

CH_VB JAAC 62.62 vom 1. April 1998

Bundesverwaltung, 1998-04-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_62.62__

FR: CH_VB JAAC 62.62 du 1 avril 1998

IT: CH_VB JAAC 62.62 del 1 aprile 1998

Erwägungen

E. 1

Esami federali di maturità. Svolgimento di una prova d'esame orale. Art. 13 cpv. 3 dell'O sugli esami federali di maturità. Art. 35 PA. Conferma della giurisprudenza, secondo cui i ricorsi che fanno valere vizi procedurali devono essere esaminati con piena cognizione. I punti essenziali dello svolgimento di un esame devono essere ricostruibili. Anche laddove la base legale non prevede un esplicito obbligo di redigere un protocollo formale di un esame orale, l'assenza di annotazioni scritte illustranti almeno per sommi capi detto svolgimento può, a determinate condizioni, portare all'annullamento dell'esame e alla sua ripetizione. I A. Nell'estate del 1995 X ha sostenuto per la seconda volta gli esami di maturità federale, ottenendo, secondo il rapporto steso dalla Commissione federale di maturità (CFM), voti insufficienti in matematica (2), fisica (2) e chimica (3). Egli non ha pertanto superato gli esami e non ha ottenuto l'attestato di maturità. Inoltre, gli è stata preclusa la possibilità di presentarsi nuovamente agli esami. B. Il 24 luglio 1995 l'interessato ha interposto ricorso presso il Dipartimento federale dell'interno (DFI) avverso la decisione della CFM. Egli ha in modo particolare contestato il voto assegnatogli per l'esame di fisica, poiché l'esaminatore non gli avrebbe dato la possibilità di concentrarsi interamente sul tema preparato (la termodinamica) e comunque le risposte ad altre domande sarebbero state parzialmente corrette. La valutazione dell'esame non rispecchierebbe in sostanza l'andamento dello stesso e l'esaminatore avrebbe utilizzato un altro metro di valutazione rispetto agli stessi esami già sostenuti dall'interessato nel 1991. C. Con decisione del 5 dicembre 1995, il DFI ha respinto il gravame, tenendo conto dei pareri espressi dalla direttrice degli esami, dall'esperto e dall'esaminatore. In particolare, l'esaminatore ha sottolineato che X non avrebbe dimostrato di conoscere gli elementi fondamentali della termologia, né il concetto di energia meccanica, per cui il voto 2 per entrambe le domande sarebbe giustificato. Inoltre, non sarebbe possibile comparare l'esame sostenuto dall'interessato nel 1991 con quello del 1995. Dal canto suo, l'esperto ha confermato che l'esame si sarebbe svolto regolarmente. Il DFI ha evidenziato che, secondo le basi legali applicabili, l'esame di fisica verterebbe su almeno due capitoli del programma, ivi compreso quello scelto dal candidato. L'esaminatore avrebbe quindi il diritto di porre domande esulanti dal tema specifico preparato dall'esaminando. Inoltre, a tutti i

E. 1.1

Secondo l'art. 99 lett. f della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110) e dell'art. 23 dell'ordinanza del 17 dicembre 1973 sugli esami federali di maturità (in seguito: Ordinanza, RS 413.12), nonché dell'art. 72 segg. della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA, RS 172.021) i ricorsi contro decisioni del DFI in materia di esami professionali, specialistici ed attitudinali in genere sono di competenza del Consiglio federale (GAAC 37.68). Il ricorso di diritto

amministrativo non è ammissibile.

