

Pubblicato il 21/01/2021

N. 00192/2021 REG.PROV.COLL.
N. 01742/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1742 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Luca Fantacci, rappresentato e difeso dall'avvocato Mara Boffa, con domicilio digitale eletto presso la sua casella PEC come da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Milano, via Eustachi, n. 7;

contro

Università degli Studi di Milano, in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio *ex lege* presso gli Uffici della stessa in Milano, via Freguglia, n.1;

nei confronti

Silvia Antonia Conca, non costituita;

Andrea Leonardi, non costituito;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- del D.R. 1840/2019 del 20.05.2019 di revoca del D.R. n. 3323/2018 del 3.10.2018 “per la sola parte nella quale è stata nominata la Commissione Giudicatrice per la procedura in questione, con conseguente inefficacia di tutti gli atti conseguenti redatti dalla stessa Commissione” e con cui la procedura è stata “rimessa a una nuova Commissione Giudicatrice che sarà costituita ai sensi della normativa vigente” (conosciuto in data 28.5.2019);
- del D.R. 431/2019 del 29.1.2019 con cui il Rettore dell'Università degli Studi di Milano ha costituito un Collegio di verifica, con funzioni consultive a supporto della verifica di regolarità degli atti della procedura;
- del verbale del Collegio di verifica della procedura di selezione del 25 marzo 2015 (rectius 2019);
- della nota prot. 34894/2019 del 5.04.2019 con cui il Rettore dell'Università degli Studi di Milano sulla base del verbale redatto dal Collegio di verifica ha richiesto alla Commissione giudicatrice di riesaminare titoli e pubblicazioni dei candidati, esprimendo una nuova valutazione formale e di merito;
- dell'art. 14 del Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia, in attuazione della Legge 30 dicembre 2010, n. 240 dell'Università degli Studi di Milano, ove interpretato nel senso di consentire che il Collegio di verifica possa

essere composto da docenti in quiescenza e non appartenenti al settore concorsuale oggetto della selezione;

- con le statuizioni conseguenti, idonee a rendere effettivo il giudicato, nella previsione dell'articolo 34, c. 1, lettera e), c.p.a.;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- del D.R. 3120/2019 del 23.08.2019, conosciuto in data 06.09.2019, di revoca del bando di indizione della procedura di selezione per la chiamata di un professore di seconda fascia, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della L. 240/2010, per il settore concorsuale 13/C1 – Storia Economica – Settore Scientifico Disciplinare SECS-P/12 – Storia Economica, presso il Dipartimento di Studi Storici – codice 3834, emanato con il D.R. n. 2240/2018 del 19.6.2018;

- del D.R. 2920/2019 del 31.07.2019 con cui il Rettore dell'Università degli Studi di Milano ha costituito la nuova Commissione Giudicatrice per la procedura di selezione di cui sopra, nelle persone della Prof.ssa Maria Fusaro (Univ. Exeter), Prof. Franco Maria Amatori (Università Bocconi di Milano), e del Prof. Valerio Varini (Università degli Studi di Milano Bicocca);

- del D.R. 3038/2019 del 7.08.2019 con cui il Rettore dell'Università degli Studi di Milano ha costituito la nuova Commissione Giudicatrice per la procedura di selezione sopra citata, nelle persone della Prof.ssa Daniela Felisini (Università di Roma Tor Vergata), del Prof. Carlo Marco Belfanti (Università degli Studi di Brescia) e del Prof. Ezio Ritrovato (Università degli Studi di Bari);

- con le statuizioni conseguenti, idonee a rendere effettivo il giudicato, nella previsione dell'articolo 34, c. 1, lettera e), c.p.a.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Milano;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2020 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con decreto rettorale n. 2241/2018 del 19 giugno 2018 l'Università degli Studi di Milano ha indetto una procedura di selezione per la copertura di n. 1 posto di professore di seconda fascia ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 240/2010, per il settore concorsuale 13 C/1 (Storia Economica) e settore scientifico-disciplinare SECS-P/12 (Storia economica), presso il Dipartimento di Studi Storici.

