

N. 00710/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00565/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo  
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 565 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
[omissis] ;

contro

Ministero Dell'Istruzione Dell'Universita' E Della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale Per L'Abruzzo -, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata in L'Aquila, Complesso Monumentale S. Domenico;

nei confronti di

[omissis];

per l'annullamento

del decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo di approvazione dell'elenco dei candidati ammessi a sostenere la prova orale" del concorso per il reclutamento di 2386 dirigenti scolastici , da cui risultano esclusi i ricorrenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero Dell'Istruzione Dell'Universita' E Della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale Per L'Abruzzo - e di [omissis] ;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2013 il dott. Paolo Passoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con determinazione dirigenziale del 13.7.2011, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha indetto un concorso per il reclutamento di 2.386 dirigenti scolastici (di cui 68 riservati alla Regione Abruzzo) per la scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado e gli Istituti Educativi, ripartiti fra 18 Regioni.

A tale procedura hanno partecipato i ricorrenti nominati in epigrafe.

Lo svolgimento di tutte le fasi concorsuali ha avuto rilevanza regionale, in quanto ai diversi Uffici Scolastici Regionali è stata demandata l'intera organizzazione del concorso, con distinte graduatorie regionali approvate dal competente Direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale.

All'esito delle prove, in data 16.7.2012, è stato pubblicato l'elenco degli ammessi alla prova orale.

Gli odierni ricorrenti –esclusi da tale elenco- hanno proposto il presente gravame deducendo articolate doglianze in ordine:

- alla variegata composizione della commissione, a seguito dell'intenso avvicinarsi di Presidenti e Commissari;
- alla determinazione dei criteri di valutazione, ritenuti illogici, incoerenti e fittizi;
- alla discontinuità e non omogeneità dei tempi di correzione;
- alla non originalità delle tracce assegnate.
- alla mancanza del requisito di “tecnico esperto nelle materie oggetto del concorso” in capo al Presidente [omissis];

Con due successivi atti di motivi aggiunti è stata inoltre dedotta:

- la non originalità delle tracce assegnate;
- l'incompatibilità dei Presidenti [omissis] e [omissis].

Parimenti con motivi aggiunti è stata estesa l'impugnazione alla graduatoria definitiva, medio tempore approvata.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Si sono poi costituiti i soggetti controinteressati nominati in epigrafe.

Le parti resistenti, a mezzo dei rispettivi patroni, hanno eccepito l'inammissibilità del gravame e dei motivi aggiunti, sostenendone comunque l'infondatezza nel merito.

Con ordinanza n. 284 del 25.10.12 è stata respinta l'istanza incidentale di sospensione, mentre alla pubblica udienza del 26.6.13 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

Va preliminarmente dato atto della dichiarata sopravvenuta carenza di interesse al gravame da parte della ricorrente sig.ra [omissis], come da comunicazione del 13.3.13, depositata agli atti di causa.

Vanno poi respinte le eccezioni di inammissibilità del presente gravame collettivo, basate sul fatto che sussisterebbero rendimenti concorsuali necessariamente differenziati in capo ai vari candidati esclusi (rendimenti neanche illustrati in ricorso), che caratterizzerebbero comunque in modo conflittuale le stesse posizioni giuridiche dei vari concorrenti, coalizzati, per l'occasione, nell'unica impugnativa avverso le sfavorevoli risultanze concorsuali.

In realtà, il ricorrente patrono ha puntualizzato come tutte le censure dedotte afferiscono a profili di illegittimità che, se condivisi, determinerebbero la caducazione dell'intera procedura (composizione della Commissione, determinazione criteri di valutazione, discontinuità e non omogeneità dei tempi e modalità di correzione, non originalità delle tracce assegnate etc.), senza che pertanto rilevino doglianze basate sul merito valutativo delle singole prove sostenute dai vari concorrenti-ricorrenti,

ai fini di un loro subentro fra i vincitori (doglianze che se interpretate in tal senso determinerebbero invece la loro fatale declaratoria di inammissibilità, in conformità ai principi di diritto rammentati dai patroni resistenti).

