

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE DEL LAZIO

N. 4825 Reg. Ric.

Anno 2004

- Sezione I-quater -

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sul ricorso n. 4825 del 2004, proposto da Benetti Luca, Lionetti Luca, Cipollone Livio, Dattilo Marco, Occhipinti Giovanni, Abis Francesco, Guerini Edoardo, Proganò Rocco, Del Popolo Carciopolo Santo, Messina Simone, Terranova Luisa, Vagnarelli Stefano, Todarello Francesco, Presti Corrado, Ruggiero Raffaele, Colucci Pasquale, Bua Vincenzo, Cucurachi Giampietro, De Vizio Giovanni, Cardinale Luigi, Perico Thomas, Sabia Domenico, Chiofalo Marcello, Lo Noce Francesco, Perrotta Filippo, Raimondo Salvatore, Di Gregorio Sebastiano, Bracaglia Alessandro, Centola Claudio, Ruggieri Salvatore, D'Onofrio Carlo, Miggiano Luigi, Teta Claudia, Savino Gianfranco, Ventura Claudio, Fuglieni Marco, Renzi Marco, Scaringi Simona, Cinquina Fabio, Greco Gianfranco, Pisano Valeria, Elefante Giuseppe, Zullo Assuntina, Ruoroch Luca, Napelli Barbara, Testa Giuseppe, Garofalo Michael, Iuliano Pierpaolo, Guadagno Vincenzo, Di Maro Maria, Russo Giuseppe, Mauriello Pasquale, Pragliola Pietro, Natale Ettore Ubaldo, Arco Giovanna, D'Amico

Antonella, Piccegnà Giuseppe, Tinnirello Enzo, Lo Monaco Sebastiano, Palermo Giuseppe, Virgilio Valeria, Barbarino Maria Cristina, Schillaci Paolo, De Riso Gerardo, Panariello Emilio, Giannaccaro Donato, Garri Annamaria, Caruso Claudio e Colavito Giuseppe, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Maria Immacolata Amoroso e Fernando Bonelli ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo, situato in Roma, P.le Clodio n. 56;

contro

il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è ex lege domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti di

Pignatelli Mauro, rappresentato e difeso dall'Avv. Cesare Ammendola ed elettivamente domiciliato presso lo studio del difensore, situato in Roma, Piazza della Libertà n. 10;

l'annullamento

dei provvedimenti non identificati e dei quali apprendevano il contenuto in data 26.02.2004 con i quali veniva disposta la non idoneità alle prove successive a quella preselettiva dagli stessi sostenuta relativamente al concorso a 271 posti nel ruolo di ispettore del Corpo di Polizia Penitenziaria, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 4^a Serie Speciale "Concorsi ed Esami" del 18.03.2003, nonché degli atti interni alla Commissione concorsi

con i quali veniva disposto il punteggio minimo per l'ammissione alle prove successive pari a 6,00, nonché di ogni atto presupposto connesso a quelli impugnati;

Visto il ricorso con la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Visti le memorie e i documenti depositati dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista la sentenza parziale n. 6775/2005, pubblicata mediante deposito in Segreteria in data 9 settembre 2005 e comunicata alle parti in medesima data, con la quale veniva disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i candidati ammessi alle prove successive a quella preselettiva, autorizzando – nel contempo – il ricorso alla procedura per pubblici proclami, nonché l'acquisizione presso il Ministero della Giustizia di ulteriore documentazione;

Vista l'avvenuta esecuzione della suddetta sentenza;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dei controinteressati Casà Salvatore, Catacchio Alessandro, Costanzi Luca, De Cristofaro Gennaro, Di Giusto Davide, Dolso Alessia, Fusco Antonio Egidio, Gebbia Maurizio, Cesari Stefano, Pignatelli Mauro, Rocco Monaco, Ruggiero Alessandro, Santilli Luigi, Scibelli Gianluca, Somma Salvatore e Trovè Francesco, rappresentati e difesi dall'Avv. Cesare Ammendola ed elettivamente domiciliati presso

lo studio del difensore, situato in Roma, Piazza della Libertà n. 10;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 9 gennaio 2006 il Primo Ref. Antonella MANGIA; uditi, altresì, i procuratori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

Fatto

Attraverso il ricorso in esame, notificato il 23 aprile 2004 all'Amministrazione ed il successivo 24 aprile 2004 al controinteressato Pignatelli Mauro e depositato l'11.05.2004, si impugnano i provvedimenti con i quali i ricorrenti sono stati giudicati non idonei al termine della prova preselettiva prevista dall'art. 7 del bando di concorso pubblico per 271 posti di allievo vice ispettore nel ruolo degli Ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria pubblicato nella G.U. – 4^a Serie Speciale “Concorsi ed Esami” n. 22 del 18.03.2003.