1.1. Il ricorrente ha presentato domanda di partecipazione alla procedura.

1.2. La Commissione giudicatrice all'uopo nominata, dopo aver stabilito i criteri di valutazione (cfr. verbale n.1 del 30 ottobre 2018) in conformità al bando e al Regolamento d'Ateneo per la chiamata dei Professori di prima e seconda fascia, ha effettuato la valutazione dei candidati, stilando una graduatoria di merito sulla base dei titoli e delle pubblicazioni presentate dai medesimi (cfr. verbale n. 2 del 27 novembre 2018).

In tale graduatoria il ricorrente è risultato collocato al primo posto con 56,5 punti.

La Commissione giudicatrice, quindi - così come previsto nel verbale n. 1 che stabiliva che fossero ammessi alla prova orale candidati in numero triplo rispetto al posto da ricoprire secondo l'ordine della graduatoria di merito risultante dalla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni - ha ammesso alla prova orale i primi tre candidati della graduatoria.

L'odierno ricorrente, come previsto dal bando, è stato sottoposto anche ad un'ulteriore prova didattica in quanto non in possesso delle qualifiche previste dall'art. 10, comma 2, lettera k) del Regolamento d'Ateneo (cfr. verbale n. 3 del 10 dicembre 2018).

Al termine della procedura di selezione, la Commissione ha individuato all'unanimità (cfr. verbale n. 4 dell'11 dicembre 2018 e relativa relazione finale) il Dott. Fantacci quale candidato maggiormente qualificato a svolgere le funzioni didattiche e scientifiche richieste dal bando, avendo quest'ultimo dimostrato *“una solida preparazione dal punto di vista metodologico, accompagnata dalla capacità di analizzare direttamente tanto le fonti di carattere archivistico quanto la letteratura scientifica che caratterizza la ricerca storico-economica, sia con riferimento all'età moderna sia rispetto all'età contemporanea ... come appare del resto evidente dalla sua estesa produzione scientifica”*.

1.3. In data 11 gennaio 2019, la candidata interna Dott.ssa Conca - esclusa dalla prova orale essendosi collocata al quarto posto della graduatoria con 42 punti e non avendo quindi conseguito un punteggio sufficiente nella valutazione dei titoli e delle pubblicazioni - ha presentato al Rettore un esposto evidenziando profili di illegittimità

della procedura di selezione, sia in relazione ai criteri di valutazione sia in relazione ai giudizi espressi dalla Commissione sui candidati

1.5. Il Rettore, decidendo di tenere conto della segnalazione pervenuta dalla candidata Conca e richiamando l'art. 14 del Regolamento di Ateneo, ha nominato, con D.R. 431/2019 del 29 gennaio 2019, un Collegio di verifica con funzioni consultive *“a supporto della verifica di regolarità degli atti della procedura”*.

1.6. Il Collegio di verifica (cfr. verbale del 25 marzo 2019, pur erroneamente indicato come 2015) ha riesaminato integralmente i titoli e le pubblicazioni dei candidati.

In esito a tale attività ha quindi proposto una nuova graduatoria che ha visto la candidata Conca al primo posto e il ricorrente al quarto posto.

1.7. Il Rettore, ricevuto il verbale redatto dal Collegio di verifica, ha richiesto alla Commissione con nota prot. 34894/2019 del 5 aprile 2019 di riesaminare titoli e pubblicazioni dei candidati *“esprimendo una valutazione formale e di merito”*.

1.8. Nella seduta del 16 aprile 2019 la Commissione giudicatrice, preso atto della richiesta del Rettore e presa visione del verbale redatto dal Collegio di verifica e dei rilievi dallo stesso formulati, pur evidenziando che *“i criteri di valutazione, le procedure e le modalità adottate sono diverse rispetto a quelle stabilite dal bando, dalle norme applicate dall'Ateneo e, di conseguenza, da quelle utilizzate dalla Commissione giudicatrice stessa”*, ha rinnovato il proprio giudizio, precisando che: *“La Commissione giudicatrice provvede a effettuare quanto richiesto dal Rettore e osserva preliminarmente che la nuova valutazione non potrà comunque discostarsi dalle disposizioni dell'Ateneo nel Regolamento per la*

disciplina della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia in attuazione della Legge 30 dicembre 2010, n. 240'.

La Commissione, quindi, in applicazione dei criteri di valutazione predeterminati nel Verbale n. 1, ha confermato i punteggi già attribuiti e, di conseguenza, la graduatoria finale, con l'odierno ricorrente collocato al primo posto.

