

**PROF. GUIDO MARONE**

**AVVOCATO**

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO**

**ROMA**

**RICORSO** nell'interesse dei prof.ri

<b>COGNOME</b>	<b>NOME</b>	<b>REGIONE</b>	<b>CLASSI DI CONCORSO</b>
BALBO	PAOLA	LOMBARDIA	AB25
BARRETTA	ROSSELLA	LAZIO	ADSS
CAPASSO	GUGLIELMO	LAZIO	ADSS
CAVALLACCIO	ANNALISA	CAMPANIA	A060
CORVINO	ALFONSO	LAZIO	ADSS
FERRARO	PASQUALINA	LAZIO	ADSS
FUSCO	LUCIA	LAZIO	ADSS,A031
MAMBELLA	ELENIA	LOMBARDIA	A022
MARCOCCIA	MATTEO	LAZIO	A050;A028
MASTROIANNI	GIUSEPPINA	CAMPANIA	AAAA;EEEE
NAPPI	CELESTE	LAZIO	ADSS
PEDULLA'	ANTONIO	EMILIA ROMAGNA	A050
PENNACCHIO	FRANCESCO SAVERIO	CAMPANIA	A060
PISTOCCHI	CATERINA NATALIA	LAZIO	ADSS
POLIDORO	GIULIA	LAZIO	A013
POMPONI	ALESSIA	LAZIO	ADSS
PULVIRENTI	CARMELO	SICILIA	A026
RAIMONDO	LUCIA	LAZIO	ADSS
RIZZARO	MATTEO	LAZIO	A022;ADMM;A012
SCALERA	FABIO	LAZIO	A048
SODINI	FRANCESCA	LAZIO	ADSS
VENTUA	MELANIA	LAZIO	ADSS;A046
VINCIGUERRA	MARIA	LOMBARDIA	A012

tutti rappresentati e difesi – giusta mandati in calce al presente atto – dall'avv. Guido Marone (cod. fisc. \_\_\_\_\_), con il quale elettivamente domiciliano in Napoli, alla

Via L. Giordano n. 15. Ai sensi dell'art. 136 cod. proc. amm. si indicano i seguenti recapiti ove si chiede siano inoltrate le comunicazioni di Segreteria: fax 081.372.13.20 – pec guidomarone@avvocatinapoli.legalmail.it

**CONTRO** il Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del Ministro p.t.

**NONCHÉ CONTRO** l'Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia, Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo,

1

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Salerno**  
Via T. Prudenza n. 7 - 84131  
Tel. 089 097 83 47

Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna, Ufficio Scolastico Regionale per le Marche, Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria, Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia, Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, Ufficio Scolastico Regionale per la Calabria, Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna, Ufficio Scolastico Regionale per la Basilicata, Ufficio Scolastico Regionale per il Molise, Ufficio Scolastico regionale per il Friuli-Venezia-Giulia, Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria, in persona dei rispettivi Direttori Generali p.t

**PER L'ANNULLAMENTO E/O LA RIFORMA: A)** del decreto dipartimentale del Ministero dell'Istruzione e del Merito – Direzione generale per il personale scolastico prot. n. 2575 e n. 2576 del 06.12.2023 (pubblicato in data 11.12.2023 sul portale InPa), recante bando 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 e dell'infanzia e primaria, su posto comune e di sostegno, laddove prevede che la graduatoria definitiva sia compilata con l'elencazione dei soli candidati vincitori, senza quindi esplicitazione dei candidati comunque risultati idonei a seguito del superamento delle prove selettive e della valutazione dei titoli dichiarati (art. 9, co. 1); **B)** del Decreto Ministeriale 26.10.2023 n. 205 e n. 206, recante disciplina regolamentare dei concorsi per l'accesso ai ruoli del personale docente, laddove prevede che la graduatoria sia compilata con l'elencazione dei soli candidati vincitori rispetto ai posti banditi (art. 12); **C)** di qualsiasi altro atto premesso, connesso e/o consequenziale siccome lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti,

**E CONSEGUENTEMENTE PER L'ANNULLAMENTO E/O LA RIFORMA: D)** dei provvedimenti di approvazione delle graduatorie definitive adottati dagli Uffici Scolastici Regionali competenti per territorio in relazione alle classi concorsuali per le quali i ricorrenti hanno concorso nei rispettivi ambiti, ut supra elencate e altresì dettagliate in atti, laddove non figurano i loro nominativi in quanto idonei,

**PER L'EFFETTO, PER LA CONDANNA ANCHE AI SENSI DELL'ART. 30 COD. PROC. AMM.** delle Amministrazioni resistenti – ciascuna per quanto di propria competenza – a pubblicare le graduatorie definitive con inserimento di tutti i candidati idonei onde consentire di evidenziare la loro collocazione sulla scorta del punteggio complessivamente riconosciuto.