E. 1.2

Nel gravame il ricorrente osserva che la procedura ricorsuale non sarebbe conforme all'art. 6 CEDU, non essendovi la possibilità di ottenere un giudizio da parte di un tribunale indipendente. Orbene, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha più volte sottolineato che le procedure relative ad esami universitari non concernono diritti ed obblighi di carattere civile ai sensi dell'art. 6 CEDU (GAAC 50.96). La Commissione ha esplicitamente esteso detta pratica anche agli esami di maturità federale, dichiarando l'art. 6 CEDU inapplicabile per casi del genere (GAAC 55.45). 2. Il ricorrente è legittimato a ricorrere in virtù dell'art. 48 lett. a PA, essendo stato toccato dalla decisione impugnata ed avendo un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa. Anche i disposti degli art. 50, 51 e 52 PA relativi al termine, al deposito, al contenuto ed alla forma dell'atto di ricorso sono stati ossequiati ed il gravame interposto il 22 gennaio 1996 è pertanto ricevibile. 3. Secondo l'art. 49 PA, con il ricorso amministrativo il ricorrente può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza. Questo potere di cognizione è un principio generale che valeva anche per la procedura di ricorso davanti all'autorità precedente. Tuttavia, nella valutazione di esami sia l'autorità precedente che il Consiglio federale operano di regola con prudenza e non si discostano dall'opinione di esperti ed esaminatori senza necessità, soprattutto quando si tratta di questioni che per la loro natura solo difficilmente possono essere analizzate dalle autorità amministrative (René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, vol. complementare, Basilea 1990 e Max Imboden / René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, vol. I, 5a ed., Basilea 1976, N° 66/B/IId; GAAC 42.99). Il Consiglio federale annulla pertanto una decisione solamente se l'esaminatore o l'esperto hanno posto condizioni eccessive oppure se il lavoro del candidato, nonostante l'imposizione di condizioni corrette, è stato

E. 2

L'energia potenziale, cinetica e totale di un satellite in orbita circolare attorno alla terra. Interrogativo supplementare: Se il satellite si allontana dalla terra aumenta o diminuisce l'attrazione gravitazionale? Secondo l'insorgente, le basi legali darebbero il diritto al candidato di essere interrogato su due capitoli differenti del programma e soprattutto sul capitolo scelto (tesi), per cui l'esaminatore avrebbe l'obbligo di affrontare due capitoli differenti ed in particolare di porre almeno una domanda sul capitolo appositamente preparato dal candidato. Il ricorrente è dell'avviso che sia la domanda n° 1 che la n° 2 concernerebbero la meccanica. Non essendo stato posto alcun quesito sulla terminologia, l'esame di fisica avrebbe violato il diritto federale, per cui andrebbe annullato e rifatto. Nel gravame si chiede anche l'audizione dell'esaminatore e dell'esperto, nonché una perizia sulle domande poste in occasione dell'esame orale di fisica. Il ricorrente sottolinea pure che la via di ricorso al Consiglio federale violerebbe l'art. 6 della Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101). E. Nelle osservazioni responsive del 15 marzo 1996, il DFI rileva che, nella procedura di ricorso svolta al suo cospetto, il ricorrente non avrebbe censurato le domande postegli durante l'esame di fisica, bensì solo il modo in cui queste sarebbero state formulate e la valutazione delle relative risposte. Basandosi sul parere dell'esaminatore, il DFI sottolinea che i capitoli dell'esame di fisica previsti dal regolamento federale di

maturità sono quattro: la meccanica, la termologia, l'elettrologia e la teoria delle onde. Ognuno di questi campi sarebbe costituito a partire da grandezze fisiche basilari senza le quali il campo particolare stesso non potrebbe esistere, poiché mancherebbero le definizioni fondamentali su cui innestare tutto

