

ILL.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

RICORSO

proposto dalla **Dott.ssa Silvia Capra** (C.F. [REDACTED]), nata a [REDACTED] ([REDACTED]), il [REDACTED], residente a [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] ([REDACTED]), rappresentata e difesa nel presente giudizio dagli Avv.ti Federico Vaccarino (C.F. [REDACTED]) pec: [REDACTED], Alexandra Marrazzo (C.F. [REDACTED]) pec: [REDACTED] e Maurizio Zoppolato (C.F. [REDACTED]) pec: [REDACTED] fax: 028051733), con domicilio eletto presso l'indirizzo PEC **federico.vaccarino@milano.pecavvocati.it**, giuste deleghe allegate al presente atto;

- *Ricorrente* -

contro

- il **Ministero dell'Istruzione e del Merito**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma;
- il **Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio Scolastico Regionale Lombardia**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma;
- il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma;
- il **Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR – Struttura di Missione per il PNRR**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma;

- *Enti intimati* -

***per l'annullamento,
previa sospensione dell'efficacia,***

- del Decreto Dipartimentale n. 2575 in data 6 dicembre 2023 di indizione del *“Concorso per titoli ed esami per l’accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di primo e di secondo grado su posto comune e di sostegno, ai sensi dell’articolo 3, comma 7, del Decreto ministeriale 26 ottobre 2023, n. 205”*, c.d. PNRR 1 e relativi allegati nella parte in cui non prevede esplicitamente la pubblicazione della graduatoria con inclusione degli idonei non vincitori; e dell’art. 9, co. 1 del citato Decreto Dipartimentale, ove interpretato nel senso di escludere la pubblicazione dei nominativi degli idonei non vincitori (**doc. 1**);
- del Decreto Dipartimentale n. 78 del 17 gennaio 2024 (**doc. 1-bis**), con il quale il Ministero ha incrementato il contingente dei posti messi a disposizione nella misura di 29.314, incrementando per la classe di concorso A012 a 433 unità (di cui 129 riservisti), affetti dai medesimi vizi del Decreto di cui al punto che precede;
- del provvedimento con cui l’Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, in data 27 novembre 2024, ha approvato la graduatoria relativa al concorso A012 (**doc. 2**) senza includervi gli idonei non vincitori e delle graduatorie stesse, allegate al provvedimento;
- del provvedimento con cui l’Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, in data 29 novembre 2024, ha rettificato le graduatorie (**doc. 3**) senza includervi gli idonei non vincitori e delle graduatorie stesse, allegate al provvedimento;
- del provvedimento con cui l’Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, in data 17 dicembre 2024, ha rettificato le graduatorie (**doc. 4**) senza includervi gli idonei non vincitori e delle graduatorie stesse, allegate al provvedimento;
- del provvedimento con cui l’USR Lombardia, in data 20 dicembre 2024, ha rettificato la graduatoria (**doc. 4bis**);
- del provvedimento con cui l’USR Lombardia, in data 23 dicembre 2024, ha rettificato la graduatoria (**doc. 4ter**);
- del DPCM in data 26 novembre 2024, con cui Ministero dell’Istruzione e del Merito è stato autorizzato ad avviare un nuovo concorso per il numero di 19.032

posti (**doc. 5**) senza considerare l'esistenza di idonei non vincitori del precedente concorso PNRR 1;

- del Decreto Dipartimentale n. 3059 in data 10 dicembre 2024 di indizione del *“Concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di primo e di secondo grado su posto comune e di sostegno, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del Decreto ministeriale 26 ottobre 2023, n. 205”* c.d. PNRR 2 (**doc. 6 e 6-bis**), per aver indetto il nuovo concorso senza considerare l'esistenza di idonei non vincitori del precedente concorso PNRR 1, indetto con D.D. n. 2575 in data 6 dicembre 2023;

- della nota del Ministro dell'istruzione e del merito del 17 luglio 2024, prot. n. 99263, mai trasmessa e non disponibile alla ricorrente, nota solo in quanto citata in altri provvedimenti citati, con la quale, per l'anno scolastico 2024/2025: è richiesta l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali ordinarie, da effettuarsi secondo quanto previsto dall'articolo 59, comma 10, del citato decreto-legge n. 73 del 2021, per un totale n. 19.032 posti di personale docente, di cui n. 13.247 su posto comune e n. 5.785 su posto di sostegno; viene reso noto che il contingente di posti per i quali viene richiesta l'autorizzazione a bandire procedure concorsuali deriva dalla differenza tra i n. 64.156 posti vacanti e disponibili dopo le operazioni di mobilità, al netto degli esuberi, e il numero di immissioni in ruolo stimate per l'anno scolastico 2024/2025, pari a n. 45.124, oggetto di specifica richiesta di autorizzazione ad assumere di cui alla nota del Ministro dell'istruzione e del merito dell'11 giugno 2024, prot. n. 82542, autorizzata con Decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 2024, registrato dalla Corte dei conti in data 3 settembre 2024 al numero 2392;

- della nota del Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze del 24 settembre 2024, protocollo n. 41724, mai trasmessa e non disponibile alla ricorrente, nota solo in quanto citata in altri provvedimenti citati, con cui, nel trasmettere il parere di cui alla nota del 22 luglio 2024, prot. n. 187865, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli

ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) del medesimo Ministero, si rappresenta di non avere osservazioni da formulare ai fini del seguito dell'*iter* del presente provvedimento;

- di tutti gli atti presupposti connessi e consequenziali, ivi incluso, ove occorrer possa del D.M. 205 del 26 ottobre 2023, art. 1, co. 3, laddove interpretato nel senso di escludere la possibilità di scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori e dell'art. 12, co. 1, a mente del quale «*composta da un numero di soggetti pari, al massimo, ai posti previsti dal bando di concorso*» (*infra*, par. III.c);

e conseguentemente per la condanna

dell'USR all'integrazione (*rectius*, integrale pubblicazione) della graduatoria del concorso indetto con D.D. n. 2575 del 6 dicembre 2023 affinché comprenda gli idonei non vincitori, tra cui la ricorrente, nelle graduatorie finali, al fine di ottenere il loro scorrimento; e per la condanna del Ministero a disporre lo scorrimento della graduatoria PNRR in luogo dell'indizione del concorso PNRR 2 (e/o di futuri altri concorsi analoghi); o, in subordine, per la condanna del Ministero a rivalutare i presupposti alla base dell'indizione del concorso PNRR 2, alla luce dei principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (*infra*, par. III.a).

*** **

SOMMARIO

con collegamenti ipertestuali

FATTO	5
A. Il concorso per docenti della scuola secondaria c.d. PNRR 1.....	5
B. Il concorso per docenti della scuola secondaria c.d. PNRR 2.....	6
DIRITTO.....	7
I. PREMESSA: L'INTERESSE DELLA RICORRENTE	7
II. IN VIA PRELIMINARE/ISTRUTTORIA: ORDINE DI ESIBIZIONE DELLA GRADUATORIA DEL CONCORSO PNRR 1.....	8
III. MOTIVO UNICO DI RICORSO:	8
III.a) Il pacifico principio: lo scorrimento della graduatoria va preferito all'indizione di un nuovo concorso	9

III.b) L'irragionevole (e del tutto immotivata) scelta del MIM di indire un nuovo concorso	11
III.c) L'inammissibile artificio utilizzato dal MIM nella definizione di che cosa significhi "graduatoria"	13
III.d) I provvedimenti gravati contrastano con le esigenze di speditezza sottese alle regole PNRR	15
III.e) In conclusione: l'utilità a cui aspira la ricorrente.....	18
IV. ISTANZA CAUTELARE EX ART. 55, CO. 10, CPA	19
V. OVE OCCORRER POSSA, ISTANZA ALL'ILL.MO PRESIDENTE DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI	21
CONCLUSIONI.....	21

*** **

FATTO

*** **

A. Il concorso per docenti della scuola secondaria c.d. PNRR 1

A.1. Con Decreto Dipartimentale n. 2575 del 6 dicembre 2023 il Ministero dell'Istruzione e del merito ha indetto il "*Concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di primo e di secondo grado (..)*", c.d. PNRR 1 (di seguito "**Concorso PNRR 1**"), per la copertura di 20.575 posti per l'anno scolastico 2023/2024 (**doc. 1**); prevedendo, per la classe di concorso A012, Italiano, Storia e Geografia nella scuola secondaria di II grado per la Regione Lombardia (di seguito solo "**classe di concorso A012**"), 314 posti, di cui 94 di riserva.

*

A.2. Sono considerati idonei tutti i partecipanti che abbiano ottenuto un minimo di 70/100 punti alla prova scritta (art. 8, co. 2, doc. 1) e un minimo di 70/100 punti alla prova orale (art. 8, co. 3, doc. 1). In aggiunta, vengono attribuiti fino a 50 punti per il possesso di titoli, senza soglia minima di idoneità.

*

A.3. Con Decreto Dipartimentale n. 78 del 17 gennaio 2024 (**doc. 1-bis**), il Ministero ha incrementato il contingente dei posti messi a disposizione nella misura di 29.314, incrementando per la classe di concorso A012 a 433 unità (di

cui 129 riservisti).

*

A.4. La ricorrente ha partecipato al concorso per la classe di concorso A012 conseguendo l'idoneità alle prove scritte e orali, attraverso il conseguimento di punteggi superiori a 70/100 sia per la prova scritta che orale (cfr. **doc. 8-9**).

*

A.5. In data 27 novembre 2024, l'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia (di seguito "USR") ha pubblicato la graduatoria dei vincitori (**doc. 2**), progressivamente integrata con provvedimenti in data 29 novembre 2024 (**doc. 3**), 17 dicembre 2024 (**doc. 4**), 20 dicembre 2024 (**doc. 4bis**) e 23 dicembre 2024 (**doc. 4ter**).

*

A.6. La ricorrente non compare nella graduatoria finale; sebbene, come detto, abbia conseguito punteggi ben superiori alla soglia di idoneità sia per la prova scritta che per quella orale.

B. Il concorso per docenti della scuola secondaria c.d. PNRR 2

B.1. Con DPCM in data 26 novembre 2024, il Ministero dell'Istruzione e del Merito (di seguito "MIM" o "Ministero") è stato autorizzato ad avviare un nuovo concorso per il numero di 19.032 posti (**doc. 5**), senza tuttavia considerare l'esistenza di idonei non vincitori del precedente concorso PNRR 1; soggetti ai quali ci si sarebbe dovuti prioritariamente rivolgere per l'immissione in ruolo, mediante scorrimento della graduatoria.