**FATTO**

I ricorrenti, siccome muniti dei requisiti di ammissione, hanno partecipato (**doc. 1**) alla recente tornata concorsuale per il reclutamento del personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado e dell'infanzia e primaria, su posto comune e di sostegno, che è stata indetta dal Ministero resistente con decreto dipartimentale prot. n. 2575 e n. 2576 del 06.12.2023 (**doc. 2**) in attuazione del D.M. 26.10.2023 n. 205 e n. 206 (**doc. 3**).

La procedura, invero, si articolava a livello regionale, salve le aggregazioni disposte con decreto direttoriale della Direzione generale per il personale scolastico prot. nn. 89 e 90 del 18.01.2024 (**doc. 4**), ed era finalizzata alla copertura dei posti individuati nel contingente di nomina come successivamente rideterminato con decreto direttoriale della Direzione generale per il personale scolastico, prot. n. 77 e 78 del 17.01.2023 (**doc. 5**).

All'esito dell'espletamento delle prove selettive, brillantemente superate da ciascuno di loro, essi sono così risultati idonei avendo integrato il punteggio minimo previsto dalla *lex specialis* e, pertanto, sono indubbiamente legittimati conoscere la loro collocazione dopo la valutazione dei titoli di formazione e di carriera dichiarati e dopo la valorizzazione dei diritti alla priorità di nomina, all'inserimento nelle quote riservate e/o al riconoscimento dei titoli di preferenza ai sensi del d.P.R. 09.05.1994 n. 487.

Inopinatamente, accadeva che gli Uffici Scolastici Regionali provvedevano a pubblicare le diverse graduatorie (**doc. 6**) limitandosi a formalizzare soltanto i nominativi dei vincitori, ossia di coloro che rientravano nel novero dei posti messi a concorso (salvi ulteriori scorrimenti per rinunce), senza tuttavia dar conto dei risultati complessivi della procedura di reclutamento e, quindi, senza individuare anche i candidati idonei e i loro rispettivi posizionamenti.

La modalità adottata rinveniva il proprio fondamento nell'art. 9 del decreto dirigenziale prot. n. 2575/2023 che, in conformità a quanto disposto dall'art. 12 del D.M. n. 205/2023, prescriveva che *«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*

3

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Salerno**  
Via T. Prudenza n. 7 - 84131  
Tel. 089 097 83 47

*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, fatta salva la successiva integrazione, nel limite dei posti banditi, della graduatoria nella misura delle eventuali rinunce all'immissione in ruolo successivamente intervenute, con i candidati che hanno raggiunto almeno il punteggio minimo previsto per il superamento delle prove concorsuali».*

L'omessa pubblicazione dell'elenco degli idonei, tuttavia, viola oggettivamente i canoni costituzionali di imparzialità e trasparenza che devono connotare le procedure di reclutamento, siccome, da un lato, impedisce di verificare la correttezza dell'attività selettiva e, dall'altro, non consente di esercitare tutti i diritti e le prerogative connesse allo *status* conseguito.

Ad ogni modo, tenuto conto che l'approvazione della graduatoria limitata ai soli vincitori può essere conseguente ad un'interpretazione (invero sviata, distorta e non conforme ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico), di quanto previsto dalla norma istitutiva del concorso, e precisamente dall'art. 59, co. 10, lett. d) del d.l. 25.05.2021 n. 73 (conv. con L. 23.07.2021 n. 106), come modificato dall'art. 29 del d.l. 22.06.2023 n. 75 (conv. con L. 20.08.2023 n. 112), le censure mosse vanno anche lette in modo coordinato e congiunto con la questione di legittimità costituzionale incidentalmente sollevata.

Pertanto, avverso i provvedimenti impugnati, i ricorrenti, rappresentati e difesi come in epigrafe, agiscono innanzi a codesto ecc.mo Tribunale per chiederne l'annullamento e/o la riforma, siccome illegittimi per i seguenti

## MOTIVI

### IN RITO

**I) SULL'ASSENZA DI UN LITISCONSORZIO NECESSARIO E QUINDI SULLA ASSENZA DI CONTROINTERESSATI EX ART. 41 COD. PROC. AMM.**

In via preliminare, mette conto rimarcare come, **in relazione al *petitum* sostanziale formulato nel ricorso, non siano rinvenibili soggetti controinteressati da evocare in giudizio ai fini dell'ammissibilità della domanda.**

Con ogni evidenza, infatti, i rilievi di legittimità mossi non investono l'organizzazione della procedura concorsuale ovvero i risultati della selezione, sicché il loro eventuale accoglimento non è suscettibile di incidere sulla sfera giuridica dei candidati che, ad oggi, figurano nella graduatoria definitiva approvata e che, quindi, sono stati già immessi in ruolo ovvero sono in procinto di essere assunti.