Parimenti infondata è l'eccezione di tardività collegata all'impugnativa della lex specialis di gara, trattandosi di disposizioni non escludenti, da poter pertanto contestare all'esito delle infruttuose procedure di gara, secondo i noti insegnamenti dell'adunanza plenaria del consiglio di Stato n. 1/2003 (senza sopravvenuti revirement, in disparte il pendente riesame rimesso alla stessa Adunanza con ord. 634/13 della VI sez. del Consiglio).

Per economia processuale ritiene poi il collegio di non esaminare le eccezioni di tardività sollevate dall'Avvocatura Distrettuale dello stato di L'Aquila unitamente ad alcuni controinteressati, a proposito dell'impugnativa mediante motivi aggiunti operata dai ricorrenti, circa la presunta incompatibilità del Prof. [omissis] a presiedere la Commissione giudicatrice; come meglio potrà vedersi in seguito, trattasi infatti di una delle doglianze che, agli esiti del giudizio, risulteranno assorbite e quindi prive di rilievo ai fini della presente decisione.

Nel merito trova infatti assorbente rilievo l'accoglimento delle censure relative all'anomalo avvicinarsi dei Presidenti e dei commissari nella commissione giudicatrice.

Sul punto, va premesso che:

-in data 11.10.2011 l'Ufficio Scolastico Regionale costituiva la commissione esaminatrice così composta: Prof. [omissis] (Presidente) Prof. [omissis] (componente dirigente scolastico), prof.ssa [omissis] (componente dirigente tecnico MIUR);

-in data 12.10.2011 si svolgeva la prova preselettiva che i ricorrenti sostenevano e superavano;

-in data 25.11.2011 veniva costituita la commissione supplente ex art. 10 DPR 140/08, presieduta dal dott. [omissis];

-in data 8.12.2011 il Presidente della Commissione esaminatrice Prof. [omissis], rassegnava le proprie dimissioni ("per personali motivi di salute"), e veniva sostituito, in data 12.12.2011, dal Prof. [omissis];

-in data 14.12.2011 i ricorrenti sostenevano la prima prova, seguita in data 15.12.2011 dalla seconda prova scritta;

-in data 27.1.2012 il Presidente [omissis] rassegnava le proprie dimissioni ("per gravissimi motivi di salute"); al suo posto veniva nominato il Prof. [omissis], inserito due giorni prima nella lista nell'elenco degli aspiranti Presidenti;

-il 14.2.2012 si dimetteva però anche il Prof. [omissis] ("per sussistenza di incompatibilità con un candidato"), così che il 17.2.2012 la presidenza veniva assunta dal Prof. [omissis];

-a seguito di ennesime dimissioni –non pubblicizzate- del Presidente di turno (prof. [omissis]), il 23.2.12 l'USR pubblicava altro avviso per la presentazione di nuove candidature al ruolo di Presidente;

-in data 1.3.2012 "vista la dichiarazione di disponibilità, pervenuta nei termini, da parte del Prof. [omissis]", l'USR conferiva la presidenza a quest'ultimo (la quinta in cinque mesi e la quarta in poco più di due);

-in data 5.3.2012 iniziavano le operazioni di correzione degli elaborati;

-in data 10.5.2012 si dimetteva anche la commissaria Dott.ssa [omissis] ("per gravi motivi di salute"), sostituita il 21.5.2012 dalla dott.ssa [omissis];

-in data 7.6.2012 si dimetteva anche il quinto Presidente, prof. [omissis] (“per motivi sia di salute che istituzionali”), al quale succedeva in data 11.6.2012 il Prof. [omissis], ordinario di [omissis], presso la Facoltà di Veterinaria dell’università di Teramo;

-infine il 16.7.2012 veniva pubblicato l’elenco degli ammessi alla prova orale.

