stati ammessi alla prova orale.

8) Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 del d.P.R. 09/05/1994 n. 487, degli artt. 10 e ss. D.M. 03/08/2017 n. 138 e dell'art. 8 e ss. del bando – Violazione dei principi in tema di svolgimento dell'attività delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi – Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa

Ai sensi dell'art. 8 del bando, la prova scritta consiste in cinque quesiti a risposta aperta e due quesiti in lingua straniera (comma 4). I cinque quesiti a risposta aperta vertono sulle materie d'esame di cui all'art. 10, comma 2, del decreto ministeriale (comma 5). A ciascuno dei cinque quesiti della prova scritta non espressi in lingua straniera, la Commissione del concorso attribuisce un punteggio nel limite massimo di 16 punti. A ciascuno dei quesiti in lingua straniera la Commissione attribuisce un punteggio nel limite massimo di 10 punti, 2 per ciascuna risposta corretta. Il punteggio complessivo della prova scritta è dato dalla somma dei punteggi ottenuti in ciascuno dei sette quesiti. I candidati che ottengono un punteggio complessivo pari o superiore a 70 punti superano la prova scritta e sono ammessi a quella orale (comma 8). I quadri di riferimento di cui all'art. 13, comma 1, lettera c) del decreto ministeriale, in base ai quali è costruita e valutata la prova scritta sono pubblicati sul sito internet del Ministero il giorno antecedente alla data fissata per lo

svolgimento della prova scritta (comma 9).

L'art. 10 del D.M. 03/08/2017 n. 138 recita:

*1. La prova scritta consiste in **cinque quesiti a risposta aperta** e in due quesiti in lingua straniera di cui al comma 3.*

2. I cinque quesiti a risposta aperta vertono sulle seguenti materie:

a) normativa riferita al sistema educativo di istruzione e di formazione e agli ordinamenti degli studi in Italia con particolare attenzione ai processi di riforma in atto;

b) modalità di conduzione delle organizzazioni complesse, con particolare riferimento alla realtà delle istituzioni scolastiche ed educative statali;

c) processi di programmazione, gestione e valutazione delle istituzioni scolastiche, con particolare riferimento alla predisposizione e gestione del Piano Triennale dell'Offerta Formativa, all'elaborazione del Rapporto di Autovalutazione e del Piano di Miglioramento, nel quadro dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e in rapporto alle esigenze formative del territorio;

d) organizzazione degli ambienti di apprendimento, con particolare riferimento all'inclusione scolastica, all'innovazione digitale e ai processi di innovazione nella didattica;

e) organizzazione del lavoro e gestione del personale, con particolare riferimento alla realtà del personale scolastico;

f) valutazione ed autovalutazione del personale, degli apprendimenti e dei sistemi e dei processi scolastici;

g) elementi di diritto civile e amministrativo, con particolare riferimento alle obbligazioni giuridiche e alle responsabilità tipiche del dirigente scolastico, nonché di diritto penale con particolare riferimento ai delitti contro la Pubblica Amministrazione e in danno di minorenni;

h) contabilità di Stato, con particolare riferimento alla programmazione e gestione finanziaria presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e relative aziende speciali;

i) sistemi educativi dei Paesi dell'Unione Europea.

Le tracce assegnate per la prova scritta hanno una struttura fortemente operativa, in funzione della soluzione di casi specifici, mentre i cinque quesiti a risposta aperta avrebbero dovuto riguardare in generale temi/argomenti di cui alle lettere da a) ad i) dell'art. 10 comma 2 del decreto ministeriale n. 138/2017, che non richiedono la “soluzione di casi” ma intendono scrutinare la conoscenza giuridico/ amministrativa dei candidati.