Avverso le predette inidoneità, riconducibili all'insufficiente voto riportato nella prova di cui trattasi (costituita da un questionario contenente ottanta domande a risposta multipla, vertenti su elementi di diritto penale, di diritto processuale penale, di diritto penitenziario, di diritto costituzionale, di diritto amministrativo e civile nonché su elementi attinenti all'ordinamento dell'Amministrazione Penitenziaria), nell'impugnativa vengono proposti i seguenti motivi di gravame:

Violazione di legge P.C.D. del 18.03.2003 art. 7 comma 3, D.P.R. 487/94 art. 7; Eccesso di potere per difetto di istruttoria – Manifesta ingiustizia; Eccesso di potere per violazione del principio del buon andamento, di legalità, imparzialità dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.). I quesiti posti ai ricorrenti nelle prove preliminari sono stati di difficoltà non compatibile con il titolo di studio richiesto per il concorso in questione (diploma di istruzione secondaria di secondo grado) e con la previsione del bando che richiedeva la conoscenza di meri “elementi” in determinate materie giuridiche. Delle domande poste (80) in ogni questionario, circa 70 erano piuttosto difficili, delle 70 almeno 30 particolarmente difficili; in sostanza, mediamente circa il 40% delle domande non richiedeva una preparazione da “elementi” ma una preparazione approfondita delle materie, per non parlare di quelle poste in modo errato, di quelle inesistenti, di quelle che richiedevano conoscenze di remote circolari interne all'amministrazione penitenziaria e di quelle relative a questioni sulle quali non c'è ancora una disciplina compiuta. In conclusione, l'analisi delle domande consente di affermare che i questionari sottoposti ai candidati sono stati predisposti in evidente violazione di quanto previsto dall'art. 7 del bando di concorso. Considerato che su circa 9.900 candidati soltanto in 273 sono risultati idonei, l'abbassamento del punteggio relativo

all'idoneità consentirebbe all'Amministrazione di non dover bandire un nuovo concorso, evitando così un notevole dispendio economico e di tempo.

Con atto depositato in data 7 giugno 2004 si è costituito il Ministero della Giustizia, il quale - nel prosieguo e precisamente in data 4 marzo 2005 - ha depositato una memoria, i cui contenuti possono essere così sintetizzati: - il contenuto delle locuzioni riportate per definire cosa debba intendersi per "elementi" è generico; - tale genericità richiede la presa in considerazione dell'orientamento teleologico del complesso delle circostanze di riferimento nelle quali le stesse espressioni sono inserite e/o utilizzate; - è, dunque, doveroso dare rilievo al fatto che i ricorrenti hanno chiesto di partecipare ad un concorso pubblico per accedere al grado iniziale della carriera degli ispettori di Polizia Penitenziaria; - ciò premesso, dall'art. 14, comma 1, lett. b), numero 3, della legge n. 395/1990 (il quale attribuisce agli ispettori, tra l'altro, funzioni di direzione, di indirizzo e di coordinamento di unità operative e la responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite e per i risultati perseguiti) è facile evincere la necessità per gli appartenenti al ruolo degli ispettori, compresi i vice ispettori, del possesso di conoscenze giuridiche che non possono ridursi nelle più semplici ed elementari nozioni di diritto, anche perché, se così fosse, gli appartenenti ai ruoli inferiori non dovrebbero possedere alcuna conoscenza giuridica; - gli appartenenti al

ruolo ispettori svolgono anche funzioni di P.G.; - non risulta che l'Amministrazione abbia, per questo concorso, mai consigliato un qualsiasi titolo di studio; - le domande sottoposte ai candidati non possono certo dirsi estranee alla materie di esame previste dal bando di concorso né può sostenersi che le stesse siano state formulate in modo manifestamente irrazionale o da non determinare una adeguata, razionale ed obiettiva selezione dei candidati.