*

B.2. Con Decreto Dipartimentale n. 3059 del 10 dicembre 2024, il MIM ha indetto il "*Concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di primo e di secondo grado (..)*", c.d. PNRR 2 (di seguito "**Concorso PNRR 2**"), per la copertura di 10.677 posti per l'anno scolastico 2024/2025 (**doc. 6**), obliterando nuovamente l'esistenza di idonei non vincitori

del precedente concorso PNRR 1. Con riferimento alla classe di concorso A012, si precisa che per il concorso PNRR 2, essa è stata rinominata in AS12, senza tuttavia modificare il contenuto delle materie cui la classe si riferisce.

*

B.3. Ad oggi, le prove relative al Concorso PNRR 2 non sono ancora state calendarizzate.

La scelta del Ministero di non collocare in graduatoria gli idonei non vincitori e di indire una seconda procedura concorsuale (perfettamente sovrapponibile alla prima) in luogo dello scorrimento della graduatoria degli idonei si rivela palesemente irrazionale e contraria a tutti i principi applicabili al settore dei concorsi pubblici.

Si chiede dunque l'annullamento previa sospensione degli atti gravati, alla luce delle seguenti considerazioni in

*** **

DIRITTO

*** **

I. PREMESSA: L'INTERESSE DELLA RICORRENTE

Onde evitare fraintendimenti, preme chiarire la ragione per cui fra i vincitori compaiono candidati che hanno conseguito punteggi complessivi di molto inferiori a quelli della ricorrente. Tali soggetti, come appreso informalmente (**doc. 7**), hanno beneficiato delle riserve di legge previste dal bando di concorso (es. riserve "legge 104"); sennonché, per ragioni di riservatezza, le graduatorie non danno conto di quali fra i candidati ne abbiano beneficiato.

Come accennato in fatto, la ricorrente ha partecipato al concorso e ha ottenuto un punteggio superiore rispetto al punteggio minimo per il superamento delle prove scritte e orali (cfr. doc. 4), risultando dunque qualificabile come "**idonea non vincitore**".

Nel dettaglio, la Dott.ssa Silvia Capra ha conseguito il punteggio di 80 alla prova

scritta, 83 alla prova orale e 21 per i titoli, per un totale di **184 punti (doc. 8 e 9)**. La ricorrente, però, non ha potuto beneficiare dello scorrimento della graduatoria, e si vede dunque privata del posto di lavoro a favore di coloro che parteciperanno e vinceranno il concorso PNRR 2, potenzialmente anche con punteggi complessivi inferiori a quelli conseguiti nel precedente concorso dalla ricorrente: un'evidente stortura sulla quale ci si soffermerà appresso.

*** **

II. IN VIA PRELIMINARE/ISTRUTTORIA: ORDINE DI ESIBIZIONE DELLA GRADUATORIA DEL CONCORSO PNRR 1

Come accennato, non essendo stata inserita nelle graduatorie finali in violazione della disciplina di riferimento in materia di pubblici concorsi (cfr. *infra*, par. III.a), la ricorrente non conosce la sua precisa collocazione nella graduatoria di merito del concorso PNRR 1.

La pubblicazione delle graduatorie dei non vincitori è propedeutica all'ottenimento dello scorrimento delle graduatorie in luogo dell'indizione della nuova procedura concorsuale.

Pertanto, si domanda a codesto Ecc.mo TAR di disporre l'ordine di esibizione e pubblicazione delle graduatorie di merito, integrate con i nominativi degli idonei non vincitori.

*** **

III. MOTIVO UNICO DI RICORSO:

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15 DEL DPR 487 DEL 1994, DELL'ART. 9 DEL BANDO DI CONCORSO E DELL'ART. 12 DEL DM 26 OTTOBRE 2023, N. 205 - VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 241/1990 E DELL'ART. 97 COST. - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DI LEGITTIMO AFFIDAMENTO E DI PARITÀ DI TRATTAMENTO - ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA

III.a) Il pacifico principio: lo scorrimento della graduatoria va preferito all'indizione di un nuovo concorso

Il DPR 9 maggio 1994, n. 487, rappresenta la principale norma vigente in materia di accesso al pubblico impiego e modalità di svolgimento dei concorsi, ed è richiamata espressamente dai provvedimenti impugnati con il presente ricorso.

L'art. 15, co. 2, del DPR dispone che «*la graduatoria di merito dei candidati è formata secondo l'ordine dei punti della votazione complessiva riportata **da ciascun candidato***».

Il successivo comma 3 dispone che «*sono dichiarati vincitori, nei limiti dei posti complessivamente messi a concorso, i candidati utilmente collocati nelle graduatorie di merito*».

Il quadro normativo di riferimento in materia di concorsi pubblici prevede dunque che le graduatorie di merito dei pubblici concorsi comprendano tutti coloro che abbiano conseguito un punteggio **sufficiente**; salvo poi (ovviamente) dichiarare vincitori tanti candidati quanti sono i posti a disposizione, seguendo l'ordine di punteggio.

La *ratio* sottesa alla norma è anzitutto quella di consentire agli idonei non vincitori di tutelare le proprie legittime aspettative nell'ipotesi di errori nella procedura selettiva che hanno condotto ad un posizionamento deteriore rispetto a quello spettante.