In particolare, una delle cinque domande **non è un quesito a risposta aperta** ma ha ad oggetto la **soluzione di un caso concreto**, e precisamente:

“Il candidato evidenzi, in relazione al quadro normativo di riferimento e alle responsabilità dirigenziali, le principali azioni del dirigente nella situazione e nel contesto professionale di seguito descritti: in un istituto di istruzione superiore si verificano un significativo assenteismo dalle lezioni degli studenti e frequenti ritardi nell’ingresso a scuola, nonostante i continui richiami e la convocazione dei genitori. Quali strumenti possono essere utilizzati per ridurre l’incidenza di tale fenomeno?”

che, invece, ai sensi dell’art. 9 del bando, avrebbe potuto costituire oggetto di prova orale sulle materie d’esame di cui all’art. 10 comma 2 del D.M.

La prova scritta va conseguentemente annullata.

9) Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del D.D.G. 23/11/2017 n. 1259 del MIUR – Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa

Ai sensi dell’art. 8 comma 2 del D.D.G. 23/11/2017 n. 1259 del MIUR d.P.R. 09/05/1994 n. 487, *“La prova scritta è unica su tutto il territorio nazionale e si svolge in una unica data in una o più regioni, scelte dal Ministero, nelle sedi individuate dagli USR.”*

Nel caso in esame, invece, a seguito di ordinanza n. 62/2018 del Sindaco di Cagliari di chiusura delle scuole in Sardegna, la prova scritta è stata rinviata limitatamente ai candidati precedentemente assegnati alle sedi di esame della regione Sardegna ed è stata svolta, successivamente, **in data 13/12/2018** giusta avviso pubblicato in G.U. n. 89 del 09/11/2018, sulla base dello stesso quadro di riferimento della prova pubblicato il 17/10/2018, e cioè il giorno prima della prova scritta sostenuta **in data 18/10/2018** da tutti gli altri candidati, creando una stridente e insanabile disparità di trattamento tra i concorrenti.

Il Miur avrebbe dovuto rinviare la prova scritta per tutti i candidati, al fine di consentirne lo svolgimento in unica data su tutto il territorio nazionale.

La prova scritta, pertanto, va annullata per la violazione del bando e dei principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa.

10) Istanza istruttoria

Nonostante la presentazione di istanze di accesso agli atti, il Miur ha rilasciato alle parte istante **solo in data 08/05/2019** la scheda di valutazione, il verbale della seduta e gli elaborati, nonostante avesse in precedenza annunciato che il rilascio sarebbe avvenuto dopo tre giorni dall’approvazione e poi entro il 10/04/2019.

La ricorrenti ha presentato anche istanza di accesso a mezzo del sottoscritto difensore, notificata in data 12/04/2019, alla quale il Miur non ha dato riscontro.

Il Miur, quindi, non ha ancora provveduto al rilascio di tutti gli atti richiesti.

L’istante ha un interesse qualificato a verificare la legittimità degli atti della procedura

concorsuale, al fine di verificarne la legittimità e valutare i presupposti per la loro impugnazione in sede giurisdizionale dinanzi a codesto On.le TAR Lazio Sede di Roma, che propongono con il presente ricorso nel termine di rito, con riserva di presentare motivi aggiunti, al tal fine chiedendo disporsi in via istruttoria l'acquisizione dei seguenti atti:

- 1) tutti i verbali della Commissione esaminatrice di correzione delle prove scritte di tutti i partecipanti con le relative valutazioni, al fine di controllare l'andamento dei lavori nelle singole giornate, il numero di ammessi e di bocciati nei vari giorni e ogni altra circostanza utile al sindacato di legittimità, nonché le modalità con cui l'organo tecnico ha condotto tutte le operazioni concorsuali;
- 2) tutti i verbali d'aula della prova scritta del 18/10/2018, al fine di verificarne il contenuto anche con riguardo al cattivo funzionamento del sistema informatico;
- 3) calendario dei lavori di ogni commissione e sottocommissione esaminatrice nel concorso in oggetto (prove 18.10.2018, prove 13.12.2018);
- 4) atti e provvedimenti con cui sono stati stabiliti i criteri utilizzati per l'attribuzione delle prove scritte alle varie commissioni;
- 5) atti e/o provvedimento con cui sono stati stabiliti i criteri di associazione degli elaborati valutati al codice identificativo;
- 6) verbali di scioglimento dell'anonimato del 25 o 26 marzo 2019 della prova scritta e tutti gli atti inerenti a questa operazione, ivi compreso il *"foglio di servizio"* dei militari del Nucleo dei Carabinieri incaricati di assistere alle operazioni di scioglimento dell'anonimato;
- 7) codici identificativi delle prove, con le relative sottoscrizioni e verbali di associazione ai relativi codici fiscali;
- 8) verbale di trasmissione dei risultati della prova scritta al MIUR;
- 9) atti e verbali di modifica della composizione delle sottocommissioni e dei presupposti delle relative modifiche, con le relative rinunce e nuove nomine e/o designazioni.