In allegato a tale memoria risulta, tra l'altro, prodotto il verbale n. 1, relativo alla riunione della Commissione esaminatrice in data 23 gennaio 2004. In tale verbale si dà atto della partecipazione del sig. Giuliano Pasqualotto in qualità di rappresentante della Ditta Consulting s.r.l. *“società aggiudicataria incaricata di predisporre i questionari relativi alla prova di esame relativa al concorso in argomento”*; nello stesso verbale vengono precisati il numero dei questionari da predisporre, le modalità di materiale predisposizione delle schede, con timbro della Commissione ed etichette adesive con codici a barre, nonché la quantificazione ed i criteri per l'assegnazione dei punteggi, mentre non si riscontra alcuna indicazione in ordine ai criteri da osservare al fine della formulazione dei quesiti di cui in questa sede si contesta la conformità alle previsioni del bando di concorso.

Con ordinanza n. 3550 del 28 giugno 2004, questo Tribunale ha accolto la domanda incidentale di sospensione.

Con memoria depositata in data 8 giugno 2005 i ricorrenti hanno sostanzialmente reiterato le censure già formulate.

Dopo aver trattenuto il ricorso per la decisione all'udienza pubblica del 20 giugno 2005, la Sezione ha emanato la sentenza n. 6775/2005, pubblicata mediante deposito in Segreteria in data 9 settembre 2005 e comunicata alle parti in medesima data, con la quale ha disposto:

- la produzione da parte dell'Amministrazione di ulteriore documentazione;
- l'obbligo per i ricorrenti di integrare il contraddittorio, con contestuale autorizzazione ad effettuare il predetto adempimento anche per pubblici proclami, *“previa individuazione nominativa dei controinteressati”*.

Ai disposti adempimenti istruttori il Ministero della Giustizia ha provveduto in data 17 ottobre 2005.

In relazione agli incumbenti gravanti su parte ricorrente, in data 7 novembre 2005 è stata depositata: - copia autentica del ricorso introduttivo notificata - unitamente a copia autentica della predetta sentenza interlocutoria, oltre a copia autentica della graduatoria – presso la Casa comunale di Roma il giorno 18.10.2005, ai sensi dell'art. 150 c.p.c.; - la Gazzetta Ufficiale – Foglio delle Inserzioni – parte seconda, pubblicata il 27 ottobre 2005.

Con memoria prodotta in data 9 dicembre 2005 i ricorrenti hanno affermato che la documentazione prodotta

dall'Amministrazione non ha fatto altro che confermare quanto già rilevato ed eccepito negli scritti precedenti e, per mero tuziorismo difensivo, hanno ribadito che la Commissione ha ignorato i limiti contenuti nel bando di concorso.

Con atto depositato in data 12 dicembre 2005 si sono costituiti in giudizio i sig.ri Casà Salvatore, Catacchio Alessandro, Costanzi Luca, De Cristofaro Gennaro, Di Giusto Davide, Dolso Alessia, Fusco Antonio Egidio, Gebbia Maurizio, Cesari Stefano, Pignatelli Mauro, Rocco Monaco, Ruggiero Alessandro, Santilli Luigi, Scibelli Gianluca, Somma Salvatore, Trovè Francesco, i quali, in qualità di controinteressati, hanno chiesto il rigetto del ricorso rilevando che: - il termine elementi non può essere confuso con il termine elementare; - per elementi debbono intendersi i fondamenti di una disciplina; - la Commissione di esame ha predisposto le domande in conformità del bando, mirando ad accertare il grado di preparazione previsto per assolvere le funzioni di cui all'art. 23 del D.Lgs. 30 ottobre 1992; - il potere esercitato dalla Commissione esaminatrice nella scelta delle domande è sindacabile solo in presenza di una manifesta irrazionalità dei quesiti o estraneità degli stessi alle materie di esame; - nel caso di specie, le domande erano attinenti alle prove di esame, il loro grado di conoscenza non era approfondito e, ancora, si trovano nei manuali in uso negli istituti penitenziari, nelle scuole e nei corsi di aggiornamento del personale di Polizia Penitenziaria; - la valutazione di un candidato ad una prova

concorsuale rientra nel merito dell'azione amministrativa e come tale è insindacabile. I controinteressati hanno concluso evidenziando che un eventuale accoglimento del ricorso premierebbe chi non ha studiato in violazione del principio di buon andamento.