In altri e più chiari termini, **gli effetti costitutivi della pronuncia giudiziale richiesta non comportano la caducazione degli atti adottati, e oggetto di contestazione, i quali sono stati impugnati nella parte in cui non prevedono l'inserimento dei candidati idonei.**

I vizi sollevati, quindi, sono orientati a produrre un ampliamento dei nominativi compresi negli elenchi pubblicati, siccome estesi anche ai non vincitori, senza apportare alcuna modifica alle rispettive collocazioni in base ai punteggi complessivamente riconosciuti dall'Amministrazione resistente, di modo che restano immutati i rapporti reciproci e conseguentemente sono consolidati i diritti acquisiti.

Secondo un granitico insegnamento giurisprudenziale, **non essendo sufficiente il solo dato formale della individuazione in base all'atto, la nozione di controinteressato vada riconnessa ad un interesse concreto a contraddire rispetto alla domanda formulata.**

In tal senso, costituisce *ius receptum* che «Nel processo amministrativo la qualità di controinteressato è riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento impugnato o comunque agevolmente individuabili, c.d. elemento formale, si presentino come portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto in quanto questo, di norma, attribuisce loro in via diretta una situazione giuridica di vantaggio; tale interesse deve essere di natura eguale e contraria a quella del ricorrente, c.d. elemento sostanziale, non essendo qualificabili, invece, come controinteressati i soggetti la cui posizione sia incisa solo in modo indiretto e riflesso, e tantomeno coloro i quali non possano subire alcuna sorta di pregiudizio. Il controinteressato è, quindi, tale se l'atto gli attribuisce in via diretta una situazione giuridica di vantaggio, mentre non può essere così qualificato il soggetto la cui posizione sia incisa solo in modo indiretto e riflesso, e tantomeno chi non può subire alcuna sorta di pregiudizio» (cfr. da ultimo TAR Piemonte, Sez. I, 02.02.2024 n. 107. In termini, cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 11.09.2023 n. 8244).

Ne deriva che, non essendo messo in discussione il vantaggio ottenuto dai vincitori e, al contempo, essendo tutti i candidati idonei potenzialmente interessati all'ampliamento degli elenchi, non sono rinvenibili soggetti interessati a contraddire al presente ricorso.

**II) SULLA AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO COLLETTIVO EX ART. 40 COD. PROC. AMM.**

Sempre in rito, **occorre evidenziare l'ammissibilità dell'azione in forma collettiva in quanto le posizioni giuridiche dei ricorrenti sono assolutamente omogenee e non si rinvergono, neanche in forma ipotetica, ipotesi di conflitti di interessi.**

Al riguardo, proprio con riferimento alle controversie insorte con riferimento a procedure di reclutamento del personale scolastico, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare le condizioni per la proposizione del suddetto rimedio giudiziale, valorizzando appunto il nesso inscindibile sussistente tra il bando, quale atto presupposto e vincolante nei contenuti, e la determinazione individuale, quale atto meramente attuativo; nesso che rende quindi irrilevante l'impugnazione di provvedimenti diversi quando le ragioni dedotte si appuntano sulla medesima disciplina (cfr. da ultimo, Cons. Stato, Sez. VII, 20.02.2024 n. 1687).

Nella presente vicenda, **le censure – uniche e indistinte per ciascun ricorrente – sono rivolte avverso la previsione regolamentare, recepita poi nella *lex specialis*, che esclude la pubblicazione dell'elenco degli idonei limitando la compilazione della graduatoria ai soli vincitori, sicché è del tutto indifferente l'impugnazione delle singole graduatorie,** siccome queste non sono contestate per vizi autonomi ma solo in quanto esprimono una scelta effettuata “a monte” dal Ministero resistente.

In tal senso, va ribadita l'ammissibilità della domanda proposta, ancorché nella forma del ricorso collettivo, a fronte della piena identità delle posizioni giuridiche dedotte in giudizio.

La pretesa azionata, infatti, è assolutamente omogenea in relazione al *petitum* sostanziale, versando tutti i ricorrenti nel medesimo *status* di candidati idonei all'esito delle prove, dal momento che tutte le eccezioni si incentrano unicamente sulla disciplina generale piuttosto che sulle determinazioni conclusive.