Vi è poi una seconda (fondamentale) ragione sottesa al principio di massima trasparenza e integrale pubblicazione delle graduatorie, ed è connessa all'attivabilità dell'istituto dello **scorrimento delle graduatorie**.

Come ben ricostruito nella nota sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 28 luglio 2011, n. 14, **attingere dalle graduatorie già formate costituisce la scelta preferenziale rispetto** all'indizione di nuove (costose, lunghe e inutili) procedure concorsuali ove esse siano sovrapponibili a quelle precedenti per le quali “residuano” idonei non vincitori.

In via generale, la richiamata pronuncia afferma anzitutto che:

- *«la vigenza delle graduatorie (al fine dello scorrimento, ndr) è un istituto ordinario (“a regime”) delle procedure di reclutamento del personale pubblico, disciplinato da una fonte di rango legislativo e non più dal solo regolamento generale dei concorsi (D.P.R. n. 487/1994)»* (par. 16);
- *«l’ambito oggettivo di applicazione dell’istituto generale dello “scorrimento” è riferito, indistintamente, a tutte le amministrazioni, senza limitazioni di carattere soggettivo od oggettivo»* (par. 16);

La sentenza si diffonde poi lungamente sul tema centrale, di stretta attualità anche per la decisione del ricorso in epigrafe, ossia su quale sia il **rapporto tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi** (par. 24 e seguenti).

In particolare, l’Adunanza Plenaria ha mosso i passi dal seguente interrogativo: *«occorre determinare se, in presenza di graduatorie concorsuali valide ed efficaci, la decisione con cui l’amministrazione avvia una nuova procedura selettiva debba essere sorretta da una puntuale e approfondita motivazione, volta a illustrare le ragioni della scelta e a giustificare il sacrificio delle posizioni giuridiche dei soggetti idonei»* (par. 24).

Prosegue la sentenza esponendo le tesi giuridiche a suo tempo confliggenti.

Per sinteticità, non si ripercorre l’intero contenuto della sentenza (alla quale però si rinvia, per la strettissima attinenza al caso di specie).

È stata sposata una tesi “intermedia”, affermando che:

- **da un lato**, *«va superata la tesi tradizionale, secondo cui la determinazione di indizione di un nuovo concorso non richiede alcuna motivazione»*; e *«a maggiore ragione, è da respingersi la tesi “estrema”, secondo cui si tratterebbe di una decisione insindacabile dal giudice amministrativo»*;
- **simmetricamente**, *«però, non è condivisibile l’idea opposta, in forza della quale, la disciplina in materia di scorrimento assegnerebbe agli idonei un diritto soggettivo pieno all’assunzione mediante lo scorrimento, che*

sorgerebbe per il solo fatto della vacanza e disponibilità di posti in organico».

E dunque, di seguito, le nette conclusioni dell'Adunanza Plenaria:

- *«ferma restando ... la discrezionalità in ordine alla decisione sul “se” della copertura del posto vacante, l'amministrazione, una volta stabilito di procedere alla provvista del posto, deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento, dando conto, in ogni caso, della esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso» (par. 31, lett. c);*
- *«nel motivare l'opzione preferita, l'amministrazione deve tenere nel massimo rilievo la circostanza che l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enunciate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso» (par. 31, lett. d).*

Il principio sancito a chiare lettere dall'Adunanza Plenaria è stato più volte ribadito in sentenze anche recenti del Giudice Amministrativo.

È stato in particolare ribadito che *«lo scorrimento delle graduatorie concorsuali preesistenti ed efficaci rappresenta la regola generale per la copertura dei posti vacanti in organico mentre l'indizione di un nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico»* (Cons. Stato, sez. III, 1° agosto 2014, n. 4119; cfr. sul punto, più recente TAR Campania, sez. IX, 21 novembre 2024, n. 6396).

III.b) L'irragionevole (e del tutto immotivata) scelta del MIM di indire un nuovo concorso

Nel caso di specie, il principio di cui sopra risulta palesemente disatteso, con

l'indizione di un nuovo concorso (PNRR 2) **senza dare minimamente atto dell'esistenza di centinaia di “idonei non vincitori” tra cui la ricorrente.**

Basta esaminare gli atti gravati per accorgersi che non è neppure lontanamente presente una motivazione in ordine alla incomprensibile scelta del Ministero: il che viola frontalmente l'obbligo in capo alle Amministrazioni di fornire «*apposita e approfondita motivazione che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei*» allorché si decida di indire un nuovo concorso in luogo di attingere dalla graduatoria.

La ragione della mancata motivazione risulta evidente: non vi era **alcuna** ragione di indire un nuovo concorso (PNRR 2) **totalmente sovrapponibile al precedente** (PNRR 1) per finalità e disciplina, e indetto a pochissima distanza dal precedente. Per cogliere a pieno l'irragionevolezza della scelta, si consideri un caso in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la scelta amministrativa di indire un nuovo concorso invece di attingere a una precedente graduatoria. Nel caso in parola, vi era una significativa differenza tra i due concorsi: nel secondo concorso erano testate le conoscenze dei candidati in relazione a materie, «*lingua inglese e dell'informatica, che non erano, invece, previste nel precedente*» (Cons. Stato, sez. II, 28 gennaio 2021, n. 850). Inoltre, la pronuncia ha ritenuto dirimente «*il lungo lasso di tempo trascorso tra le due procedure concorsuali (bandite a distanza di circa otto anni)*», che ha reso ragionevole nel caso di specie la scelta di attivare una nuova procedura invece di attingere a una graduatoria ormai “obsoleta”.