Il ricorso è stato introitato per la decisione all'udienza pubblica del 9 gennaio 2006.

Diritto

1. In via preliminare, il Collegio rileva la corretta instaurazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati.

I ricorrenti hanno, infatti, provveduto alla notificazione dell'atto introduttivo del presente giudizio ad almeno un controinteressato, il sig. Pignatelli Mauro, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034; nel prosieguo, hanno, poi, dato corretta esecuzione alla sentenza parziale n. 6775/2005 di questo Tribunale, provvedendo all'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i candidati risultati idonei alle prove preselettive del concorso in contestazione attraverso la notificazione per pubblici proclami con l'indicazione dei nominativi di ciascun controinteressato.

2. Ciò premesso, il ricorso è fondato e va, pertanto, accolto.

2.1. Come esposto nella narrativa che precede, i ricorrenti contestano l'illegittimità dei provvedimenti con i quali sono stati dichiarati non idonei al termine della prova preselettiva di cui all'art. 7 del bando di concorso pubblico per 271 posti di allievo

vice ispettore del ruolo degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria, pubblicato nella G.U., IV Serie speciale “Concorsi ed Esami” n. 22 dl 18.03.2003.

In particolare, lamentano l'eccessiva difficoltà dei quesiti proposti, atteso che: - per la partecipazione al concorso era richiesto – come titolo di studio – il diploma di istruzione secondaria di secondo grado (art. 2 del bando); - il bando di concorso prevedeva, altresì, che *“la prova preliminare consiste in una serie di domande a risposta a scelta multipla vertenti”* su *“elementi di diritto penale, elementi di diritto processuale penale, elementi sull'ordinamento dell'Amministrazione penitenziaria, elementi di diritto penitenziario, elementi di diritto costituzionale, elementi di diritto amministrativo ed elementi di diritto civile nelle parti concernenti le persone, la famiglia, i diritti reali, le obbligazioni e la tutela dei diritti”*.

2.2. In ragione dei motivi di ricorso formulati, il Collegio avverte la necessità di precisare – in via preliminare - che i ricorrenti chiedono l'annullamento delle inidoneità in epigrafe non adducendo un'illegittimità afferente specificatamente a detti atti bensì per “illegittimità derivata” dalla predisposizione dei quesiti, ritenuta non conforme alle previsioni del bando.

Come già rilevato nell'ambito della sentenza parziale su indicata, le argomentazioni difensive configurano, infatti, non un'erronea applicazione dei parametri prefissati con specifico riferimento alla situazione dei ricorrenti, ma un'illegittima

predeterminazione dei parametri stessi *“in modo tale da provocare una lesione della situazione soggettiva protetta dedotta in giudizio solo come effetto di una generalizzata invalidità dell’intera procedura”*.

La denuncia de qua, correlata al successivo eventuale accertamento della sussistenza di un vizio di procedura, idoneo ad invalidare lo svolgimento delle prove preselettive, con conseguente obbligo di rinnovazione delle stesse, ha già imposto l’integrazione del contraddittorio.

Appare necessario ritrattarne anche in sede di decisione finale per evidenziare che gli atti interni attinenti alla predisposizione dei quesiti non figurano tra quelli espressamente indicati in epigrafe, tra gli atti cioè oggetto di esplicita richiesta di annullamento.

Il Collegio ritiene di poter ovviare a questa “carezza” perché – anche in ragione del riferimento ad *“ogni atto presupposto connesso a quelli impugnati”* - la considera di carattere meramente formale e, dunque, irrilevante da un punto di vista sostanziale.

La formulazione dei motivi di ricorso non lascia, infatti, adito a dubbi in ordine all’attività dell’Amministrazione in contestazione.