**Le doglianze articolate, quindi, non producono alcuna differenziazione nella rispettiva posizione di ciascun ricorrente, dal momento che l'accoglimento del ricorso è suscettibile di**

**produrre la medesima utilità, ossia l'integrazione degli elenchi con i loro nominativi, ferme restando l'attribuzione dei punteggi e le rispettive collocazioni.**

Orbene, come di recente osservato dal Consiglio di Stato, la valutazione circa la sussistenza delle condizioni e dei presupposti dell'azione va condotta in relazione alla *causa petendi* ed al *petitum* che, evidentemente, involgono l'atto generale di regolamentazione della procedura selettiva (*lex specialis*), indipendentemente quindi dalla successiva formazione di distinte graduatorie (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2022 n. 631 in tema Graduatorie Provinciali per le Supplenze).

Del resto, anche con riferimento alle procedure straordinarie di reclutamento, **il Consiglio di Stato ha evidenziato che la presenza in distinte graduatorie esclude che l'iniziativa processuale di ciascun ricorrente inserito nel ricorso collettivo, finalizzato alla tutela di situazioni soggettive omogenee e connotate dall'assenza di conflitto di interessi (anche potenziale), possa pregiudicare la posizione degli altri ricorrenti** (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. VII, 3 marzo 2022 n. 1537).

Sul punto, infatti, va richiamato l'insegnamento del Giudice d'Appello secondo il quale il vaglio sulle eccezioni di rito non può essere condotto sulla base di "meri schemi formali e atomistici" che produrrebbero solo centinaia di processi identici, quali causa "fotocopia" suscettibili di ingolfare il sistema di giustizia, dovendo invece ispirarsi ai principi di concentrazione e di ragionevole durata del processo.

Occorre pertanto aderire a quell'approccio "sostanzialistico" che il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire essere il criterio da seguire della delibazione delle questioni di rito, laddove è stato precisato che «*l'inammissibilità del ricorso collettivo e cumulativo produrrebbe solo decine, se non centinaia, di cause e di processi pendenti avanti al Tribunale (...) chiamato a decidere cause-fotocopia, in quanto in esse ogni singolo ricorrente propone, e sarebbe costretto a proporre, le stesse identiche censure di legittimità in radice contro l'introduzione dell'obbligo vaccinale, censure che invece potrebbero essere deliberate e sono state, in effetti, proposte in un unico giudizio, anche in attuazione, merita qui solo aggiungere, dei principi di concentrazione e di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.). La giurisprudenza amministrativa più recente viene orientandosi verso una concezione non formalistica delle condizioni per proporre il ricorso collettivo e cumulativo, visione che, pur*

*continuando doverosamente a considerare la proposizione di questo ricorso, come detto, un'eccezione ai principi di cui si è detto, secondo cui ogni distinto provvedimento si impugna con un distinto ricorso, tiene presente e pone in primario risalto nel valutare l'ammissibilità del ricorso collettivo e cumulativo, il bene delle vite, oggetto del ricorso, e in rapporto a questo l'interesse azionato dai ricorrenti (...) Sono così rispettate sostanzialmente tutte le condizioni (Cons. St., Sez. III, 1° giugno 2020 n. 3449) al ricorrere delle quali è possibile ammettere, e doveva essere ammesso dal primo giudice, il ricorso collettivo e cumulativo, la cui trattazione in un simultaneus processus, avuto riguardo alla specificità e, si aggiunga, la delicatezza del presente giudizio, non solo è legittima, ma più che mai opportuna, senza inutile proliferazione di identici innumerevoli giudizi, identici, che ingolferebbero soltanto i ruoli dei diversi Tribunali amministrativi in tutta Italia, in assenza di specifiche contestazioni rivolte contro il singolo atto per vizi propri – e non derivati – dell'atto stesso» (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 20 ottobre 2021 n. 7045).*

Con ogni evidenza, le chiare coordinate ermeneutiche illustrate nelle richiamate decisioni ben si attagliano alla presente controversia, sicché l'azione proposta è senz'altro ammissibile.

**NEL MERITO**

**III) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15 TFUE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 42 CDFUE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. 07.08.1990 N. 241. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 35 DEL D.LGS. 30.03.2001 N. 165. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E 8 DEL D.P.R. 10.01.1957 N. 3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 400, CO. 15 DEL D.LGS. 16.04.1994 N. 297. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 19 DEL D.LGS. 14.03.2013 N. 33. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 11 E 15 DEL D.P.R. 09.05.1994 N. 487. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 59, CO. 10, LETT. D) DEL D.L. 25.05.2021 N. 73 (CONV. CON L. 23.07.2021 N. 106), COME MODIFICATO DALL'ART. 29 DEL D.L. 22.06.2023 N. 75 (CONV. CON L. 20.08.2023 N. 112). VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI TRASPARENZA, IMPARZIALITÀ E LEALE COLLABORAZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DEL FAVOR PARTECIPATIONIS.**



Come dedotto, i ricorrenti lamentano la parziale pubblicazione degli esiti della tornata concorsuale cui hanno preso parte, dal momento che le Amministrazioni resistenti hanno compilato le graduatorie definitive inserendo i soli nominativi dei vincitori in relazioni ai posti banditi e, così, evitando l'esternalizzazione dei risultati complessivi e, conseguentemente, la comunicazione dell'elenco degli idonei.