E. 3

il formalismo necessario alla sua edificazione. Le definizioni su cui è fondata la termologia sarebbero quelle di temperatura, di pressione e di calore, per cui, senza la conoscenza della definizione e del significato fisico della pressione, concetto onnipresente, sarebbe impossibile comprendere anche uno solo dei capitoli che compongono il tema della termologia. Per questi motivi, chiedere la definizione macroscopica e microscopica della pressione costituirebbe una domanda prettamente di termologia. Con la sua presa di posizione, il DFI ha pure prodotto le osservazioni del 2 marzo 1996 dell'esperto presente all'esame in questione. L'esperto sottolinea fra l'altro che il fatto di partire dal concetto base della pressione per arrivare alla termodinamica sarebbe un procedimento legittimo. Partire da concetti basilari/elementari sarebbe una regola ferrea sia nell'insegnamento che nella valutazione del rendimento. Nella fattispecie, le lacune nelle conoscenze di base avrebbero impedito al candidato di raggiungere l'argomento centrale. F. Nella replica del 29 aprile 1996, il ricorrente asserisce che le osservazioni formulate dall'esaminatore e dall'esperto non costituirebbero deposizioni testimoniali e quindi prove, non essendo soggette al contraddittorio e non essendoci la possibilità di porre domande. Le predette persone andrebbero pertanto ascoltate in una formale audizione testimoniale. Inoltre, si imporrebbe una perizia, poiché le domande poste dall'esaminatore non sarebbero di facile classificazione. Il ricorrente contesta pure le affermazioni dell'esaminatore sulla natura della domanda inerente alla pressione e sul fatto che egli non sarebbe stato in grado di dare la definizione basilare di pressione macroscopica. Su quest'ultimo punto è stata prodotta la dichiarazione di un docente Y, presente all'interrogazione ma mai consultato in precedenza, per evitare, a detta del ricorrente, problemi ai futuri esaminandi. G. Nella presa di posizione del 19 maggio 1996, l'esaminatore ribadisce in sostanza che la domanda sulla pressione sarebbe essenzialmente di termologia e non di meccanica. Per quanto concerne la dichiarazione del testimone Y, essa non conterrebbe elementi inveritieri, ma solo una parte della verità che deformerebbe la realtà dello svolgimento dell'esame, del resto descritto in due verbali ufficiali. Il candidato avrebbe sì fornito alcune risposte, risultate però non corrette. L'esaminatore sottolinea pure che una delle funzioni dell'esperto sarebbe quella di garantire che l'esame si svolga regolarmente. H. In uno scritto del 28 maggio 1996, l'esperto sottolinea la sua funzione in occasione degli esami di maturità ed il fatto che non vi sarebbe stato alcun arbitrio da parte sua né dell'esaminatore. I. Nella risposta del 12 giugno 1996, il ricorrente rileva che le osservazioni dell'esaminatore sarebbero contraddittorie, per cui sarebbero necessarie misure per completare l'istruzione probatoria. In un'ulteriore missiva del 9 luglio 1996, egli sottolinea come negli atti prodotti manchi il protocollo del suo esame di fisica. J. Con due scritti del 15 agosto 1997 e del 18 novembre 1997, l'autorità di istruzione del Consiglio federale ha chiesto di poter disporre dei verbali inerenti all'esame di fisica del ricorrente. In data 25 novembre 1997, l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza (UFES), su indicazione della direttrice

E. 4

degli esami, ha risposto che non esiste un vero e proprio protocollo. Ogni esperto o esaminatore annota le sue osservazioni in forma libera e tali osservazioni, in caso di ricorso,

vengono trascritte nelle prese di posizione che contengono quindi tutte le informazioni essenziali. (...) II