Tale attività va identificata – in modo inequivocabile – con la predisposizione dei quesiti della prova preselettiva.

Attesa la già rilevata impossibilità di procedere ad un accertamento meramente incidentale dell'illegittimità dell'atto presupposto, in relazione agli interessi sottesi di cui i ricorrenti si dimostrano portatori non può non desumersi la volontà dei ricorrenti stessi di ottenere una pronuncia di annullamento degli atti della procedura concorsuale attinenti alla predisposizione dei quesiti.

A tale risultato si perviene anche in ossequio al principio di conservazione dei mezzi giuridici.

Conferma dell'interesse alla decisione pur in termini di pronuncia di annullamento dell'intero svolgimento delle prove preselettive – con conseguente obbligo di rinnovazione delle stesse – è stata data anche dal difensore dei ricorrenti all'udienza pubblica del 9 gennaio 2006, atteso che in quella sede detto difensore ha insistito per l'accoglimento del ricorso ben consapevole delle conseguenze che quest'ultimo avrebbe comportato in virtù dei contenuti della sentenza parziale, in precedenza emanata.

Le considerazioni sopra riportate richiedono, però, un'ulteriore precisazione.

In linea con la richiesta di annullamento anche “*degli atti interni della Commissione concorsi con i quali veniva disposto il punteggio minimo per l'ammissione alle prove successive pari a 6,00*”, riportata in epigrafe, nella parte terminale del ricorso si afferma che “*l'abbassamento del punteggio relativo alla*

idoneità 6,00 a 5,00 consentirebbe l'ammissione di ulteriori candidati alle prove successive.....”.

Al riguardo, preme rilevare che, nell'eventualità i ricorrenti avessero inteso chiedere la sostituzione del punteggio minimo fissato dalla Commissione per l'idoneità alle prove successive con un punteggio più basso, tale richiesta sarebbe palesemente inammissibile perché idonea a determinare un'illegittima intromissione del giudice nei compiti di amministrazione attiva, del tutto incompatibile con il giudizio di annullamento.

2.3. Come già ampiamente evidenziato, la tematica portata all'attenzione del Collegio investe la predisposizione dei quesiti della prova preselettiva del concorso per allievo vice ispettore bandito dall'Amministrazione Penitenziaria nel 2003.

Condividendo quanto correttamente affermato anche dai ricorrenti, è da osservare che le commissioni di concorso – in sede di predisposizione delle prove da sottoporre ai candidati – pongono in essere atti che costituiscono esercizio di discrezionalità tecnica (cfr. TAR Lazio, Sez. III, sent. 4 novembre 2003, n. 9461).

La rilevanza – in questa fase - della discrezionalità tecnica induce a ricordare che la materia ha formato oggetto di particolari studi, tesi a definire l'ambito del sindacato giurisdizionale in presenza di valutazioni amministrative applicative di regole scientifiche.

In seguito ad orientamenti particolarmente restrittivi, portati ad riconoscere alla discrezionalità tecnica lo stesso trattamento

processuale della discrezionalità vera e propria, sino al punto di rinunciare ad un sindacato più penetrante di quello di mera ragionevolezza, hanno trovato consensi a livello sia giurisprudenziale che dottrinario posizioni caratterizzate da una maggiore apertura verso soluzioni più consone ad offrire garanzia e tutela ai privati, essenzialmente fondate sull'affermazione di criteri di distinzione tra opinabilità e opportunità e, dunque, tra discrezionalità tecnica e merito.

In virtù di tale evoluzione, già nel 1999 il Consiglio di Stato, IV Sezione, è pervenuto alla conclusione che *“l'applicazione di un criterio tecnico inadeguato, fondato su operazioni non corrette o insufficienti”* è suscettibile di generare *“un vizio di legittimità dell'atto”* (sentenza n. 601/99); in aderenza a tale orientamento, sempre il Consiglio di Stato, qualche tempo dopo, ha ammesso sugli apprezzamenti un sindacato potenzialmente estensibile alla *“verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza, quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo”* (Sez. V, sent. n. 1247/2001).

