



Parere n. 11 del 28 maggio 2020

**Oggetto: PROVE PRESELETTIVE DI ACCESSO AI CORSI TFA.
RINVIO DELLA DATA DELLE PROVE DA PARTE DEL MINISTERO.
CONSEQUENTE RINVIO DEL TERMINE DI ISCRIZIONE DA PARTE
DELL'UNIVERSITA'.**

Una studentessa ha scritto al Garante in riferimento alle prove di ammissione ai test preselettivi di accesso ai corsi di formazione per la Specializzazione per le attività di sostegno (TFA) per l'A.A. 2019/2020. Sono infatti corsi a numero chiuso (400 posti in tutto, vedi bando di Unifi del 25/2/2020, Decreto Rettorale 280). La quota da pagare per il test preselettivo è di 100 euro (vedi art. 3 del bando Unifi del 25/2/2020).

Il bando originario del Ministero (Decreto Ministeriale del 12 febbraio 2020 n. 92) prevede che sia quest'ultimo a fissare la data delle prove e lascia alle Università la scelta dei termini per l'iscrizione e il relativo pagamento.

Il Ministero ha spostato le date delle prove selettive due volte:

La data era stata fissata in un primo tempo dal Decreto Ministeriale del 12 febbraio 2020 n. 92 per il 2 e 3 aprile 2020. L'Università in conseguenza ha fissato per l'iscrizione il termine del 25 marzo.

Poi con il Decreto Ministeriale del 11 marzo 2020 n. 176 le date per i test sono state spostate al 18 e 19 maggio.

In conseguenza del Decreto Ministeriale , con Decreto Rettorale Unifi n. 424 del 24/3/2020, la scadenza per

l'iscrizione ai test preselettivi è stata posticipata al 5 maggio 2020.

Con lo stesso decreto è stato spostato al 5 maggio ore 23,59 il termine per il pagamento della quota d'iscrizione.

Poi ancora, con Decreto Ministeriale n. 41 del 28 aprile 2020 le date delle prove selettive sono state ulteriormente spostate al 22, 24, 29 settembre 1° ottobre 2020. Data definitiva per ora.

La studentessa dopo l'ultimo rinvio delle prove non ha provveduto a regolarizzare l'iscrizione con il pagamento, contando (sostiene) su un nuovo rinvio anche dei relativi termini.

Ma Unifi non ha adeguato le proprie previsioni né modificato le date per l'iscrizione e il pagamento, che con Decreto Rettorale del 24 marzo restano fissate al 5 maggio. Data conseguente e congrua rispetto al D.M. 11 marzo 2020 n. 176 che fissava le prove al 18 e 19 maggio.

Non si tiene conto, fino ad oggi, del fatto che le prove sono state nuovamente spostate a settembre e ottobre. Il Decreto Rettorale del 24 marzo adesso è superato dall'ultimo DM. Superato anche perché la sua motivazione si riferisce al D.M. n. 176 dell'11 marzo che adesso è a sua volta superato dal D.M. n. 41.

Superato di fatto ma non per l'Università di Firenze, per la quale resta la data del 5 maggio per l'iscrizione e il pagamento. Non è in programma un nuovo decreto che prenda atto del rinvio delle prove a settembre/ottobre e posticipi la data per iscriversi, come è già stato fatto una prima volta.

Non si può parlare di un diritto negato alla studentessa, dato che il termine per l'iscrizione era comunicato in modo chiaro e non era annunciato nessun nuovo rinvio.

Certo l'Università non era e non è obbligata a rinviare i

termini.

La questione si pone su un piano diverso, quella della ragionevolezza, intesa in senso esclusivamente giuridico e secondo quello che la Corte Costituzionale e la Corte Europea di Strasburgo hanno ammesso a pieno titolo tra i requisiti di una corretta azione amministrativa. Che in genere è unilaterale, non negoziata con i destinatari, ma deve tener presente le loro esigenze, non necessariamente contrapposte. In questo caso soprattutto sotto il profilo della prevedibilità, in base ai precedenti e al contesto sia di fatto che normativo.

Non sono pochi gli argomenti in base ai quali (imprudentemente) la studentessa poteva essere autorizzata ad ipotizzare e prevedere un nuovo rinvio del termine per iscriversi.