E. 5

Detta prudente analisi del gravame si giustifica però solo per quanto concerne la valutazione del rendimento agli esami. Se invece vengono contestati l'interpretazione e l'applicazione di norme giuridiche o errori di procedura la cognizione è completa, altrimenti vi sarebbe il rischio di un diniego di giustizia (DTF 106 Ia 3; GAAC 45.43; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2a ed., Berna 1983, pag. 70). Secondo la menzionata giurisprudenza del Tribunale federale (106 Ia 3), le eccezioni inerenti agli errori di procedura concernono le condizioni quadro dello svolgimento o della valutazione dell'esame, ciò che comprende pure la contestazione secondo cui una nota sarebbe stata data dall'esaminatore in violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento, ovvero applicando altri criteri rispetto a quelli seguiti in tutti gli altri casi. Comunque gli errori di procedura costituiscono un motivo di ricorso ai sensi dell'art. 49 lett. a PA che permette di accogliere il gravame solamente se vi sono sufficienti elementi per potere ritenere che questo vizio procedurale abbia potuto influenzare in maniera negativa il risultato dell'esame. Se ciò può essere escluso, ovvero se si tratta di un vizio puramente oggettivo che non ha potuto influenzare soggettivamente il ricorrente, non vi è motivo di ricorso poiché non vi è un legittimo interesse all'impugnativa. Diverso è solo il caso in cui il vizio è a tal punto grave da diventare motivo di nullità o di diniego del diritto di essere sentito (GAAC 56.16). Pertanto, se un'autorità di ricorso esamina queste contestazioni con cognizione limitata, nonostante la legge le conceda una cognizione libera, vi è un diniego di giustizia formale che rappresenta una violazione del diritto di essere sentito. Questo diritto è di natura formale, per cui una sua violazione porterebbe all'annullamento della decisione, senza necessità di analizzare se il risultato sarebbe stato diverso in caso di un procedere differente (DTF 115 Ia 10, 110 Ia 101). Le allegazioni ricorsuali vanno esaminate alla luce di questa prassi, che distingue in modo preciso fra la cognizione in caso di vizi procedurali e quella per l'analisi delle prestazioni agli esami.

E. 6

formula $p=F/A$, paragonabile alla formula $p=F/S$, e con il disegno del torchio idraulico. Anche sui quesiti concernenti l'elefante e la pallottola, egli avrebbe saputo fornire spiegazioni sufficienti. Da parte sua, l'esaminatore afferma di non avere negato che la formula precitata sia stata scritta, ma il candidato non l'avrebbe capita, ignorando il significato sia di F che di A e menzionando, senza saperne spiegare il funzionamento, il torchio idraulico che non avrebbe legami con la domanda postagli né con la terminologia in senso lato. Anche sulle questioni aventi come oggetti l'elefante e la pallottola, l'esaminatore ritiene che il candidato non abbia saputo rispondere in modo corretto, visto che gli esempi avrebbero dovuto suggerirgli rispettivamente l'esistenza di una forza ed il senso microscopico della pressione, toccando la problematica della pallottola contro il muro la questione del passaggio di calore, con i concetti di terminologia di energia interna e calore. L'esaminatore conferma di avere negato l'affermazione dell'insorgente, secondo cui l'elefante su un tavolo eserciterebbe una pressione, visto che in tale caso la definizione di pressione non sarebbe valida e che la pressione macroscopica $p=F/A$ si applicherebbe unicamente per i fluidi (liquidi e gas) e non per superfici solide. Anche per quanto concerne la formula $pV=2/3NE$ il candidato non avrebbe saputo precisarne il significato, come non avrebbe saputo definire l'energia meccanica totale né la legge secondo cui l'energia totale

di un satellite in orbita è conservata. Inoltre, egli avrebbe fornito due formule sbagliate per definire l'energia cinetica, mgh/r e $0.5 mv^2/r$ e non avrebbe nemmeno nominato la legge della gravitazione universale di Newton.