Il verbale contenente la rivalutazione dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati è stato trasmesso dalla Commissione giudicatrice al Rettore nella stessa data del 16 aprile 2019.

1.9. Il Rettore con decreto 1840/2019 del 20 maggio 2019 ha disposto – ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990 - la revoca del D.R. n. 3323/2018 del 3 ottobre 2018 *“per la sola parte nella quale è stata nominata la Commissione giudicatrice per la procedura in questione, con conseguente inefficacia di tutti gli atti conseguenti redatti dalla stessa Commissione”* e ha rimesso la procedura ad una nuova Commissione giudicatrice da costituirsi ai sensi della normativa vigente, considerato che la difformità tra le valutazioni espresse dai collegi *“entrambi composti da esperti della materia concorsuale”* non consentirebbe *“di chiarire in modo inequivoco, i dubbi sollevati in merito ai presunti profili di illegittimità della procedura, né, per l'effetto, di procedere all'approvazione degli atti”*.

1.10. Avverso tale provvedimento e gli altri atti meglio indicati in epigrafe il dott. Fantacci ha proposto ricorso, chiedendo l'annullamento previa tutela cautelare.

1.11. Si è costituita in giudizio l'Università degli studi di Milano, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

1.12. Alla camera di consiglio dell'11 settembre 2019, convocata per l'esame della domanda cautelare, il ricorrente vi ha rinunciato.

1.13. Successivamente il Rettore con decreto n. 2920 del 31 luglio 2019 ha nominato i nuovi componenti della Commissione, che, tuttavia, non hanno accettato la nomina. Anche quelli successivamente nominati con decreto n. 3038 del 7 agosto 2019 hanno ugualmente rifiutato la nomina.

1.14. Quindi il Rettore, con decreto n. 3120 del 23 agosto 2019, preso atto delle rinunce, ha revocato il bando di indizione della procedura e, in definitiva, la procedura stessa.

1.15. Tale provvedimento, unitamente ai decreti di nomina della Commissione, è stato impugnato con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 novembre 2019.

1.16. In vista della trattazione nel merito le parti hanno depositato scritti difensivi insistendo nelle rispettive conclusioni.

1.17. Indi all'udienza pubblica del 4 novembre 2020 la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione.

DIRITTO

2. La vicenda di cui è causa può essere sinteticamente riassunta secondo due successive sequenze procedimentali, cui corrispondono rispettivamente l'impugnazione degli atti con il ricorso introduttivo e con quello per motivi aggiunti.

2.1. Secondo la prima sequenza, nell'ambito della selezione per la copertura di n. 1 posto di professore di seconda fascia ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 240/2010, per il settore concorsuale 13 C/1 (Storia Economica) e settore scientifico-disciplinare Secs-P/12 (Storia

economica), presso il Dipartimento di Studi Storici, indetta dall'Università degli Studi di Milano, la Commissione ha proceduto alla valutazione dei candidati, all'esito della quale ha individuato l'odierno ricorrente quale candidato maggiormente qualificato.

2.1.1. Senonché il Rettore, a seguito dell'esposto presentato da una concorrente, non ammessa alla prova orale, circa l'esistenza di profili di illegittimità della procedura, facendo applicazione dell'art. 14 del Regolamento sulle procedure di chiamata, ha nominato un Collegio di verifica, "*a supporto della verifica di regolarità degli atti?*" della procedura.

2.1.2. Tale Collegio ha proceduto ad una valutazione autonoma dei candidati, pervenendo ad un giudizio difforme da quello della Commissione, che, chiamata a ripronunciarsi, ha confermato la propria valutazione.

2.1.3. Indi il Rettore ha revocato la nomina della predetta Commissione, rimettendo la procedura ad una nuova Commissione.

2.1.4. Tale sequenza di atti (tutti identificati e indicati nella parte in epigrafe nonché nella parte in fatto) sono stati impugnati con il ricorso introduttivo.

2.2. La seconda sequenza procedimentale si compone degli atti di nomina della nuova Commissione, non andati a buon fine per il rifiuto dei componenti nominati di accettare l'incarico, e della determinazione del Rettore di revocare, infine, la procedura.