Premesso in fatto quanto sopra, osserva in via generale il Collegio che l’interesse pubblico a che una commissione giudicatrice possa iniziare ed ultimare i suoi lavori con la medesima composizione resta logicamente connaturato all’esigenza di consentire che l’intera attività di giudizio si svolga con le migliori garanzie di continuità e di coerenza valutativa, evitando –per quanto possibile- sostituzioni e subentri in corsa di nuovi commissari, con i conseguenti adattamenti collegiali che ogni volta un nuovo innesto comporta all’interno della commissione stessa.

Ciò non di meno, le normative di settore (come quelle in rilievo nella vertenza) prevedono e pianificano a monte le ipotesi di supplenze, con la finalità di escludere che eventuali dipartite di singoli componenti, nel corso delle complesse procedure di valutazione, possano compromettere le fasi procedurali medio tempore ultimate, soprattutto quando tali fasi abbiano già riguardato lo svolgimento di verifiche ad opera dei candidati, il cui gravoso impegno finirebbe per essere vanificato nel caso di integrale riedizione del concorso.

Tale principio non può tuttavia essere applicato ad oltranza e senza alcun vaglio di proporzionalità, nei casi in cui circostanze del tutto anomale determinino l’uscita sistematica ed insistita –uno dopo l’altro- anche degli stessi supplenti che erano stati chiamati a sostituire il componente titolare, tanto da dover provvedere in corsa ad interPELLI mirati a reperire disponibilità di altri soggetti disposti a subentrare, per aver esaurito tutte le alternative fra i membri supplenti (al di là della poca trasparenza con cui, come si vedrà meglio in seguito, i nuovi supplenti sono stati reclutati).

Detto discorso vale a maggior ragione nel caso di specie, ove l’impressionante sostituzione seriale ha direttamente riguardato la Presidenza del collegio, vale a dire la carica più delicata chiamata a regolamentare il modus operandi delle operazioni valutative (basti pensare all’approccio dei commissari alla correzione degli elaborati scritti, governato da sensibilità e priorità di metodo che possono variare in relazione alle direttive, che volta per volta il Presidente in carica può impartire).

Del resto, la funzione presidenziale qui in rilievo –pur non “specializzata” sulle discipline di esame (presidiate dagli altri commissari, con le rispettive competenze di settore)- attiene proprio all’indirizzo valutativo di metodo, mediante cui poter verificare la propensione del candidato alla direzione di uffici dirigenziali.

Ora, sembra al collegio che collida con principi logici prima ancora che giuridici l’ostinato modus operandi seguito dalla PA scolastica intimata, durante l’intera catena di “infortuni” che a vario titolo hanno visto succedersi in pochi mesi –in una surreale catena di dimissioni- sei presidenti all’interno della stessa procedura concorsuale, con una correzione “intermittente” degli scritti caratterizzata dalle continue new entry. Quanto sopra, senza neanche aver indagato o verificato (dando conto di averlo fatto) su eventuali ragioni di fondo anche di tipo ambientale, magari sottintese dai Presidenti dimissionari, e che potrebbero aver quantomeno concorso a determinare forti disagi nell’espletamento dei vari mandati.

Deve in proposito precisarsi che l’art. 9 del DPR 487/1994 esige in via generale che i commissari supplenti possono essere nominati titolari solo “nelle ipotesi di impedimento grave e documentato degli effettivi”.

Non vi è chi non veda come il ricorso a locuzioni telegrafiche sui motivi di salute (a prescindere dalla privacy sui dettagli clinici) non possa affatto formalizzare ex se il vaglio di documentata gravità, al quale l’amministrazione è invece tenuta prima di passare ad ogni surrogazione del

componente effettivo, specie in un contesto –torna ad insistersi sul punto- via via caratterizzato dalla progressiva anomalia delle citate dimissioni a catena. Né l'autorità scolastica ha inteso dare un pur minimo cenno su interlocuzioni qualificate eventualmente intercorse sul punto, non ultimo al fine di dissuadere il Presidente di turno dall'abbandono dell'incarico. Anzi, nel censurato contesto di disinvolta “normalizzazione” degli avvicendamenti de quibus, l'amministrazione ha finanche ommesso di formalizzare le dimissioni del Presidente [omissis], visto che con propria nota del 23.2.12 –senza aver allegato alcun atto a firma del Prof. [omissis]- la PA stessa si è limitata ad una laconica premessa in tal senso, solo per spiegare la solita ricerca del sostituto (“...si informa che a seguito delle dimissioni del Presidente della commissione esaminatrice di cui in oggetto, la scrivente deve procedere alla sostituzione del Presidente stesso....”).