E. 7

meccanica. Si può quindi ritenere che da questo punto di vista la prova orale di fisica si è svolta regolarmente ed in conformità ai dettami legali, per cui non vi è la necessità di fare capo ad una perizia per determinare la natura dei quesiti cui il ricorrente ha dovuto rispondere. 8.1 Vanno invece valutate in un'altra ottica le affermazioni del ricorrente, formulate in particolare nelle sue osservazioni del 29 aprile 1996, a proposito delle varie risposte fornite durante la prova orale di fisica. In effetti, quando egli afferma di avere indicato ad esempio la formula $p=F/A$ e l'esaminatore asserisce che il candidato non conosceva il significato né di A né di F , ci si trova confrontati ad opinioni contrastanti di per sé non verificabili. Analogo discorso vale per la formula $pV=2/3NE$ e per il concetto basilare di pressione macroscopica, come pure per la presunta ignoranza in merito all'energia meccanica totale, alla conservazione dell'energia, all'energia cinetica ed alla legge gravitazionale di Newton. Vi è da ritenere che il Consiglio federale (o, in ultima analisi, un'eventuale perizia) potrebbe accertare che lacune di questo genere impongono l'attribuzione di una nota molto bassa come il 2. A questo scopo occorrerebbe però avere la certezza che le conoscenze del ricorrente fossero effettivamente nulle o molto lacunose come asserito dall'esaminatore. In altre parole, il Consiglio federale ritiene che la fondatezza delle indicazioni date dall'esaminatore sarebbe verificabile se vi fossero elementi concreti ed utili a ricostruire con sufficiente attendibilità quanto detto dal ricorrente durante l'esame. In casu è però necessario operare con attenzione, dacché le affermazioni contrastanti delle parti su talune risposte date non sono direttamente verificabili. In effetti, come evidenziato dall'UFES (in contrasto con quanto affermato dall'esaminatore sulla possibilità di fare capo a due verbali ufficiali), non esiste un vero e proprio verbale d'esame e la ricostruzione dello svolgimento di quest'ultimo viene effettuata unicamente sulla base delle annotazioni dell'esaminatore e dell'esperto che vengono trascritte nelle rispettive prese di posizione. Non è evidentemente intenzione del Consiglio federale mettere in discussione le competenze dell'esaminatore e dell'esperto, ma è chiaro che tutte le dichiarazioni contrastanti che non trovano un immediato riscontro in un atto che possa essere considerato alla stregua di un mezzo di prova vanno valutate con estrema prudenza. 8.2 È vero che di per sé la base legale non impone la tenuta di un verbale né, ovviamente, la forma che un simile atto dovrebbe avere, visto che l'art. 13 cpv. 3 dell'Ordinanza stabilisce unicamente che negli esami orali il candidato è interrogato dall'esaminatore in presenza di un esperto. Dottrina e giurisprudenza considerano che di principio le note costituiscono un mezzo sufficiente per la motivazione di decisioni sugli esami (Rhinow/Krähenmann, op. cit., pag. 286). In caso di decisioni negative sull'esito degli esami vi è il diritto di richiedere una motivazione scritta sommaria. Nel caso di esami scritti questa motivazione può essere senz'altro redatta anche dopo lo svolgimento dell'esame (Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1988, pag. 232). Per quanto riguarda gli esami orali, questa operazione risulta più difficile ed un protocollo (anche se in DTF 105 Ia 204 vengono espresse riserve sull'utilità dell'obbligo di redigere un simile atto) oppure annotazioni sufficientemente chiare redatte prima dell'attribuzione della nota e messe a disposizione dell'autorità giudicante nella loro forma originale possono risultare strumenti utili ai fini di una motivazione a posteriori.

E. 8

Sarebbe pertanto sbagliato sottovalutare l'importanza di un atto scritto degli esami orali che può assurgere a mezzo di prova dando informazioni sui temi trattati e sugli elementi che hanno portato all'assegnazione della nota. Un protocollo o semplici annotazioni a mano non sono importanti solo a fini probatori ma costituiscono il fondamento sul quale poggia la decisione della Commissione d'esame. Non si può in effetti negare che il protocollo o le menzionate annotazioni possano assumere una valenza particolare in presenza di una decisione che sancisce la mancata promozione di un candidato e possano rappresentare un elemento importante anche nell'ottica del rispetto del principio fondamentale dell'obbligo di motivare le decisioni previsto dall'art. 35 cpv. 1 PA (GAAC 51.32 e dottrina citata). L'assenza di riscontri sotto forma di documenti scritti può risultare irrilevante ai fini del giudizio unicamente se l'autorità che deve giudicare ha la possibilità di ricostruire lo svolgimento dell'esame contestato (GAAC 51.32 e 42.65). In altri ambiti concernenti esami attitudinali, il Consiglio federale ha già avuto modo di sottolineare che se questa ricostruzione non può essere effettuata vi è l'impossibilità di far valere i diritti nella procedura ricorsuale, per cui la decisione impugnata deve essere annullata e il candidato deve avere la possibilità di ripetere interamente o parzialmente l'esame (GAAC 42.65; decisione non pubblicata del 15 aprile 1981 del Consiglio federale in re Z. contro DFI).