2.2.1. Tali atti sono stati impugnati con il ricorso per motivi aggiunti.

3. La descrizione di quanto precede porta il Collegio a ritenere prioritario l'esame del ricorso per motivi aggiunti, il cui esito è destinato ad incidere sulla sorte processuale del ricorso introduttivo. Se infatti il

ricorso per motivi aggiunti non fosse fondato, il ricorso introduttivo sarebbe improcedibile, posto che l'intera procedura è stata revocata, di talchè il ricorrente non avrebbe più alcun interesse a contestare, sotto alcun profilo, gli atti di una selezione ormai espunta dal mondo giuridico.

Di contro, se il ricorso per motivi aggiunti fosse fondato, il ricorso introduttivo dovrebbe essere esaminato nel merito,

4. Dunque, il ricorso per motivi aggiunti è affidato ai mezzi di gravame di seguito sintetizzati:

I) Violazione dell'art. 21-septies L. n. 241/1990. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Incompetenza. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità, contraddittorietà, travisamento dei presupposti, difetto assoluto di attribuzione. Sviamento di potere: posto che non avrebbe dovuto essere effettuata nessuna rivalutazione dei candidati, il Rettore non avrebbe avuto il potere di revocare la procedura;

II) Violazione dell'art. 97 Cost., degli artt. 1, 3, 7 e 21 *quinquies* L. n. 241/1990, dell'art. 18 L. 240/2010. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per incongruenza, illogicità e irragionevolezza della motivazione: non sussisterebbe una motivazione plausibile delle mutate ragioni di interesse pubblico a fondamento della revoca della procedura. L'inadeguatezza della motivazione sarebbe vieppiù evidente tenuto conto della cornice normativa tracciata dall'art. 18 della L. 240/2010, ai sensi del quale le procedure per la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia di ciascun ateneo statale sono effettuate sulla base di una

programmazione triennale, volta a garantire la sostenibilità nel tempo degli oneri finanziari e stipendiali. Il provvedimento di revoca sarebbe carente anche sotto tale profilo, non dando conto di alcun mutamento delle esigenze sottese alla programmazione triennale;

III) Illegittimità derivata: i provvedimenti gravati in questa sede sarebbero viziati per invalidità derivata.

5. Va rilevato preliminarmente che nell'articolazione impugnatoria il ricorrente non deduce specifici motivi di censura in relazione ai due provvedimenti di nomina della Commissione.

Il che rende di per sé inammissibile l'impugnazione per violazione dell'art. 40 comma 1 lett. d) c.p.a.

D'altro canto tali provvedimenti – per effetto delle immediate rinunce dei componenti nominati – non hanno prodotto alcun effetto, non avendo quindi inciso nella sfera giuridica del ricorrente.

Ne discende l'inammissibilità dell'impugnazione dei provvedimenti predetti anche sotto tale profilo.

6. Il primo ed il secondo mezzo di gravame possono essere esaminati congiuntamente.

Il supporto motivazionale del provvedimento di revoca della procedura è rinvenibile nelle perifrasi di seguito riportate:

- *“dato atto che le reiterate rinunce [dei nominati componenti della nuova Commissione] rendono evidente l'impossibilità a nominare la nuova Commissione”*,

- *“considerato che le esigenze di garantire la tempestiva conclusione della procedura e di assicurare le condizioni di assoluta imparzialità e terzietà per un'obiettiva valutazione ex novo dei candidati che avevano condotto alla nomina di una*

Commissione Giudicatrice, debbano allo stato essere valutate in ragione dell'interesse pubblico a non procrastinare una situazione di obiettiva incertezza, non imputabile all'Università

- *“dato atto che le reiterate attività condotte dall'amministrazione finalizzate alla costituzione della commissione hanno dato un esito sempre negativo che – vista la dinamica dei fatti e le giustificazioni prodotte dai commissari nominati - denota una evidente situazione di criticità complessiva, difficilmente spiegabile ma oggettivamente strumentale e preclusiva alla regolare nomina di una commissione, che ragionevolmente rende necessaria ed opportuna la revoca del bando con il quale è stata indetta la procedura”*.

7. Va rammentato che ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, della legge n. 241 del 1990, nella sua versione vigente *ratione temporis*, a seguito della novella introdotta con dall'art. 25, comma 1, lettera b-ter, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, *“Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge”*.

8. Il Collegio osserva che i fatti posti a fondamento della motivazione espressa nel provvedimento impugnato non possono ritenersi ascrivibili ai presupposti di cui alla norma sopra richiamata, avuto particolare riguardo a sopravvenuti motivi di pubblico interesse e al mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento.