Pertanto anche le dimissioni del Prof. [omissis] (intervenute per motivi mai esplicitati o mai resi pubblici) sono state “recepte” dall'Ufficio Scolastico precedente, senza alcun sindacato di legge sulla gravità dell'impedimento, e stavolta senza neanche potersi basare sulla locuzione telegrafica relativa ai motivi di salute.

Ancor più grave è il comportamento di superficialità istruttoria tenuto dalla PA intimata in occasione delle dimissioni del prof. [omissis]; queste ultime venivano infatti motivate anche da ragioni “istituzionali”, espressione quest'ultima che non avrebbe potuto e dovuto passare inosservata, specie per il fatto che in quel momento si stava consumando il sesto avvicendamento presidenziale in pochi mesi; eppure il prof. [omissis], con l'allegato motivo “istituzionale”, ha inteso dare un significativo segnale di discontinuità rispetto alle motivazioni rese dai predecessori, scegliendo così di non fermarsi al motivo di salute, parimenti allegato (come avrebbe potuto ben fare alla luce dei citati precedenti).

Ora, anche a voler concedere che l'amministrazione si sia ritenuta in precedenza vincolata alle laconiche dichiarazioni degli altri Presidenti uscenti (sul merito delle quali ovviamente il collegio non può e non intende esprimere alcuna riserva), resta il fatto che una volta allegata dall'ultimo Presidente dimissionario una motivazione diversa –seppur altamente criptica- in grado di far percepire come altamente probabile la compresenza di fattori ambientali e/o istituzionali di disturbo al buon andamento delle procedure in corso, sarebbe stata a quel punto una provvidenziale opportunità in mano all'amministrazione stessa quella di indagare –finalmente con doverosi approfondimenti istruttori- su di un indizio troppo generico, e nel contempo troppo importante, per essere lasciato cadere nel vuoto della solita acritica presa d'atto delle dimissioni di turno.

Ma anche in questa che poteva essere un'utile occasione per fare chiarezza su di un quadro progressivo di così spiccata anomalia, l'Ufficio Scolastico ha avuto invece la sola premura di procedere all'ennesimo reperimento dell'ennesimo supplente, tra l'altro con modalità irrituali estranee alle procedure previste dall'art. 10 del DPR 140/2008, secondo cui per ogni nomina di un effettivo avrebbe dovuto essere indicato il suo eventuale sostituto, a sua volta previamente incluso a domanda in un apposito elenco (nella specie sia il [omissis] che il prof. [omissis] sono stati invece immessi nella funzione, attraverso la frettolosa acquisizione di irrituali “disponibilità”, quando ormai il posto del predecessore era già diventato vacante).

Anche tale ultimo rilievo non appare secondario, nel delineato contesto di affollata successione di componenti dell'Organo valutativo; resta infatti evidente che, se ai continui strappi procedurali dovuti a tali avvicendamenti, si aggiunge l'irritualità con la quale volta per volta si è proceduto alle sistematiche sostituzioni, emerge uno scenario che conduce a ritenere compromesse anche le garanzie, per i candidati, di vedersi scrutinati da personale scelto in virtù di trasparenti procedure di nomina.