Come analizzato anche in ambito dottrinario (cfr. Stefano Tarullo, *“Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale: l'ottica comunitaria ed i profili evolutivi”* in Riv. It. Diritto pubblico comunitario, 2002, 6, 1385), la problematica non ha lasciato insensibile la giurisprudenza comunitaria, la quale sembrerebbe, però, aver mostrato due anime, desumibili – in particolare – dalle decisioni *“Commissione c. Italia”* e *“Upjohn”*:

- la prima è stata interpretata come di netto favore al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, suscettibile di consentire, anzi imporre, un sindacato sulle valutazioni amministrative di natura tecnica; - la seconda, invece, è stata letta in termini di richiamo dei partners a predisporre strumenti di tutela delle situazioni giuridiche individuali anche a fronte di apprezzamenti amministrativi di natura tecnica.

In ogni caso, rileva l'interesse dimostrato per la discrezionalità tecnica e per le esigenze di tutela dei privati ed il convincimento delle necessità di consentire un sindacato, seppure semplicemente "estrinseco", della valutazione tecnica.

In definitiva, anche in ambito comunitario ha trovato riconoscimento il potere del giudice di verificare i fatti posti alla base della decisione e la relativa qualificazione in termini giuridici, al fine di acclarare se l'Amministrazione sia o meno incorsa in errore manifesto ovvero in sviamento di potere, o ancora, se i limiti del potere discrezionale siano stati o meno superati.

Tanto è sufficiente per affermare che la predisposizione di determinati questionari, utili per "selezionare" i candidati che aspirino a risultare vincitori in un concorso pubblico, può essere oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo, almeno al fine di verificare se l'Amministrazione abbia o meno operato nel rispetto di quanto dalla stessa stabilito nel bando di concorso,

in osservanza del principio di effettività della tutela ricavabile dagli artt. 24 e 113 della Costituzione.

In altre parole, non è contestabile che la commissione giudicatrice disponga di un'ampia discrezionalità tecnica nella formulazione delle domande da sottoporre ai candidati nell'espletamento delle prove di concorso ma tale attività è, comunque, sindacabile per irrazionalità dei quesiti ovvero per estraneità degli stessi alle materie di esame, come sostanzialmente denunciato nel caso in esame (cfr., fra le altre, C.d.S., Sez. IV, sent. 19 agosto 1994, n. 651; C.d.S., Sez. V, sent. 30 marzo 1993, n. 442; TAR Liguria, Sez. I, sent. 4 luglio 1998, n. 516; TAR Basilicata, sent. 2 marzo 1998, n. 58; TAR Lazio, Latina, sent. 9 marzo 1991, n. 187).

2.4. In rapporto di consequenzialità con quanto esposto, va evidenziato che, con la previsione di cui all'art. 7, comma 3, del bando di concorso, l'Amministrazione si è autolimitata.

La previsione in argomento – relativa, appunto, alle materie della prova preliminare – rappresenta un vincolo a presidio dell'attività di predisposizione dei questionari, la cui osservanza può essere oggetto di verifica in sede giurisdizionale, attesa l'impossibilità per l'Amministrazione di discostarsi da una prescrizione con quale la stessa ha regolamentato il proprio operato.

L'esigenza di tale verifica trova conferma, ancora, nel rilievo che tale previsione si presta, nel contempo, a determinare un

indiscutibile stato di affidamento nei concorrenti, idoneo ad incidere sulle aspettative di quest'ultimi, oltre che sull'individuazione delle iniziative ritenute necessarie – secondo criteri di ragionevolezza – al fine di ottenere un buon esito alle prove.

Tale affidamento – da intendere come un riflesso del vincolo che l'Amministrazione si è imposta – non può non imporre un controllo sui questionari elaborati, controllo che attiene essenzialmente al rispetto dei limiti il cui superamento può indurre ad affermare che la discrezionalità sia sfociata in arbitrarietà.

3. Ciò premesso, il Collegio si sente legittimato a verificare il rispetto della previsione de qua.

Orbene, la disamina dei questionari sottoposti ai candidati induce a riscontrare la fondatezza delle censure proposte e, dunque, ad affermare che sono stati superati i limiti imposti dall'art. 7, comma 3, del bando di concorso.