8.1. Sotto un primo profilo la difficoltà riscontrata nel costituire la nuova commissione giudicatrice costituisce una criticità superabile tenuto conto che la scelta è stata diretta nei confronti di soli sei soggetti, che tuttavia non esauriscono certo il bacino dei professori del settore concorsuale 13/C1.

In ogni caso la riscontrata difficoltà non può certamente costituire un mutamento della situazione di fatto e, tanto meno, un sopravvenuto motivo di interesse pubblico idoneo a legittimare la revoca della procedura.

8.2. Sotto altro profilo va osservato che l'indizione di una procedura selettiva in ambito universitario costituisce attuazione della programmazione triennale del fabbisogno del personale docente (cfr. art. 1 ter del D.L. 7/2005, richiamato dall'art. 18 comma 2 della L. 240/2010), che, a sua volta, rappresenta la sintesi delle esigenze di approvvigionamento del personale docente e delle disponibilità finanziarie.

Il bando in questione dà espressamente atto che le relative procedure di chiamata "*rientrano nella programmazione triennale*" e richiama le delibere con cui il Consiglio di Amministrazione ha disposto l'assegnazione ai Dipartimenti dei posti di professore di II fascia nonché le delibere con cui i Consigli di Dipartimento hanno fornito le indicazioni utili per l'emanazione dei relativi bandi.

8.3. Ciò osservato, nessun elemento riferibile al mutamento delle esigenze di approvvigionamento o di sopravvenuto *deficit* delle risorse finanziarie viene addotto dal Rettore a sostegno della disposta revoca della procedura.

La manifestata esigenza di “*non procrastinare una situazione di obiettiva incertezza, non imputabile all’Università*” appare una motivazione generica e decontestualizzata, non tenendo conto delle esigenze che, a monte, hanno condotto all’indizione della procedura.

Nessun riferimento a indicazioni in tal senso del Consiglio di Dipartimento competente si rinviene nel provvedimento impugnato, organo che necessariamente deve intervenire nella richiesta di posti da ricoprire e quindi anche nella corrispondente revoca.

8.4. In altri termini il provvedimento di revoca della selezione, pur andando a incidere su un atto di rilevanza strategica come quello di programmazione triennale, non esplicita in alcun modo il nuovo assetto organizzativo che dovrebbe giustificare la determinazione assunta.

In sintesi le ragioni poste a fondamento dello *jus poenitendi* dell’Università non sono coerenti né con il quadro fattuale né con la cornice normativa di riferimento.

8.5. In conclusione, assorbiti ulteriori profili di censura, il ricorso per motivi aggiunti è fondato e va accolto, dovendosi disporre l’annullamento del provvedimento di revoca del bando.

9. L’accoglimento del ricorso per motivi aggiunti determina, come sopra rilevato, la necessità di scrutinare il ricorso introduttivo, diretto contro la sequenza procedimentale che ha condotto al provvedimento di revoca della Commissione giudicatrice, per difformità del giudizio confermato dalla stessa rispetto a quello del Collegio di verifica nominato dal Rettore.

10. Il ricorso è affidato ai motivi di gravame di seguito sintetizzati:

I) Violazione degli artt. 97 Cost., 1, 3, 7, 17-bis, 20 e 21 *quinquies* della L. n. 241/1990. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria: il decreto di revoca della Commissione non sarebbe stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, tenuto conto che il ricorrente era il vincitore della procedura. Il potere di autotutela sarebbe stato, inoltre, esercitato al di fuori del perimetro consentito dall'art. 21-*quinquies* della L. n. 241/1990. Invero ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 2000, n. 117, e dell'art. 14, c. 3, del Regolamento di Ateneo, il Rettore, salvo che riscontri irregolarità è tenuto ad accertare con proprio decreto, entro trenta giorni dalla consegna, la regolarità degli atti e a dichiarare i nominativi dei vincitori o degli idonei. Il rapporto tra la Commissione giudicatrice (cui compete la funzione valutativa) e il Rettore (cui compete l'approvazione degli atti della Commissione) rientrerebbe nel paradigma di cui all'art. 17-bis della L. n. 241/1990, potendo tale approvazione ricondursi appunto all'accezione di atto di assenso, concerto o nulla osta che, ai sensi dell'art.17-bis della Legge 241 del 1990, deve essere emanato entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento. Il Rettore avrebbe lasciato decorrere inutilmente tale termine, il che comporterebbe l'automatica acquisizione del provvedimento di approvazione degli atti per decorrenza del termine. L'autotutela avrebbe quindi dovuto riguardare anche il provvedimento tacito di approvazione degli atti concorsuali, *medio tempore* formatosi per decorso del termine dei 30 giorni, mentre nella specie avrebbe inciso soltanto sulla nomina della Commissione e sugli atti da questa adottati;