Il Decreto del Rettore del 24 marzo 2020 n.424 che ha spostato al 5 maggio il termine in questione prendeva atto (e dunque trovava espressamente il proprio fondamento) del Decreto Ministeriale 11 marzo 2020 n. 176 che spostava le date delle prove al 18 e 19 maggio.

Se è così:

- La data del 5 maggio per l'iscrizione era fissata in conseguenza di quella delle prove selettive al 18 e 19 maggio: *"Preso atto che con D.M. 11 marzo 176 le date di svolgimento dei test preliminari (...) sono rinviate ai giorni 18 e 19 maggio"*.

- Il Decreto Rettorale del 24 marzo, dopo l'emanazione del D.M. 41 del 28 aprile, è ora fondato e motivato con riferimento ad un D.M. (il n. 176) non solo superato dai fatti (e questo potrebbe anche essere poco rilevante) ma superato in diritto. Il D.M. 176 ha esaurito la sua efficacia. Era stato emanato solo per spostare una data (il 18 e 19 maggio) che ora è cancellata e superata. E dunque il Decreto del Rettore n. 424 consegue ad un D.M. che ora è

diventato inefficace.

Si è osservato in risposta a questo argomento: la proroga del 24 marzo era 'autorizzata' dal DM 176: tanto bastava per giustificare la proroga al 5 maggio. Nessun ulteriore atto è stato fondato sul D.M. 176. Quando il Decreto Rettorale n. 424 è stato emanato, il DM 176 era vigente. Se poi l'Università ha deciso di non adeguarsi alla successiva proroga, il superamento del precedente e la vigenza di un altro D.M. non sono significativi. La data di scadenza di iscrizione alle prove è una autonoma scelta dell'Ateneo, che aveva facoltà di scegliere di servirsi del decreto ministeriale di marzo e di lasciar morire come mai nato quello di aprile.

Come tutte le questioni di diritto anche questa è opinabile. Sul piano formale le obiezioni adesso citate sono corrette. Anche se, volendo sottilizzare, più corretta sarebbe stata l'adozione, dopo il D.M. di aprile, di un nuovo Decreto Rettorale che ne prendesse atto ma confermasse la data del 5 maggio per la scadenza in questione. Sarebbe stata molto più chiara la comunicazione agli studenti, più che il silenzio. Ma il punto non è questo.

Il punto è che il D.M. 176 stabiliva una data (18 e 19 maggio) rispetto alla quale il termine del 5 maggio per l'iscrizione era conseguente. Se il D.M. 176 è sostituito da un altro, significa che ora su di esso non può essere fondato nessun provvedimento dell'Università, e che se un provvedimento è stato fondato quando il D.M. 176 era efficace, ora quel provvedimento non ha più una base.

Il fatto è che qui si tratta di una serie di provvedimenti, ministeriali e dell'Università, che hanno dato luogo ad un percorso dinamico e cambiato più volte nel tempo. Mentre le obiezioni mosse hanno fondamento se la cosa è valutata in modo statico, con riferimento al passato.

Questo è il quadro che si sottopone all'attenzione di chi

dovrà decidere.

Un'altra obiezione riguarda l'impegno di lavoro per gli uffici in caso di ulteriore proroga e quindi di nuove domande di partecipazione. Impegno che in questo caso sarebbe stato al limite dell'insostenibilità.

Chi scrive sa benissimo quali siano le difficoltà di gestire una realtà così complessa e delicata come un'Università. Però, pur capendo i problemi di chi lavora negli uffici, se l'interesse degli studenti (o anche di un solo studente) fosse ritenuto degno di attenzione e tutela sarebbe molto difficile opporre le difficoltà per gli uffici a provvedere, soprattutto nelle motivazioni espresse di un provvedimento. Non dovrebbe mai essere una questione di rilievo centrale in nessuna decisione.

Più in generale gli interessi degli studenti/finanziatori dell'Università, quando siano ragionevoli, dovrebbero sempre essere considerati come stella polare dell'azione amministrativa dell'Ateneo.

Anche su questo, comunque, chi scrive deve limitarsi a ricordare le due posizioni in campo lasciando la decisione a chi ha il compito di farlo.

Andando avanti: molte Università (la maggior parte) hanno nuovamente rinviato la data per l'iscrizione e il pagamento. Addirittura dodici di esse a settembre, due ad agosto, molte a luglio. Nella loro autonomia queste Università hanno stabilito di favorire il maggior numero di studenti possibile, e comunque di dar tempo agli studenti per l'iscrizione. In questi casi i problemi di sovraccarico di lavoro sono stati superati.