Si badi, la pronuncia citata appare pienamente logica nell'ottica di garantire una valutazione attuale dell'idoneità dei concorsisti; la quale ragionevolmente può venir meno a fronte della modifica delle materie delle prove selettive e del decorso di un periodo di otto anni dallo svolgimento della precedente prova.

Sennonché, come detto, tali peculiarità (differenze tra concorsi, decorso del tempo) **non sussistono nel caso di specie.**

In particolare, la ricorrente ha superato con ottimi punteggi delle prove

sostanzialmente identiche a quelle previste per il concorso PNRR 2, e ha svolto le relative prove pochissimi mesi prima dell'indizione del nuovo concorso. Dal che l'evidente e incontestabile perduranza della sua idoneità a ricoprire i ruoli per i quali i due concorsi sono stati banditi.

Tanto basterebbe a concludere per la manifesta irragionevolezza degli atti gravati.

III.c) L'inammissibile artificio utilizzato dal MIM nella definizione di che cosa significhi "graduatoria"

La ricorrente, ancorché non abbia visto il proprio nominativo all'interno delle graduatorie pubblicate dall'USR Lombardia, si è utilmente collocata in graduatoria (avendo conseguito punteggi largamente sufficienti), e deve quindi essere considerata a pieno titolo come **"idonea non vincitrice"**.

Sul punto, prevenendo pretestuose eccezioni, preme contestare l'artificio lessicale-giuridico tentativamente introdotto dal MIM, ben evincibile dal seguente estratto del bando di concorso PNRR 1:

«la commissione giudicatrice, a seguito degli esiti della prova scritta, della prova orale e della valutazione dei titoli, procede alla compilazione delle graduatorie di merito regionali distinte per classe di concorso e tipologia di posto. La graduatoria dei vincitori, per ogni classe di concorso e per il sostegno, è compilata sulla base della somma dei punteggi riportati nelle prove di cui agli articoli 6 e 7 e nella valutazione dei titoli, effettuata per i soli candidati che abbiano superato tutte le prove previste. La predetta graduatoria è composta da un numero di soggetti pari, al massimo, ai posti previsti dal bando di concorso» (art. 9, co. 2 - doc. 1).

La previsione, riproduttiva dell'art. 12, co. 1, del D.M. 26 ottobre 2023, n. 205, non può che essere considerata come mera tautologia priva di valenza: sono "vincitori" coloro che rientrano in graduatoria, nei limiti dei posti previsti dal bando. O ancora, per rafforzare il concetto: la graduatoria dei vincitori è composta... dai vincitori.

Il bando e la relativa norma a monte non potrebbero certo essere interpretati nel senso di eliminare (!) la categoria degli idonei non vincitori; la quale, come visto sopra, è prevista dalla legge e ritenuta essenziale dall'Adunanza Plenaria (par. III.a).

In altri termini, il bando e la norma di legge sembrano definire due diverse graduatorie:

- la graduatoria dei vincitori (definizione tautologica e di dubbia rilevanza pratica), composta da tanti soggetti quanti sono i posti messi a concorso.
- la graduatoria di merito, composta da tutti coloro che hanno conseguito punteggi sufficienti e devono dunque considerarsi “idonei”; graduatoria, quest'ultima, soggetta a pubblicazione in conformità con l'art. 15 del D.P.R. 487/1994.

A garanzia dei più elementari doveri di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, l'USR e il MIM avrebbero dovuto pubblicare entrambe le graduatorie: quella dei vincitori, per l'ovvia ragione di comunicare agli interessati la futura immissione in ruolo; quella di merito, per attestare l'esistenza di “idonei non vincitori” e tenerne conto in vista di future necessità di assunzioni (tramite scorrimento), in linea con quanto stabilito dall'Adunanza Plenaria.

Senonché il Ministero ha incomprensibilmente omesso la pubblicazione della graduatoria di merito limitandosi alla pubblicazione della graduatoria dei vincitori, in violazione dell'art. 9, co. 2 del Bando e dell'art. 12 del D.M. 205/2023.

Ripetesi: le Amministrazioni intimate non potrebbero certo difendere il proprio operato deducendo l'inesistenza di una “graduatoria di merito” nel caso di specie tramite un espediente lessicale. La graduatoria esiste, ancorché (illegittimamente) non pubblicata. Vi sono centinaia di candidati che hanno dimostrato la loro idoneità al ruolo, inclusa la ricorrente, e non può certo ammettersi che l'Amministrazione “giochi con le parole” per sostenere di non avere avuto alternativa all'indizione di un nuovo concorso (PNRR 2).

Un esempio (formulato per assurdo) può giovare alla comprensione di quanto precede.

S'immagini che un'Amministrazione, negli atti di indizione di una gara d'appalto, specifichi che riterrà incluso in graduatoria solo l'operatore che consegua il punteggio più alto. S'immagini poi che il primo (e assurdamente unico) graduato venga escluso per la riscontrata carenza di un requisito di partecipazione.

Ebbene, sarebbe evidentemente illogica e paradossale la scelta dell'Amministrazione di non affidare l'appalto all'operatore che abbia conseguito il secondo miglior punteggio sul presupposto che... la graduatoria era esaurita con il solo "primo", e andava dunque indetta una nuova e identica procedura.