3.1. Atteso che non risulta agli atti che l'Amministrazione abbia fissato criteri per la predisposizione dei quesiti, ancorché l'utilità di una tale attività non appaia discutibile, come, tra l'altro, riconosciuto dal Consiglio di Stato in relazione alle prove preselettive nei concorsi della Polizia di Stato (cfr. Atti normativi, 14 gennaio 2004, n. 5637), la definizione della questione impone che si proceda – preliminarmente – all'individuazione dei contenuti dell'espressione “elementi”, ricorrente nel comma 3

dell'art. 7 del bando, affinché assuma concretezza il termine rispetto al quale i questionari predisposti per le prove preselettive debbono essere posti in relazione.

A tal fine, è necessario procedere per fasi, il cui sviluppo temporale può essere così definito: - in primis, deve formare oggetto di determinazione il significato che caratterizza l'espressione in sé; - in un secondo tempo, il significato così individuato va ulteriormente vagliato tenendo conto delle peculiarità del caso.

In applicazione di criteri di ragionevolezza, oltre che in ragione dell'esperienza comune, appare fondato identificare gli elementi di una materia giuridica con le nozioni fondamentali che presidiano quella stessa materia.

Gli elementi possono essere, quindi, intesi come i concetti primari che contraddistinguono la materia alla quale si riferiscono, di modo che, attraverso la loro conoscenza, un soggetto apprende i principi che regolamentano i rapporti nelle diverse branche del diritto, oggetto di interesse.

Si può, quindi, condividere che gli elementi non si identificano con nozioni "elementari"; d'altro canto, la preparazione limitata agli "elementi" non si presta a determinare una conoscenza approfondita della materia (come, invece, sembra sostenersi nell'ambito della relazione di chiarimenti elaborata dalla Ditta Consulting S.r.l., prodotta dall'Amministrazione).

In definitiva, si può affermare che la predisposizione di questionari vertenti su “elementi” imponeva all’Amministrazione di formulare domande idonee a verificare la preparazione dei candidati sulle nozioni e sugli istituti fondamentali delle materie indicate.

Quanto detto trova conforto ed ulteriore riscontro nell’analisi delle peculiarità del caso.

Al riguardo, risaltano le seguenti circostanze:

- il titolo di studio richiesto per la partecipazione al concorso: in base all’art. 2, comma 1, lett. a), del bando, era necessario il “diploma di istruzione secondaria di secondo grado”;
- i questionari attenevano alle “prove preselettive”, le quali – come noto – sono essenzialmente finalizzate alla semplificazione delle modalità di svolgimento del concorso, realizzando una prima selezione all’esclusivo fine di ovviare all’elevato numero di domande presentate. Trattasi, dunque, di prove finalizzate precipuamente a snellire le operazioni concorsuali ed a consentirne la più rapida conclusione attraverso un meccanismo di selezione dei candidati sulla base di una preparazione che non può che essere generale e, quindi, di una preparazione non approfondita, attesa la sottoposizione – nel prosieguo – dei candidati alle prove scritte ed orali (art. 10 del bando), esclusivamente alle quali deve essere attribuito il compito di vagliare il possesso dei requisiti specifici di cultura giuridica (TAR Sardegna, sent. 3

agosto 2004, n. 1298; TAR Campania, Sez. IV, sent. 8 agosto 2003, n. 11038).

Non si dimentichi, poi, che, per i vincitori del concorso, nel bando è prevista la frequenza di un corso *“preordinato alla loro formazione professionale”* (art. 15).

In proposito, l'Amministrazione ribatte richiamando l'art.14 della legge 15 dicembre 1990 n. 395, di disciplina delle funzioni e delle responsabilità del personale appartenente al ruolo degli ispettori.

Per le ragioni già esposte, tale richiamo non appare idoneo ad incidere sul significato già attribuito al termine elementi.

Argomentazioni di tal genere non appaiono, infatti, consone ove si tenga conto che trattasi di mere prove selettive.

Assumendo un orientamento di particolare permissivismo, potrebbero – al più - giustificare una certa difficoltà delle prove esclusivamente in alcune delle materie elencate (quali il diritto penale, il diritto processuale penale ed il diritto penitenziario) ma sicuramente non in tutte.