2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 D.M. 03/08/2017 n. 138, nonché dei principi in tema di svolgimento dell'attività delle commissioni esaminatrici dei pubblici concorsi – Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa

Con il quinto motivo del ricorso introduttivo è stata dedotta la violazione dell'art. 16 D.M. 03/08/2017 n. 138, a norma del quale *"I presidenti, i componenti e i componenti aggregati della Commissione e delle sottocommissioni del concorso, inoltre: ... c) non debbono svolgere, o aver svolto nell'anno antecedente alla data di indizione del concorso, attività o corsi di preparazione ai concorsi per il reclutamento dei dirigenti scolastici; ..."*; causa ostativa ribadita con avviso n. 34361 del 27/07/2018 del MIUR.

La *ratio* dell'incompatibilità stabilita dall'art. 16 co. 2, lett. d) del D.M. 03/08/2017 n. 138 (come in altri casi; v. art. 6, comma 2, del D.M. n.96/2016) risiede nell'esigenza di evitare che i candidati che hanno seguito corsi di preparazione al concorso possano risultare avvantaggiati dalla presenza in commissione di un loro docente, come ha già chiarito la Giurisprudenza (**Consiglio di Stato, sez. VI, 25/03/2019 n. 1965**); dovendosi rilevare, al riguardo, che l'attività di formazione e di docenza dei componenti dell'organo tecnico si è svolta proprio con riguardo alla preparazione del concorso in esame.

Una volta così individuate le cause ostative alla nomina dei componenti della Commissione esaminatrice, a garanzia dell'imparzialità, della trasparenza e della parità di trattamento dei candidati, nonché della esclusione di conflitti di interessi, il Ministero avrebbe dovuto attenersi a queste regole con le quali aveva dettato le norme regolatrici del concorso, la cui violazione costituisce un vizio di composizione della dell'Organo tecnico e inficia l'attività dello stesso (**Consiglio di Stato, sez. V, 28/07/2014, n. 3972**).

I componenti Davoli Elisabella, Marcucci Angelo e Busceti Francesca, avendo svolto attività formative nell'anno precedente all'indizione del concorso, versavano in posizione di incompatibilità, come ha rilevato codesto On.le Tribunale con la sentenza n. 8655/2019. Marcucci Angelo (nominato con D.D. 11/01/2019 n. 12), in particolare, oltre ad avere preso parte al corso segnalato con il ricorso principale, ha preso parte anche al *Corso di preparazione al concorso per dirigente 2017/2018* organizzato dalla OBELIX come è provato dall'attestazione che si produce in giudizio.

La partecipazione dei predetti componenti della Commissione giudicatrice alla prima seduta plenaria del 25/01/2019 (verbale n. 3), che ha proceduto alla validazione delle domande di lingua straniera; all'approvazione della griglia di valutazione, della scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta, all'approvazione dei verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte, alla individuazione delle province e delle sedi presso le quali le Sottocommissioni avrebbero svolto i relativi lavori, ha inficiato la legittimità dell'attività dell'Organo tecnico, che è un collegio perfetto per il quale non può farsi ricorso al principio della c.d. prova di resistenza (**Consiglio di Stato, sez. I, 11/07/2011, n. 1286**).