In conclusione sul punto, l'unico modo di concepire l'art. 9, co. 2, del bando e l'art. 12 del DM 205/2023 è proprio interpretandoli come tautologici, e non certo nel senso di escludere il dovere di pubblicazione della (reale, integrale) graduatoria di merito. Diversamente opinando, le anzidette previsioni contrasterebbero frontalmente con l'art. 15, co. 2 e 3, del D.P.R. 487/1994 e con ogni basilare principio giuridico, e dovrebbero quindi essere dichiarati illegittimi/disapplicati.

Viceversa, interpretando le previsioni conformemente al DPR 487/1994 e ai principi espressi dall'Adunanza Plenaria, appare evidente l'illegittimità dell'operato delle Amministrazioni allorché:

- non hanno pubblicato l'integrale graduatoria del concorso PNRR 1;
- hanno indetto il concorso PNRR 2 senza dare priorità (mediante scorrimento) agli idonei non vincitori del concorso PNRR 1.

III.d) I provvedimenti gravati contrastano con le esigenze di speditezza sottese alle regole PNRR

A mezzo stampa, il Ministro dell'Istruzione e del Merito *pro tempore* (Dott. Giuseppe Valditara) ha ripetutamente affermato che l'intenzione del MIM sarebbe quella di attingere dalle graduatorie degli idonei non vincitori, ma che

l'indizione di distinti concorsi (precisamente tre in tre anni) sarebbe "imposta" dalle regole PNRR (**doc. 10**).

Fermo restando che tale motivazione non si rinviene nei provvedimenti gravati, che risultano dunque irrimediabilmente viziati da difetto di motivazione, l'assunto sopra richiamato **risulta contrario al vero**.

È pur vero che le regole PNRR impongono un minimo di assunzioni entro il 2026 (circa 70.000), e impongono l'indizione di tre concorsi (uno all'anno) al fine di garantire la tempestiva assunzione di un tale numero di docenti.

Ma l'obiettivo, evidentemente, non è l'indizione dei concorsi (fine a sé stessa), bensì la tempestiva immissione in ruolo di un numero adeguato di docenti.

Lo si evince:

- dall'art. 59, co. 10 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, che prevede modalità di concorso semplificate per «*assicurare che i concorsi ordinari (...) siano banditi con frequenza annuale*»;

- dall'art. 1, co. 3 del DM 26 ottobre 2023, n. 205, il quale dispone che «*i concorsi sono indetti, su base regionale ... con cadenza annuale, per la copertura dei posti della scuola secondaria di primo e secondo grado che si stima si renderanno vacanti e disponibili nell'anno scolastico successivo a quello in cui è previsto l'espletamento delle prove concorsuali*».

Il senso di fissare la cadenza annuale dei concorsi non è certo quello di frustrare le legittime aspettative degli idonei non beneficiari, ma quello di garantire che - ove ciò si renda necessario per rispettare gli obiettivi PNRR - saranno banditi tre concorsi. Con l'ovvio corollario che se il rispetto degli obiettivi PNRR è reso possibile con un minor numero di concorsi ciò risponde ancor meglio e rapidamente ai *desiderata* della Commissione Europea.

Quanto precede si evince chiaramente anche dal Piano PNRR, che nel paragrafo relativo alle procedure di selezione di personale nella PA lamenta che «*le procedure concorsuali per gestire il ricambio all'interno della PA sono ancora molto lente: il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando per un*

concorso pubblico e le procedure di assunzione può richiedere fino a quattro anni» (doc. 11, pag. 52).

Sicché se vi è una modalità ancor più adeguata e rapida di assumere i docenti (lo scorrimento della graduatoria PNRR 1), risulta totalmente irragionevole e contraddittorio non percorrerla, insistendo con l'indizione di nuovi concorsi e ponendo nel nulla gli sforzi profusi nel precedente concorso: sforzi dei candidati, evidentemente, ma sforzi anche del Ministero, considerando che i concorsi hanno costi economici e organizzativi decisamente elevati.

Il MIM, in (reale, e non formalistica) osservanza delle regole PNRR, avrebbe dunque dovuto:

- indire il concorso PNRR 1;
- immettere in ruolo i vincitori;
- calcolare le assunzioni residue, da perfezionare entro il 2026;
- dare priorità allo scorrimento della graduatoria PNRR 1;
- solo laddove lo scorrimento non avesse consentito di assumere tutti i docenti ricercati, indire il concorso PNRR 2.

In ogni caso, la ricorrente non invoca la **mancata** attivazione dei concorsi previsti dalle regole PNRR, ma la sua prioritaria immissione in ruolo decurtando di conseguenza i posti disponibili per il concorso PNRR 2 (e per l'eventuale futuro concorso PNRR 3).

Né potrebbe certo eccepirsi che l'invocata assunzione della ricorrente mediante scorrimento della graduatoria violerebbe l'impegno dell'Italia ad assumere i docenti mediante concorsi. Lo scorrimento, infatti, non costituirebbe certo eccezione al meccanismo concorsuale, ma consentirebbe di immettere in ruolo docenti che hanno superato il concorso, ossia che hanno conseguito l'idoneità al concorso.