Anche su questo però c'è un'obiezione: molte Università hanno messo a concorso un numero di posti maggiore di quello di Firenze, e quindi un termine maggiore è coerente con i loro programmi e aspettative.

Ci si deve occupare anche dell'obiezione secondo la quale la proroga del termine per iscriversi avrebbe potuto determinare ricorsi da parte degli studenti già iscritti prima, e che erano in possesso dei titoli per partecipare già alla data della prima scadenza (25 marzo).

Che possano essere proposti ricorsi è sempre possibile, che abbiano un minimo di fondamento è escluso. Forse un danno di fatto (meno sono i concorrenti, meglio è) ma di sicuro non un danno giuridico.

E d'altra parte, se c'è un danno e quindi un rischio di ricorsi, questo rischio è già stato corso dall'Università con il primo slittamento al 5 maggio. Non risulta che ci siano stati ricorsi.

Inoltre: prima dell'ultimo rinvio ministeriale l'Università di Firenze ha fissato la data di scadenza per l'iscrizione a pochi giorni dalla prova selettiva. Prima una settimana (al 25 marzo per prove selettive fissate al 2 e 3 aprile); poi 13 giorni (al 5 maggio per prove il 18 e 19 maggio). Così facendo l'Università ha inteso favorire l'accesso alle prove per il maggior numero possibile di studenti. Adesso, invece, la data resta al 5 maggio per prove da svolgersi a fine settembre (dal 24 in poi). Quasi 5 mesi. Un cambio di rotta che sembra in contraddizione con quanto fatto fino ad ora. E' soprattutto questo che ha fatto pensare come ragionevolmente prevedibile a qualche studente un nuovo slittamento della data di iscrizione. Un termine di iscrizione a qualsiasi corso, esame o simili con cinque mesi di anticipo è una novità assoluta per l'Università di Firenze, e in quanto tale imprevedibile.

Si obietta: può darsi che la scelta fatta non sia ragionevole; ma la caratteristica dirimente è il riconoscimento che tale scelta non è contraria a quanto all'Università è consentito - che rientra cioè nella

decisione discrezionale concessa dal D.M. all'Ateneo.

Su questo non c'è dubbio. L'Università poteva non prorogare il termine e non l'ha prorogato.

E' importante però osservare la stessa Università di Firenze con il Decreto Rettorale n. 425 del 24 marzo per la situazione determinata dall'epidemia da coronavirus ha rimodulato le scadenze per adempimenti e pagamenti previsti dal Manifesto Degli Studi 2019/20, consentendo agli studenti termini ulteriori rispetto a quelli previsti per la presentazione dell'ISEE, e soprattutto per il pagamento della seconda rata delle tasse.

Si è trattato di una conseguenza del Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 con il quale (articoli 60 e 61) il Governo nazionale ha disposto la rimessione in termini per i pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

Ad ogni rinvio dei termini previsto dalla normativa statale l'Università si è conformata. Il mancato secondo rinvio dei termini per l'iscrizione alle prove preselettive per il TFA resta pertanto un'eccezione.

Un'ultima osservazione: per molti studenti questa è un'occasione per entrare nel mondo del lavoro. Se qualcuno ha sbagliato a non iscriversi entro il 5 maggio, lo ha fatto perché poteva aspettarsi ragionevolmente un secondo rinvio; ha temuto che per qualsiasi ragione, data l'emergenza per il coronavirus, le prove slittassero ancora o addirittura per quest'anno non fossero svolte. Questo si

deve pensare fino a prova del contrario. La confusione e le incertezze di questo periodo possono aver favorito questi errori.

L'obiezione è che prorogando il termine fino a giugno si lascerebbero fuori i laureandi di giugno/luglio, prorogandolo all'estate l'impegno degli uffici sarebbe insostenibile.

Sono osservazioni che attengono al potere discrezionale dell'Università.

Si tratta però, ritengo, di utilizzare l'autonomia dell'Università (come altri Atenei hanno fatto) per rendere il tutto più armonico.

Il Garante ritiene in questo modo di svolgere il ruolo che gli è assegnato indicando una soluzione adeguata e praticabile. Poi l'Università, come è nei suoi legittimi poteri e anzi doveri e come può accadere e accade, deciderà in piena autonomia.

Il Garante
Sergio Materia