**La modalità in parola, quindi, siccome dà luogo ad un'informazione del tutto incompleta, integra una manifesta violazione dei doveri di trasparenza, imparzialità e leale collaborazione siccome preclude qualsiasi possibilità dei candidati di conoscere la loro collocazione fra tutti gli idonei in base al punteggio ottenuto.**

Si tratta, invero, di una condotta la cui illegittimità è già stata accertata in occasione di precedenti tornate concorsuali, ove appunto la *lex specialis* disponeva limitazioni all'inserimento dei candidati idonei nelle graduatorie definitive.

In particolare, codesto ecc.mo Tribunale ha annullato l'art. 9, co. 1 del d.D.G. prot. n. 106 del 23.02.2016, a mente del quale «*La commissione giudicatrice, valutate le prove e i titoli ai sensi dell'articolo 6, comma 6, procede alla compilazione della graduatoria di merito, inserendo i predetti candidati nel limite massimo dei posti messi a bando per ciascuna procedura concorsuale maggiorati del 10% ai sensi dell'articolo 400, comma 15 del Testo Unico come modificato dall'articolo 1, comma 113, lettera g, della Legge*».

Orbene, con un orientamento formatosi in sede cautelare e poi confermato con pronunce di merito, è stato precisato che deve essere affermato «*l'obbligo dell'amministrazione di redazione dell'elenco completo con tutti i nominativi di coloro che hanno superato tutte le prove concorsuali relative alla procedura in oggetto distinto per singola regione e ordinato sulla base del punteggio complessivo conseguito d parte di ciascuno*» (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, ordinanza 30.03.2017 n. 1637. In senso conforme, TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, ordinanza 26.01.2018 n. 448; sentenza 31.12.2018 n. 12629; 13.02.2019 n. 13.02.2019), e ciò indipendentemente dal vincolo normativo che circoscriveva la platea degli idonei inseriti soltanto a coloro che fossero collocati nel novero del 10% ulteriore ai fini dello scorrimento.

E' di palmare evidenza, infatti, che la conoscibilità completa degli esiti di una tornata concorsuale risponda ad un interesse pubblico primario, garantendo piena trasparenza alle operazioni selettive poste in essere.

Come noto, **la trasparenza costituisce un principio cardine dell'ordinamento giuridico** siccome «*concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino*» (art. 1, co. 2 del D.Lgs. n. 33/2013).

**La vis espansiva di tale canone di condotta, quindi, non tollera limitazioni o deroghe che non siano giustificate da particolari e contrarie esigenze di pari rilievo costituzionale.**

Il principio di trasparenza, infatti, «*rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia, secondo una celebre formula ricordata dallo stesso parere n. 515 del 24 febbraio 2016, è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale "casa di vetro" improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione*» (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 02.04.2020 n. 10).

Del resto, anche l'ordinamento euro-unitario esalta la funzione e l'importanza della conoscibilità del procedimento decisionale, quale presidio ineludibile della democraticità dell'assetto costituzionale, tenuto conto che l'art. 15, co. 1 TFUE espressamente statuisce che «*Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*».

In questa prospettiva, quali valori fondamentali tutelati sia dalla Carta costituzionale che dall'ordinamento europeo, assumono rilievo «*i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione*

(sentenze n. 177 e n. 69 del 2018, n. 212 del 2017) e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla» (cfr. Corte cost., 21.02.2019 n. 20).

**L'integrale pubblicazione degli elenchi, invero, è funzionale alla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa di reclutamento del personale** e, quindi, consente di verificare le posizioni conseguite dai singoli candidati in rapporto alla collocazione degli altri idonei, **essendo quindi necessaria indipendentemente dalla sussistenza di chances di immissione in ruolo per ulteriori scorrimenti.**

In tal senso, vale rimarcare come **il dovere di assicurare la massima chiarezza sulle operazioni non vada affatto confuso con la pretesa degli idonei all'assunzione**, non potendo quindi essere circoscritta ai soli candidati compresi nella quota aggiuntiva ai vincitori.

In altri e più chiari termini, non è in discussione la validità di quelle prescrizioni cd. "taglia idonei" che sono volte a ridurre l'utilizzo dell'istituto dello scorrimento di graduatorie per favorire, di contro, la rapidità delle procedure e la loro cadenza frequente. Pertanto, non è controverso che possano vantare il diritto all'immissione in ruolo solo quei candidati che abbiano conseguito una valutazione finale più prossima possibile a quella ottenuta dai vincitori.