*

Gli atti gravati risultano altresì affetti da contraddittorietà, se si considera che è stato recentemente disposto (con DL 75/2023, art. 20, co. 2) lo scorrimento delle

graduatorie relative all'ultimo concorso ordinario "pre-PNRR" (D.D. n. 498 e D.D. n. 499 del 21 aprile 2020) ben quattro anni dopo lo svolgimento delle relative prove, e "sfruttando" le disponibilità economiche e il contingente di assunzioni del PNRR 1.

Se dunque è stato possibile assumere docenti con fondi PNRR attingendo a graduatorie risalenti di quattro anni e risultanti da concorsi pre-PNRR, ciò sarebbe possibile a maggior ragione all'interno del perimetro dei vari concorsi PNRR, com'è invocato dalla ricorrente con il ricorso in epigrafe.

Essendo infatti trascorso meno di un anno dallo svolgimento della prova che ha manifestato l'idoneità dell'odierna ricorrente, il Ministero avrebbe dovuto disporre (e deve essere condannato a disporre) gli scorrimenti di graduatoria degli idonei del PNRR 1 a valere sui posti che si è inteso coprire attraverso l'indizione del concorso PNRR 2.

In conclusione, appare manifestamente illogico e contrario ai principi di imparzialità, buon andamento oltretutto a tutti i principi connessi alle regole PNRR che l'Amministrazione non abbia optato per lo scorrimento della graduatoria del Concorso PNRR 1 prima di procedere -per i soli posti residui- con l'indizione del concorso PNRR 2.

III.e) In conclusione: l'utilità a cui aspira la ricorrente

Onde evitare fraintendimenti, giova specificare la concreta utilità a cui aspira la ricorrente con la proposizione del ricorso.

Non è in alcun modo messa in discussione la collocazione in graduatoria dei candidati che precedono la ricorrente in relazione al concorso PNRR 1: ragione per cui non si è ritenuto di notificare il ricorso ad alcuno di essi, non potendosi certo configurare come controinteressati.

Viceversa, come ampiamente ribadito, la ricorrente invoca l'annullamento di tutti gli atti gravati nella parte in cui:

- (in relazione al concorso PNRR 1) non è stata pubblicata l'integrale

graduatoria, comprensiva degli idonei non beneficiari;

- (in relazione al concorso PNRR 2) non si è prioritariamente tenuto conto dell'esistenza di candidati che avevano conseguito punteggi sufficienti nel concorso PNRR 2; circostanza che era ignota al pubblico (data la non pubblicazione delle graduatorie integrali), ma era perfettamente nota al MIM e all'USR.

Dall'annullamento degli atti sulla base delle predette ragioni, dovrà conseguire la condanna del MIM e dell'USR a disporre lo scorrimento della graduatoria del concorso PNRR 1, con conseguente immissione in ruolo della ricorrente con priorità rispetto alla “messa a bando” dei relativi posti.

In subordine, dovrà essere ordinata al MIM la rivalutazione dei presupposti alla base dell'indizione del concorso PNRR 2, alla luce dei principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (*supra*, par. III.a).

*** **

IV. ISTANZA CAUTELARE EX ART. 55, CO. 10, CPA

Quanto precede dimostra la sussistenza del *fumus*.

Quanto al *periculum*, non sono ancora state rese note le date delle prove scritte e orali del concorso PNRR 2. Tuttavia, le prove del precedente concorso PNRR 1, indetto nel dicembre 2023 (specularmente al PNRR 2, indetto nel dicembre 2024) furono **celebrate nel mese di marzo**; il che **con ogni probabilità** avverrà anche per il concorso PNRR 2.

Ciò comporterebbe che il presente ricorso, nel rispetto dei consueti termini di fissazione delle udienze pubbliche, verrebbe discusso a prove già celebrate e corrette; con l'elevato rischio che si arrivi alla discussione nel merito del ricorso essendosi nel frattempo consolidate posizioni incompatibili con quella della ricorrente. I vincitori del concorso PNRR 2 andrebbero infatti a ricoprire (in tutto o in parte) i posti che spetterebbero all'odierna ricorrente, frustrandone le aspettative e rendendo complesso il conseguimento del bene della vita nell'auspicato caso di accoglimento del ricorso.

Inoltre, a mente dell'art. 9, co. 4 del bando di concorso PNRR 1, *«le graduatorie hanno validità annuale a decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione delle stesse e perdono efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e comunque alla scadenza del predetto periodo»*.

In applicazione della citata disposizione, le graduatorie sono state pubblicate in data 27 novembre 2024; sicché perderebbero efficacia in data 27 novembre 2025 oppure all'approvazione della graduatoria del concorso PNRR 2; il che comprometterebbe irrimediabilmente la posizione della ricorrente rispetto alla possibilità di ottenere lo scorrimento della graduatoria del concorso PNRR 1.