3.2. Così definita la locuzione “elementi”, l'analisi dei questionari prodotti in giudizio conduce ad affermare che una molteplicità dei quesiti predisposti sono estranei all'oggetto della prova preselettiva.

L'analisi de qua rivela, infatti, che la selezione nelle prove preliminari non è stata effettuata valutando le conoscenze dei candidati su meri elementi.

Ciò si desume dalla disamina delle domande ma anche dall'esame delle relative risposte "a scelta multipla", le quali – prevedendo soluzioni spesso al limite l'una dall'altra e, dunque, differenziate in termini definibili minimi - si prestano a determinare l'insorgere di incertezze, sicura fonte di errore, specie ove si consideri il titolo di studio richiesto ai candidati.

Considerato quanto rilevato, ricorrono i presupposti per ritenere che il meccanismo di pre-selezione attuato in concreto dall'Amministrazione abbia subito deviazioni da quello predefinito, in distonia con qualsiasi criterio di adeguatezza e ragionevolezza.

In ragione di tale constatazione, va ravvisata l'inidoneità delle prove preliminari in contestazione a realizzare la selezione nei termini previsti e pubblicizzati.

Ciò appare sufficiente per affermare che, nel caso di specie, l'Amministrazione ha violato l'art. 7, comma 3, del bando di concorso –perché non ha rispettato i limiti nello stesso fissati.

3.3. In qualità di indice della sussistenza di tale violazione, soccorre anche la relazione di chiarimenti redatta dalla Ditta Consulting S.r.l., laddove viene sostenuto che *“con i test da noi predisposti (l'Amministrazione) doveva individuare i candidati più idonei allo svolgimento delle attività richieste dal bando di concorso”*.

E' evidente che - così affermando – la Ditta in questione dimostra di essere incorsa in un travisamento, in netto contrasto

con il principio di buon andamento. Più in particolare, dimostra che non è stata tenuta in debita considerazione una circostanza determinante e cioè che i questionari dovevano essere utilizzati nell'ambito delle prove preselettive, alle quali dovevano poi seguire le prove di concorso.

In altri termini, la Ditta manifesta di non aver considerato che i questionari erano necessari esclusivamente per "sfoltire" il numero dei candidati e non certo per individuare i vincitori del concorso.

In veste di normale effetto del travisamento di cui è stata data evidenza ma, comunque, a ulteriore conferma della violazione dell'art. 7 in argomento, soccorrono, del resto, anche gli esiti delle prove preselettive: su circa 9.900 candidati, soltanto 273 sono risultati idonei.

Atteso che il concorso bandito era per 271 posti, non vi è chi non noti lo sviamento delle prove preselettive dalle finalità per le quali vengono espletate.

Come già osservato, le prove preselettive tendono essenzialmente alla semplificazione delle modalità di svolgimento del concorso (tanto che ne è stata negata la valenza come prova d'esame del concorso, vedasi TAR Sardegna, sentenza n. 1298/2004, già citata).

Appare evidente che una prova preselettiva che consenta la partecipazione alle prove successive di un concorso (nel caso di specie, prova scritta e orale, oltre che accertamenti psico-fisici ed

accertamenti attitudinali) di un numero di candidati pressoché identico a quello dei posti messi a concorso è, comunque, indice di un esercizio del potere amministrativo non conforme a criteri di congruità e ragionevolezza.

4. Per le considerazioni sopra esposte, il ricorso è fondato.

Sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sezione I quater accoglie il ricorso n. 4825/2004 e, per l'effetto, annulla gli atti attinenti alla predisposizione dei questionari utili per l'espletamento delle prove preselettive nell'ambito del concorso a 271 posti nel ruolo di ispettore del Corpo di Polizia Penitenziaria, pubblicato nella G.U. 4^a Serie Speciale "Concorsi ed esami" del 18 marzo 2003, le prove preselettive espletate nonché tutti gli atti e/o provvedimenti successivi.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 9 gennaio 2006, con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Dr. Pio GUERRIERI – Presidente

Dr.ssa Gabriella DE MICHELE – Consigliere

Dr.ssa Antonella MANGIA – Primo Ref. - Relatore – Estensore

IL PRESIDENTE

IL MAGISTRATO ESTENSORE