2) Violazione dell'art. 5 del D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117, dell'art. 14 del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia, degli artt. 1, 3, 21-*quinquies* e 21-*septies* della L. n. 241/1990, e dell'art. 17 del Bando di concorso. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Incompetenza. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità, contraddittorietà, travisamento dei presupposti, difetto assoluto di attribuzione. Sviamento di potere: il controllo assegnato al Rettore è di tipo formale, non potendo incidere sulla discrezionalità tecnica assegnata alla Commissione esaminatrice. Tale controllo non può in alcun modo estendersi sino al punto da consentire al Rettore e al Collegio di verifica di sindacare il merito delle valutazioni effettuate dalla Commissione giudicatrice. Al Collegio di verifica è stato richiesto di rendere un parere tecnico-consultivo sulla scorta dell'esposto presentato dalla candidata interna *“in merito a presunti profili di illegittimità della procedura, attinenti, nello specifico, la determinazione e l'applicazione dei criteri di valutazione”* senza alcuna precisa e chiara indicazione circa i pretesi profili di illegittimità ravvisabili nella valutazione della Commissione. L'esposto sarebbe quindi divenuto una sorta di pretesto per rifare il giudizio comparativo, sovvertendo gli esiti del concorso. In violazione dell'art. 14 del Regolamento di Ateneo il Collegio di verifica non si sarebbe limitato a verificare la sussistenza di pretesi vizi di forma, ma avrebbe completamente riformulato il giudizio nei confronti dei soli candidati Fantacci e Conca, a detrimento del primo, giungendo addirittura a sovvertire la posizione conseguita dai due candidati nella graduatoria approvata dalla Commissione. Inoltre

avendo la Commissione giudicatrice ritenuto di confermare la valutazione già espressa nei confronti dei candidati e la graduatoria finale, il Rettore non avrebbe avuto alcun potere di sindacare il merito delle valutazioni effettuate dalla Commissione;

III) Violazione dell'art. 5 del D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117, dell'art. 14 del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia, dell'art. 17 del Bando di concorso, dell'art. 21-*quinquies* L. 7 agosto 1990, n. 241. Incompetenza. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, travisamento dei presupposti. Sviamento di potere: il provvedimento rettorale di autotutela si fonderebbe su una motivazione illogica e irragionevole, con riferimento ai tre profili di contrasto tra le conclusioni del Collegio di verifica e quelle della Commissione;

IV) Violazione dell'art. 5 del D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117, degli artt. 12 e 14 del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia, dell'art. 17 del Bando di concorso, degli artt. 1, 3, 21-*quinquies* L. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, travisamento dei presupposti. Sviamento di potere: la scelta dei componenti del Collegio di verifica sarebbe ricaduta su docenti di Storia Moderna che, in quanto appartenenti ad altro SSD (M-STO/02), non potrebbero essere ritenuti "esperti" del SSD cui afferisce la selezione di trattasi. Sebbene la normativa richiamata in epigrafe non indichi quali criteri debbano essere osservati per la nomina di tale Collegio, non può dubitarsi che, affinché il parere tecnico-consultivo possa essere considerato attendibile, i componenti del Collegio medesimo debbano

vantare una competenza specifica nel settore concorsuale relativo alla posizione da ricoprire.

11. Il Collegio, in applicazione del principio della ragione più liquida, ritiene di esaminare in via prioritaria il secondo mezzo di gravame.

12. Il motivo è diretto nei confronti sia del provvedimento di nomina del Collegio di verifica e della conseguente sua attività valutativa sia del decreto di revoca della Commissione.

13. Ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117 il Rettore con proprio decreto, accerta, entro trenta giorni dalla consegna, la regolarità degli atti compiuti dalla Commissione e, nel caso in cui riscontri irregolarità invia con provvedimento motivato gli atti alla Commissione, assegnandole un termine.

Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di Ateneo per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia l'accertamento della regolarità degli atti della Commissione compete al Rettore il quale, ove ne ravvisi l'opportunità, può avvalersi della consulenza di un collegio di verifica da lui stesso nominato, con l'incarico di esaminare in via preliminare, sotto il vincolo della riservatezza, gli atti predisposti dalla Commissione medesima. Nel caso riscontri o gli vengano segnalati vizi di forma, il Rettore, con provvedimento motivato, rinvia gli atti alla Commissione perché provveda alla loro regolarizzazione entro il termine stabilito dallo stesso.

14. La giurisprudenza ha avuto modo di affermare che il controllo di regolarità del Rettore, disciplinato dall'art. 5 del D.P.R. 117/2000 a garanzia del corretto operato delle commissioni preposte alla selezione, ha contenuto pregnante, investendo non solo l'osservanza delle regole

formali del procedimento, ma anche la completezza e l'adeguatezza dell'istruttoria, l'assenza di contraddittorietà interna, la congruità e la sufficienza della motivazione, la finalizzazione dei giudizi idoneativi, allo scopo primario di selezionare docenti in possesso di qualità caratterizzate da livelli di eccellenza quanto alla produzione scientifica, all'esperienza didattica, all'impegno nei settori della ricerca, peculiari e non eludibili per il conferimento dei posti di insegnamento a livello accademico (Consiglio di Stato sez. VI, 17 luglio 2020, n.4614; TAR Milano sez. III 14 giugno 2016 n. 1186; TAR Lazio - Roma, sez. III, 9 novembre 2012, n. 9240; Consiglio Stato, sez. VI, 29 febbraio 2008, n. 754).

14.1. Pertanto, il potere del Rettore in relazione agli atti della Commissione può essere esercitato in relazione a qualsiasi illegittimità sanabile mediante la rinnovazione delle attività amministrative, senza limitazione dei vizi sanabili alle mere irregolarità (TAR Torino sez. I, 5 aprile 2013, n. 423; TAR Catania, sez. III, 11 febbraio 2013, n. 400; Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2012, n. 1104; Consiglio Stato, sez. VI, 02 maggio 2005, n. 2067; TAR Torino, sez. I, 30 giugno 2011, n. 705).

14.2. Se è vero che il potere di controllo del Rettore si presenta ampio, è altrettanto vero che la sua valutazione non può sovrapporsi a quella della Commissione giudicatrice, dando luogo nella sostanza ad un nuovo giudizio di merito riservato alla sola sfera di discrezionalità tecnica della Commissione giudicatrice.

Il controllo del Rettore investe “*ab externo*” l'operato della Commissione giudicatrice e in alcun modo può introdurre una rinnovazione o

duplicazione della valutazione del merito scientifico, culturale e didattico dei candidati, in sostituzione dell'organo a ciò preposto.

La Commissione ha infatti il compito di valutare i candidati in relazione al settore concorsuale e scientifico-disciplinare messo a concorso, di redigere una graduatoria assegnando i punteggi in applicazione dei criteri prefissati, per pervenire infine all'individuazione del candidato maggiormente qualificato alle funzioni didattiche e scientifiche.

Non si tratta di una procedura abilitativa, bensì comparativo-valutativa della congruità del profilo scientifico del candidato in relazione al posto oggetto della procedura concorsuale.

E tale valutazione è rimessa, appunto, esclusivamente alla Commissione, che esprime un "giudizio qualitativo" sulle esperienze e sulla preparazione scientifica dei candidati, attinente all'ampia sfera della discrezionalità tecnica.

15. Così delineata la cornice di riferimento ai fini dello scrutinio degli atti impugnati, va osservato che, a fronte dell'esposto di una candidata che lamentava la non corretta applicazione dei criteri di valutazione da parte della Commissione (dunque, di fatto, censurando il *proprium* dell'attività valutativa dell'organo tecnico), il Rettore, facendo applicazione della facoltà concessa dall'art. 14 del Regolamento di ateneo, e ritenendo opportuno "*acquisire un parere tecnico-consultivo, a cura di soggetti aventi specifica qualificazione nella materia di concorso, in merito alle questioni contestate*", ha nominato, con provvedimento del 29 gennaio 2019, il Collegio di verifica.