Si chiede dunque la concessione di ogni misura cautelare finalizzata a garantire effettiva tutela alla ricorrente, e in particolare si chiede di:

- ordinare al MIM/USR, in via preliminare e istruttoria, anche ai sensi dell'art. 55, co. 12, CPA, la pubblicazione della graduatoria del concorso PNRR 1 integrata con i nominativi degli idonei non vincitori con indicazione del relativo punteggio;
- sospendere l'efficacia dell'art. 9, co. 4, del bando di concorso PNRR 1 sopra citato, onde evitare che venga formalisticamente meno la veste di "idonei non vincitori" in capo alla ricorrente;
- ordinare alle Amministrazioni intime la celere rivalutazione dei presupposti alla base degli atti gravati, in particolare valutando di ridurre i posti a disposizione dei concorsisti PNRR 2 in misura pari a uno ("conservando" il posto spettante alla ricorrente) o, preferibilmente, in misura pari al numero di tutti "idonei non vincitori"; numero non noto, e che verrà appreso solo a seguito dell'esibizione da parte delle Amministrazione dell'integrale graduatoria PNRR 1 (*supra*, par. II);
- subordinare, di fissare l'udienza di merito con sollecitudine ai sensi dell'art. 55, co. 10, CPA, **tenendo possibilmente conto delle udienze pubbliche già fissate su ricorsi analoghi**: al 4 marzo 2025 (sez. III-b, R.G.

11623/2024 e R.G. 11633) e al 17 giugno 2025 (sez. III-b, R.G. 12850/2024 e R.G. 12284).

*** **

V. OVE OCCORRER POSSA, ISTANZA ALL'ILL.MO PRESIDENTE DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI

Come anticipato al par. III.e), si ritiene che non sussistano controinteressati in quanto lo scopo dell'iniziativa non è caducare la graduatoria degli idonei vincitori del concorso PNRR 1. Al contrario, la ricorrente mira a ottenere un'integrazione della graduatoria di merito con gli idonei non vincitori con conseguente scorrimento della graduatoria prioritariamente rispetto all'indizione del concorso PNRR 2 (e/o di futuri ulteriori concorsi).

Tuttavia, si rimette all'Ill.mo Presidente la valutazione circa gli eventuali effetti sugli idonei non vincitori. Ove si ritenesse che il presente ricorso possa avere effetti sugli altri idonei non vincitori del concorso PNRR 1, i quali non sono allo stato individuabili, si chiede sin d'ora la che l'Ill.mo Presidente voglia autorizzare, ai sensi dell'art. 49 CPA, l'integrazione del contraddittorio mediante notificazione del presente ricorso per pubblici proclami, tramite pubblicazione sul sito web istituzionale del MIM, se del caso indicandone le modalità, ovvero individuando altra e diversa forma di pubblicazione.

*** **

Tutto ciò premesso, l'odierna ricorrente, come sopra rappresentata e difesa, rassegna allo stato, e con riserva di altro produrre, dedurre ed eccepire, le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia codesto ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale, *contrariis rejectis*, così giudicare:

- **in via preliminare**: all'Ill.mo Presidente, ove occorrer possa, nell'ipotesi di ritenuta sussistenza dei presupposti di cui al par. V, autorizzazione la notifica per pubblici proclami;
- **in sede cautelare**: previa audizione dei sottoscritti difensori in Camera di

Consiglio, concedere misure cautelari collegiali come indicato al par. IV;

- **nel merito**: annullare i provvedimenti gravati e condannare l'Amministrazione:

- a pubblicare l'integrale graduatoria del concorso PNRR 1, includendovi gli idonei non beneficiari;
- a disporre lo scorrimento della graduatoria così integrata, assegnando alla ricorrente i posti attualmente messi a bando con concorso PNRR 2;
- (o, in subordine) a rivalutare i presupposti alla base dell'indizione del concorso PNRR 2, alla luce dei principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (*supra*, par. III.a).

Con vittoria di spese e compensi di giudizio, oltre rifusione del contributo unificato.

Ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 115/2002, si dichiara il presente ricorso in materia di pubblico impiego comporta il pagamento di un contributo unificato del valore di € 325,00.

Si depositano:

All. A) Procura alle liti Silvia Capra;

doc. 1) Decreto Dipartimentale n. 2575 in data 6 dicembre 2023;

doc. 1bis) Decreto Dipartimentale n. 78 del 17 gennaio 2024;

doc. 2) graduatoria 27 novembre 2024 A012;

doc. 3) graduatoria 29 novembre 2024 A012;

doc. 4) graduatoria 17 dicembre 2024 A012;

doc. 4bis) graduatoria 20 dicembre 2024 A012;

doc. 4ter) graduatoria 23 dicembre 2024 A012;

doc. 5) DPCM in data 26 novembre 2024 PNRR 2;

doc. 6) Decreto Dipartimentale n. 3059 in data 10 dicembre 2024;

doc. 6bis) Allegato al D.D. 3059/2024;

doc. 7) Chiarimenti graduatoria;

doc. 8) Prova scritta e orale Silvia Capra;

doc. 9) Valutazione titoli Silvia Capra;

doc. 10) articoli di giornale su dichiarazioni Valditara;

doc. 11) piano PNRR.

Milano, 27 gennaio 2025.

(Avv. Federico Vaccarino)

(Avv. Alexandra Marrazzo)

(Avv. Maurizio Zoppolato)

ATTESTAZIONE DI CONFORMITÀ

I sottoscritti Avv.ti Maurizio Zoppolato (C.F. ZPPMZP67L13F205S), Federico Vaccarino (C.F. VCCFRC91P10F704M), Alexandra Marrazzo (CF. MRRLND96A59A192P), quali difensori della Dott.ssa Silvia Capra, attestano la conformità del presente ricorso all'originale depositato nel fascicolo telematico di causa.

Milano, 24 febbraio 2025

(Avv. Maurizio Zoppolato)

(Avv. Federico Vaccarino)

(Avv. Alexandra Marrazzo)