In buona sostanza, l'amministrazione scolastica, con il censurato modus operandi, è incorsa in un

triplice ordine di illegittimità:

Non ha effettuato alcun controllo che pure la legge le imponeva (art. 9 DPR 487/94), per valutare l'ineluttabilità dei vari impedimenti che hanno portato i componenti in carica alle loro dimissioni seriali, ed alle conseguenti nomine dei supplenti; nelle vicende in cui venivano (tout court) rappresentati motivi di salute, è stata peraltro omessa qualsiasi interlocuzione mirata, quantomeno, a persuadere il componente dimissionario di ritornare sui suoi passi, almeno nei casi (tutti da verificare nella omessa sede istruttoria) in cui la prosecuzione dell'incarico avrebbe potuto affiancarsi, con opportuni adattamenti, alle terapie e cure mediche di riferimento, specie nei casi non aggettivati dalla gravità; ancor più evidenti appaiono poi le lacune di mancata verifica dell'impedimento grave e documentato, nel caso del Prof. [omissis], in cui non sono stati neanche resi pubblici l'atto di dimissioni ed i motivi che lo hanno sorretto, ovvero nel caso delle dimissioni del Prof. [omissis], ove sono stati da quest'ultimo denunciati motivi "istituzionali" senza aver indagato (dandone contezza pubblica) su cosa in concreto si sia inteso denunciare con tale grave ma ermetica espressione;

Nel corso dell'illustrata girandola di titolari dimissionari e di supplenti, a loro volta divenuti prima effettivi e poi dimissionari, si è violata anche la normativa di settore (art. 10 DPR 140/08), preordinata a dare garanzie procedurali nella nomina dei supplenti, mediante utilizzo di un elenco pubblico (procedura radicalmente omessa nel caso dei Professori [omissis]);

In stretta conseguenza di tali violazioni formali, l'Autorità scolastica è incorsa poi in ulteriori vizi logici nella conduzione delle fasi concorsuali, ostinatamente portate avanti nonostante le inquietanti defezioni all'interno della Commissione giudicatrice (con un unico componente originario rimasto in carica), senza aver mai ritenuto di operare –man mano che si sviluppavano le dimissioni a catena, e comunque al più tardi allorché l'ennesimo Presidente dimissionario aveva delineato frizioni "istituzionali"- una motivata verifica di fondo in ordine alle possibili ricadute di tali dimissioni sull'attendibilità e sulla continuità valutativa delle procedure in atto. Il tutto secondo criteri precauzionali mirati a stabilire l'eventuale superamento di ogni limite di tollerabilità e di proporzionalità entro il quale poter applicare il rimedio della supplenza ed il salvataggio dell'intero concorso.

Quanto appena detto postula pertanto l'illegittimità degli atti impugnati, a prescindere dallo specifico vaglio giudiziario (al quale comunque il patrono ricorrente non si è sottratto) sugli effetti distorsivi che in concreto il censurato modus operandi avrebbe determinato sull'andamento generale delle procedure de quibus e sulla discontinuità valutativa della Commissione.

Rilevano infatti in modo assorbente gli illustrati deficit istruttori (associati a violazioni frontali di leggi di settore) che impongono l'azzeramento della procedura concorsuale in esame, in virtù di una loro incidenza lesiva, capace "in astratto" di viziare le conclusioni della selezione, minando in radice i legittimi affidamenti dei candidati non vincitori.

In conclusione, previa declaratoria di improcedibilità per la ricorrente sig.ra [omissis], il gravame trova accoglimento per gli altri ricorrenti sulla base dei profili censori sviluppati in motivazione, assorbita ogni altra doglianza proposta nello stesso gravame introduttivo e nei motivi aggiunti, con l'intesa che l'azzeramento delle procedure concorsuali determina comunque in via consequenziale anche l'annullamento dell'atto di approvazione della graduatoria definitiva.

Sussistono ragioni per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Unica), definitivamente pronunciandosi sul ricorso collettivo in epigrafe (come compendiato da motivi aggiunti):

-lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse nei confronti della sig.ra [omissis];  
lo accoglie, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione, quanto ai restanti ricorrenti.

Compensa le spese, eccetto che per il rimborso (a carico della PA intimata) del contributo unificato,  
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Corasaniti, Presidente

Paolo Passoni, Consigliere, Estensore

Maria Abbruzzese, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/07/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)