La causa di incompatibilità e/o ostativa alla nomina dei componenti dell'organo tecnico è in sé suscettibile di invalidare la costituzione della Commissione esaminatrice e, di conseguenza, tutte le operazioni dalla stessa compiute. Per essere tale, la causa di incompatibilità deve investire –come nel caso in esame– il ruolo di « componente » del « collegio perfetto » costituito dalla Commissione esaminatrice (**TAR Campania-Napoli, sez.**

VIII, 06/08/2013 n. 4086). Essa rende illegittima la composizione della stessa nella sua interezza, essendo essa un collegio perfetto e, di conseguenza, comporta l'annullamento giurisdizionale di tutte le operazioni dalla stessa compiute (**T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 07/12/2012, n. 745**).

Come ha rilevato correttamente il Tribunale con la sentenza n. 8655/2019, il Ministero non avrebbe potuto disattendere la disciplina del *“Regolamento per la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica, la durata del corso e le forme di valutazione dei candidati ammessi al corso, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”* -approvato con D.M. 03/08/2017 n. 138- dettata per regolare l'espletamento del concorso in esame.

Parimenti incompatibile è la posizione del dott. Marcucci, che, al momento del conferimento dell'incarico e tuttora risulta essere il Sindaco del Comune di Alvignano, in Provincia di Caserta, di talché, in quanto organo elettivo, non poteva essere nominato in alcuna commissione esaminatrice per pubblici concorsi di reclutamento secondo quanto previsto dall'art. 35, co. 3, lett. e) del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e dall'art. 9, co. 2 del d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487.

La carica politica rivestita dal commissario, infatti, è in sé suscettibile di determinare un evidente rischio di sviamento delle funzioni attribuite in ragione dell'incidenza del munus publicum rispetto al servizio pubblico di istruzione scolastica statale.

L'illegittimità della composizione della Commissione giudicatrice inficia l'operato dell'organo tecnico che ha fissato i criteri di valutazione delle prove, ha approvato la griglia di valutazione, la scheda di valutazione da utilizzare per la correzione dei quesiti a risposta aperta, i verbali delle operazioni di correzione e validazione delle prove scritte, nonché ha proceduto alla validazione delle domande di lingua straniera.

**3. ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 10 D.L. 14/12/2018 N. 135
MODIFICATO DALL'ART. 5-BIS, COMMA 2, DEL D.L. 28/06/2019 N. 59,
CONVERTITO CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 08/08/2019 N. 81 PER:**

A. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST.

E' principio pacifico che il bando del pubblico concorso costituendo la *lex specialis* vincoli rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla sua applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in forza del principio di tutela della *par condicio* dei concorrenti, che sarebbe pregiudicata ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis* e dell'altro più generale principio che vieta la disapplicazione del bando quale atto con cui l'Amministrazione si è originariamente autovincolata

nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva (**Cons. Stato, sez. IV, 19/02/2019, n. 1148; Cons. Stato, sez. V, 10/04/2013, n. 1969**).

La legge ordinaria può attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa e viene qualificata come "norma-provvedimento" quando incide su un numero determinato e molto limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirata da particolari esigenze; tale carattere comporta soltanto che in detta ipotesi la legge deve osservare limiti generali, tra cui il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, ed è soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità; in particolare, la legittimità di questo tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione. Peraltro, poiché la motivazione non inerisce agli atti legislativi, è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici, fermo restando che il sindacato della Corte costituzionale sull'eventuale irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore non può spingersi fino a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti a base della scelta medesima (sentt. n. 66 del 1992, 347, 492 del 1995, 2, 153 del 1997, 185 del 1998, 429 del 2002, 12 del 2006, 267 del 2007, 288 del 2008, 137 del 2009) (**Corte Cost., 22/07/2010 n. 270**).

Nel caso in esame, la modifica del bando è stata operata dall'**art. 10 D.L. 14/12/2018 n. 135 modificato dall'art. 5-bis, comma 2, del D.L. 28/06/2019 n. 59, convertito con modificazioni, dalla Legge 08/08/2019 n. 81**, con la conseguente modifica del regolamento approvato con d.P.R. n. 138 del 03/08/2017, stabilendo che *“I candidati ammessi al corso conclusivo del corso-concorso bandito nel 2017 per il reclutamento dei dirigenti scolastici, sono dichiarati vincitori e assunti, secondo l'ordine della graduatoria di ammissione al corso, nel limite dei posti annualmente vacanti e disponibili, fatto salvo il regime autorizzatorio in materia di assunzioni di cui all'articolo 39, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Il periodo di formazione e prova è disciplinato con i decreti di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*.