E. 8.3

Nel caso oggetto della presente procedura, il Consiglio federale è conscio del fatto che, non prevedendo la base legale un obbligo di redigere un atto concernente lo svolgimento dell'esame, risulta assai delicato esigere un verbale dettagliato sull'esame sostenuto dal candidato. È però d'altra parte chiaro che è legittimo pretendere che, in caso di impugnazione, una decisione accertante i risultati di un esame si pronunci su tutti i punti contestati con sufficiente precisione o che rinvii almeno ad atti chiari che permettano di verificare l'applicazione del diritto federale (cfr. in particolare Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berna 1991, pag. 198, nonché GAAC 51.32 e dottrina citata). Una motivazione è necessaria specialmente laddove l'autorità gode di un ampio potere di apprezzamento in quanto il rischio d'arbitrario è ancora più elevato (DTF 98 Ia 465; Imboden/Rhinow, op. cit., n° 85, pag. 536; Moor, op. cit. pag. 198 e giurisprudenza citata). È evidente che il Consiglio federale non può né intende introdurre per via giurisprudenziale un obbligo generalizzato di mettere a verbale ogni esame di maturità, ma ritiene comunque suo dovere segnalare ai responsabili degli esami la necessità di prestare particolare attenzione ai casi che possono rivelarsi difficili dal punto di vista della promozione e portare quindi a contestazioni delle note impartite, ad esempio quando, come nella fattispecie, il candidato già bocciato la prima volta nella stessa materia si ripresenta per ripetere l'esame. Il Consiglio federale considera che coloro che sono incaricati di svolgere gli esami e di garantirne la regolarità devono essere in grado di individuare una situazione delicata e quindi di redigere annotazioni sufficientemente circostanziate, non necessariamente sotto forma di protocollo, ma almeno utilizzabili per l'autorità chiamata a statuire su un eventuale ricorso. Il lavoro supplementare che ne risulta è tutto sommato limitato ed è indicato dal punto di vista dello Stato di diritto, il quale, attraverso l'art. 4 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (Cost., RS 101), garantisce il principio di una procedura corretta. Venendo a mancare un simile atto che possa

E. 9

Sulla base dei motivi che precedono, il ricorso deve essere ammesso e la decisione del DFI del 5 dicembre 1995 annullata. Il Consiglio federale, soprattutto a causa della già menzionata cognizione limitata per quanto concerne la valutazione dell'esame, si limita però ad ordinare la ripetizione dell'esame di fisica, non avendo la competenza di assegnare voti e di sostituirsi agli specialisti del campo specifico, ovvero l'esaminatore e l'esperto. Il ricorrente è pertanto autorizzato a ripetere l'esame di fisica, senza versare un'ulteriore tassa d'esame. Viste le circostanze del caso, il Consiglio federale ritiene anche di poter accogliere in via eccezionale la richiesta del ricorrente di ripetere l'esame con un altro esaminatore. Visto quanto precede, non è necessario esaminare nel dettaglio gli altri motivi fatti valere dal ricorrente.

E. 10

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 62.62 - Consiglio federale, 1° aprile 1998 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1998 Année Anno Band 62 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 003 980 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.