**La pubblicazione integrale dell'elenco degli idonei, invece, opera su un campo diverso ed è diretta a garantire condizioni sufficienti per rendere possibile un controllo, sia individuale che generalizzato, sull'azione amministrativa posta in essere e, quindi, sulla regolarità e correttezza delle operazioni selettive**, onde assicurare il coinvolgimento nella cura della "cosa pubblica" e contrastare deviazioni dal perseguimento dell'interesse pubblico, dal momento che la trasparenza è uno strumento ineludibile per attuare i principi di imparzialità e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Del resto, in quest'ottica vanno lette ed interpretate le disposizioni normative che regolano la materia *de qua* onde evitare di incorrere in un'indebita sovrapposizione tra la condizione di "idoneità" funzionale allo scorrimento della graduatoria, sottoposto alle limitazioni introdotte sia nell'ordinamento generale che in quello settoriale, e quella di "idoneità" del candidato che, invece, avendo superato le prove, acquisisce una posizione qualificata e differenziata quale partecipante alla

selezione e, pertanto, ha diritto ad avere piena contezza degli esiti complessivi della procedura selettiva, anche mediante pubblicazione di un elenco separato e distinto.

Non vi è chi non veda come la mancata conoscenza in ordine alla collocazione ottenuta in un elenco graduato, di fatto, impedisce di valutare la condotta dell'Amministrazione resistente, tanto è vero che, come ricordato, in occasione della tornata del 2016 codesto ecc.mo Tribunale ha ingiunto la pubblicazione della graduatoria integrata con i nominativi di tutti gli idonei pur a fronte di una norma che prevede la compilazione con una maggiorazione del solo 10% rispetto ai posti banditi.

Al riguardo, mette conto rimarcare come **i ricorrenti abbiano tutti conseguito punteggi elevatissimi alle prove, ottenendo quasi il massimo, e ciò nonostante non sono rientrati nel novero dei vincitori, anche a causa del cumulo delle quote riservate a particolari categorie di candidati** (docenti cd. triennalisti ex d.l. n. 73/2021, operatori del servizio civile universale ex d.l. n. 44/2023, ufficiali e volontari in ferma biennale ex D.Lgs. n. 66/2010, titolari dei benefici di cui alla L. n. 68/1999), **spesso ben oltre il limite complessivo del 50% dei posti messi a concorso.**

**La pubblicazione dell'elenco integrale, quindi, consente di valutare, tra l'altro, la possibilità di sottoporre le operazioni a sindacato giudiziale, essendo necessario dimostrare la sussistenza delle condizioni processuali dell'azione in termini di legittimazione e interesse ad agire, che dipendono ovviamente dalla collocazione prossima all'ultimo dei nominati** (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 21.03.2023 n. 2858).

Come noto, infatti, «*Nelle controversie relative alla contestazione dei risultati di un concorso pubblico non può prescindere, ai fini della verifica della sussistenza di un concreto e attuale interesse al ricorso, dalla cosiddetta prova di resistenza, dovendo il ricorrente dimostrare o comunque quantomeno fornire un principio di prova, la possibilità di ottenere un collocamento in graduatoria in posizione utile in caso di eventuale accoglimento dei motivi di ricorso proposti, essendo altrimenti inammissibile la domanda formulata*» (cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 16.11.2023 n. 3369. In termini, cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. VII, 30.06.2023 n. 6414).

Ma non solo. Si consideri altresì che, anche rispetto agli scorrimenti, l'omessa indicazione di tutti gli idonei preclude il controllo sulla legittimità delle nomine ulteriori.

Come noto, costituisce principio generale che le graduatorie concorsuali siano utilizzate per la copertura non solo dei posti banditi ma anche delle disponibilità successivamente accertate (art. 8 del d.P.R. n. 3/1957), sicché si è sempre proceduto alla compilazione di graduatorie comprensive di tutti i candidati che avevano superato le prove concorsuali.

**L'istituto dello scorrimento, poi, è andato incontro a limitazioni introdotte nell'ordinamento settoriale** (sino al 10% ai sensi dell'art. 400, co. 15 del D.Lgs. n. 297/1994) **e generale** (sino al 20% ai sensi dell'art. 35, co. 5 *ter* del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1 *bis* del d.l. n. 44/2023, conv. con L. n. 74/2023), **ma ciò evidentemente non comporta che tale contingentamento possa ridondare anche sull'onere di pubblicazione della graduatoria integrale che, come prescritto dagli artt. 11 e 15 del d.P.R. n. 487/1994, non soffre di alcuna deroga.**