La modifica legislativa del bando di concorso, però, non osserva i limiti enunciati dalla Consulta in quanto:

- ha inciso su un numero elevato di destinatari;
- non ha contenuto particolare e concreto, né è ispirata da particolari esigenze, in quanto è intervenuta in generale sul sistema formativo dei dirigenti, che, però, ha esteso al corso-concorso DDG n. 1259 del 23/11/2017 modificando il valore ed i criteri selettivi delle prove

d'esame, assegnando diverso rilievo alla "prova scritta" che precedeva quella orale e il successivo corso formativo con esame finale;

- non ha osservato, conseguentemente, limiti generali del potere legislativo, tra cui il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà;

- non ha indicato i criteri che hanno ispirato la scelta, non essendo desumibili dalla norma stessa i predetti criteri e gli interessi oggetto di tutela, né la *ratio legis*, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici.

La illegittimità costituzionale della norma per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nonché del principio che esige l'accesso al pubblico impiego mediante concorso (art. 97 Cost.), determina la illegittimità degli atti di approvazione della graduatoria dei vincitori e di immissione in ruolo degli stessi, venendo meno la norma attributiva della potestà amministrativa per la violazione delle norme costituzionali.

Si chiede pertanto all'On.le Tribunale adito di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 D.L. 14/12/2018 n. 135 modificato dall'art. 5-bis, comma 2, del D.L. 28/06/2019 n. 59, convertito con modificazioni, dalla Legge 08/08/2019 n. 81, per violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, nonché dell'art. 97 Cost.

B. VIOLAZIONE DELL'ART. 77 COMMA 2 COST.

La norma scrutinata difetta anche dei necessari presupposti straordinari di necessità e urgenza del decreto legge, ai sensi dell'art. 77 comma 2 Cost., avendo il legislatore introdotto una vera e propria riforma strutturale del sistema di formazione dei dirigenti (*Il periodo di formazione e prova e' disciplinato con i decreti di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*) e introducendo lo stesso anche per partecipanti a un corso-concorso in via di svolgimento, vizio che non è sanato dalla legge di conversione "*poiché il difetto dei requisiti del caso straordinario di necessità e d'urgenza costituisce un vizio in procedendo della relativa legge, con cui è alterato il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie*"; ciò in quanto l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza, che legittimano il Governo ad adottare i decreti-legge può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, in quanto l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. Il predetto accertamento, peraltro, non può sostituire né sovrapporsi a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione - in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti - ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il

rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto, fermo il principio per cui il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità solo quando risulti in modo evidente **(Corte Cost 23/05/2007 n. 171)**.

La ricorrente, pertanto, chiede all'On.le Tribunale adito di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 D.L. 14/12/2018 n. 135 modificato dall'art. 5-bis, comma 2, del D.L. 28/06/2019 n. 59, convertito con modificazioni, dalla Legge 08/08/2019 n. 81, per violazione dell'art. 77 comma 2 Cost., in assenza dei requisiti della straordinaria necessità e urgenza che legittimano il Governo ad adottare i decreti-legge.

4) Istanza istruttoria

Nonostante le molteplici presentazione di istanze di accesso agli atti, il Miur non ha rilasciato i documenti richiesti, sicché la ricorrente insiste nell'istanza istruttoria proposta con il ricorso principale.

Per questi motivi,

Voglia l'On.le Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sede di Roma, rigettata ogni contraria istanza eccezione e difesa, accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese e onorari di giudizio.

Ai fini del contributo unificato, si dichiara che il ricorso verte in materia di pubblico impiego e soggiace pertanto al contributo unificato di € 325,00 ai sensi dell'art. 13 commi 3 e 6-bis lett. b) ed e) del D.P.R. 30/05/2002 n.115.

Catania-Roma, 26/10/2021

Avv. Giuseppe Mingiardi