In tal senso, quindi, va interpretata il disposto di cui all'art. 59, co. 10 del d.l. 25.05.2021 n. 73 (conv. con L. 23.07.2021 n. 106), come modificato dall'art. 29 del d.l. 22.06.2023 n. 75 (conv. con L. 20.08.2023 n. 112), a mente del quale «10. Al fine di assicurare che i concorsi ordinari per il personale docente per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria per i posti comuni e di sostegno siano banditi con frequenza annuale, nel rispetto dell'articolo 39, commi 3 e 3-bis della Legge 27 dicembre 1997, n. 449, in deroga alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e della legge 19 giugno 2019, n. 56, nonché in deroga alla disciplina di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, alla legge 13 luglio 2015, n. 107, al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 e ai relativi decreti attuativi, garantendone comunque il carattere comparativo, le prove di detti concorsi si svolgono secondo le seguenti modalità semplificate: (...) d) formazione della graduatoria sulla base delle valutazioni di cui alle lettere a) b) e c), nel limite dei posti messi a concorso, fatta salva, nel limite dei posti messi a concorso, l'integrazione della graduatoria, nella misura delle eventuali rinunce intervenute, con i candidati che hanno raggiunto almeno il punteggio minimo previsto per il superamento delle prove concorsuali».

La formulazione del testo normativo si allinea con quanto previsto dall'art. 19 del D.Lgs. n. 33/2013, secondo il quale «Fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni pubblicano i bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso

*l'amministrazione, nonché i criteri di valutazione della Commissione, le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori».*

Orbene, **secondo un'opzione ermeneutica non solo letterale ma anche costituzionalmente orientata, che non sacrifichi irragionevolmente le concorrenti esigenze di trasparenza, le cennate norme vanno intese come finalizzate a rimarcare l'utilizzazione delle graduatorie per i soli vincitori siccome utilmente collocati e per i candidati nominati in scorrimento (nei limiti delle facoltà assunzionali), non certo a prescrivere la compilazione di un elenco ridotto.**

Soltanto tale lettura è compatibile con la *ratio* normativa, come esplicitata nell'*incipit* del comma 10, ossia quella di addivenire ad un rapido susseguirsi di tornate di reclutamento, con cadenza annuale, per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNRR.

La pubblicazione integrale dell'elenco degli idonei, infatti, non è suscettibile di incidere sulla rapidità delle procedure concorsuali (massimo 180 giorni) o sulla loro frequenza, né tanto meno può compromettere il miglioramento della qualità del personale assunto (cui è appunto funzionale le nomina dei soli vincitori).

**L'incombente in questione, inoltre, non appare sproporzionato o eccessivamente gravoso, né può impattare sul doveroso snellimento delle operazioni,** a fronte della circostanza che i candidati idonei sono stati comunque interessati dall'attività di valutazione dei titoli da parte della Commissione esaminatrice, sicché la formalizzazione degli esiti complessivi è agevolmente realizzabile, anche tenuto conto della completa digitalizzazione della procedura con inserimento nella piattaforma di tutti i dati acquisiti nel corso dell'istruttoria (nome, cognome, classe concorsuale, punteggi, preferenze, ecc.).

In questo senso, i termini utilizzati quali "aggiornamento" (art. 19 del D.Lgs. n. 33/2013) o "integrazione" della graduatoria susseguente agli intervenuti scorrimenti vanno correttamente intesi come locuzioni volte a chiarire l'obbligo di comunicare l'effettivo utilizzo *ex post* della graduatoria anche per posti ulteriori rispetto a quelli banditi, non certo a delimitare "a monte" la compilazione della stessa graduatoria, pena altrimenti una ingiustificata lesione del principio di trasparenza.

Ne deriva, pertanto, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati e, conseguentemente, l'obbligo delle Amministrazioni resistenti di pubblicare l'elenco integrale degli idonei, così da dare piena contezza

degli esiti della procedura concorsuale rendendo noti i rispettivi posizionamenti sulla base del punteggio riconosciuto.

**QUESTIONE INCIDENTALE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

I provvedimenti impugnati sono insanabilmente illegittimi siccome violano i canoni fondamentali di ragionevolezza, proporzionalità, non contraddittorietà e adeguatezza nonché i principi di imparzialità e di buon andamento, invero cogenti nelle procedure di reclutamento.

Come dedotto, le disposizioni normative di rango primario che regolano il concorso *de quo* sono sicuramente suscettibili di un'interpretazione costituzionalmente orientata volta a valorizzarne la compatibilità con i doveri di trasparenza dell'azione amministrativa, che rappresenta un canone fondamentale dell'ordinamento giuridico siccome finalizzato a garantire la correttezza dell'operato delle pubbliche Amministrazioni.

La formulazione del dettato normativo, infatti, non preclude la sperimentazione e ricerca di soluzioni ermeneutiche che siano, da un lato, rispettose della *ratio legis*, intesa appunto a velocizzare le procedure concorsuali e ad assicurarne una cadenza regolare mediante l'immissione in ruolo dei soli vincitori (o dei candidati idonei sui posti vacanti a seguito di rinunce), e, dall'altro, coerenti con la necessità di assicurare le condizioni minime di controllo sull'*agere* pubblico.

Ad ogni modo, tenuto conto che la disciplina dettata dal bando e dalla fonte regolamentare è attuativa di precise disposizioni normative contenute nell'art. 59, co. 10, lett. d) del d.l. 25.05.2021 n. 73 (conv. con L. 23.07.2021 n. 106), come modificato dall'art. 29 del d.l. 22.06.2023 n. 75 (conv. con L. 20.08.2023 n. 112), qualora si ritenga che il dato letterale sia assolutamente incompatibile con la pretesa azionata e, quindi, con il riconoscimento del diritto a figurare in un elenco integrale di candidati idonei, si rende necessario sin d'ora proporre la questione incidentale di legittimità costituzionale della cennata norma per contrasto con l'art. 1 Cost. (principio di democraticità), con l'art. 3 Cost. (principi di ragionevolezza, adeguatezza, logicità e proporzionalità), con l'art. 97 Cost. (principi di trasparenza, di imparzialità e di buon andamento) e con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 15 TFUE e 42 CEDFU (principio di trasparenza), con ogni più ampia riserva di approfondimento e argomentazione ulteriore nel prosieguo del giudizio.

In particolare, va censurata la norma de qua laddove prescrive la *«formazione della graduatoria sulla base delle valutazioni di cui alle lettere a) b) e c), nel limite dei posti messi a concorso, fatta salva, nel limite dei posti messi a concorso, l'integrazione della graduatoria, nella misura delle eventuali rinunce intervenute, con i candidati che hanno raggiunto almeno il punteggio minimo previsto per il superamento delle prove concorsuali»*, se intesa non a disciplinare i limiti all'utilizzo della graduatoria ma a circoscrivere il novero dei candidati ivi inseriti.

Come dedotto nei motivi di ricorso, tale norma finisce per conculcare irragionevolmente la trasparenza delle operazioni selettive, precludendo la graduazione di tutti i candidati risultati idonei al termine delle prove concorsuali e della valutazione dei titoli, senza che tale effetto rinvenga una qualsiasi valida giustificazione di interesse pubblico.

In tal senso, se il contingentamento dei posti disponibili è funzionale ad assicurare la frequente indizione dei concorsi e la nomina dei migliori candidati, la riservatezza sugli esiti complessivi della procedura non risponde ad alcuna necessità e, anzi, compromette la possibilità di operare il controllo sull'azione amministrativa.

Al riguardo, occorre considerare che la questione supera certamente il vaglio della necessaria "rilevanza" in quanto i provvedimenti impugnati non fanno altro che dare attuazione alla disposizione normativa in parola, sicché questa è chiaramente applicabile nel presente giudizio.

Con ogni evidenza, inoltre, la questione è "non manifestamente infondata" siccome la previsione censurata disattende la natura aperta, trasparente e imparziale della procedura selettiva.

**P Q M**

Si conclude per l'accoglimento del ricorso. Con le conseguenze di legge anche in ordine a diritti, onorari e spese di giudizio da liquidare in favore del procuratore dichiaratosi antistatario. Ai sensi del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, si dichiara che per la presente controversia attiene a materia rientrante nel pubblico impiego, di valore indeterminabile, e, pertanto, è dovuto il contributo unificato nella misura ridotta nell'importo pari ad € 325,00.

Napoli – Roma, 20.01.2025

(avv. Guido Marone)

Firmato digitalmente da: MARONE GUIDO  
Ruolo: 4.6 Avvocato  
Organizzazione: ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NAPOLI  
Data: 20/01/2025 18:22:19

16

**Napoli**  
Via L. Giordano n.15 - 80127  
Tel. 081 229 83 20

**Aversa**  
Via G. Verdi n. 13 - 81031  
Tel. 081 229 83 20

**Roma**  
Via A. Salandra n. 18 - 00187  
Tel. 06 442 72 294

**Nola**  
Via G. Imbroda n. 67 - 80035  
Tel. 081 229 83 20

**Milano**  
Largo F. Richini n. 6 - 20122  
Tel. 02 582 15 254

**Salerno**  
Via T. Prudenza n. 7 - 84131  
Tel. 089 097 83 47



### **Avviso**

La pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza collegiale n. 3755 del 27.02.2026, emesso dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. IIIbis, nel giudizio RGN 1004/2025.

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso nella seconda sottosezione "Ricerca ricorsi", rintracciabile all'interno della seconda sottosezione "Lazio-Roma" della sezione "T.A.R.".