16. Va innanzi tutto rilevato che nel provvedimento di nomina il Rettore non esplicita quali sarebbero le circostanze da cui ha tratto il

convincimento circa l'opportunità di ricorrere alla consulenza di un collegio di verifica, facendo mero riferimento all'esposto della candidata.

Tale riferimento appare però piuttosto un semplice antecedente storico, non essendo accompagnato né dall'esplicitazione del contenuto dell'esposto stesso, né, soprattutto, da alcuna autonoma manifestazione di giudizio del Rettore in relazione al contenuto predetto, anche tenuto conto del fatto che nell'esposto è stata contestata in sé l'attività di determinazione dei criteri e di valutazione della Commissione (in particolare quanto alle pubblicazioni e all'apporto individuale dei candidati), sovrapponendo, per ciascun candidato, la personale opinione dell'esponente alla valutazione dell'organo tecnico.

16.1. Va poi osservato che nel provvedimento di nomina non è stato circoscritto l'ambito del mandato conferito al Collegio, sicché deve ritenersi, necessariamente, che lo stesso dovesse operare nei limiti di cui all'art. 14 del predetto Regolamento, dunque esaminando gli atti "predisposti" dalla Commissione, senza tuttavia sovrapporre una propria valutazione o "ripetere" l'attività svolta.

16.2. Ebbene, diversamente da quanto stabilito dal Regolamento, il Collegio di verifica, lungi dal fornire un parere circa gli atti assunti dalla Commissione, ha espresso una propria valutazione su ciascuno dei candidati, non facendo riferimento, secondo quanto risulta dal verbale della riunione del 25 marzo 2019, né ai criteri stabiliti dalla Commissione giudicatrice, né a propri criteri autonomamente e previamente determinati.

Il Collegio di verifica, ingerendosi nella valutazione dei titoli dei candidati ed esprimendo giudizi sul merito professionale e culturale degli stessi, ha di fatto duplicato l'attività dell'organo a ciò deputato, pervenendo financo alla formazione di una nuova graduatoria di merito.

16.3. La Commissione giudicatrice chiamata a ripronunciarsi ha confermato il proprio giudizio con ampia e circostanziata motivazione, all'esito di una scrupolosa rinnovazione dell'attività valutativa (come si evince dalla 28 pagine che compongono la relazione a seguito della seduta del 16 aprile 2019).

16.4. A fronte della conferma del giudizio da parte della Commissione, il Rettore, con il decreto del 20 maggio 2019, trovandosi al cospetto di due (diverse) valutazioni di merito espresse dai due organismi, ha disposto la revoca della Commissione giudicatrice, con conseguente inefficacia di tutti gli atti.

17. La sequenza degli atti di cui sopra, avvinti tra loro da una stretta connessione logica e giuridica, in quanto collegati da una "causa" unitaria, costituisce un *vulnus* alle regole che governano le procedure selettive.

In tale ambito le valutazioni affidate alla cura dell'organo tecnico sono vincolanti per l'amministrazione che ha indetto la selezione in ordine ai giudizi tecnico-discrezionali formulati sui profili curriculari dei candidati. L'Amministrazione che ha bandito il concorso non può legittimamente disattendere i risultati dell'attività valutativa della commissione giudicatrice all'uopo nominata, se non laddove siano stati verificati – e adeguatamente esplicitati – vizi dell'attività della Commissione stessa. Diversamente opinando si verrebbe a creare un

inusitato potere di veto da parte della Amministrazione, capace di sterilizzare *ad libitum* il contenuto degli apprezzamenti tecnico-discrezionali dell'organo competente a compiere la valutazione dei concorrenti, in spregio ai più elementari principi di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa (Cons. Stato sez. VI 28 giugno 2016 n. 2855).

18. Il Rettore, di contro, nella procedura *de qua*, non si è limitato ad acquisire un parere sull'attività svolta dalla Commissione, parere che avrebbe dovuto formare il corredo istruttorio su cui svolgere autonome considerazioni, ma ha di fatto sovrapposto alla valutazione di merito della Commissione quella, ugualmente di merito, del Collegio di verifica.

18.1. Quest'ultimo ha operato proprie valutazioni su ciascuno dei candidati senza esplicitare su quali criteri avrebbe condotto la propria attività.

Non risulta quindi possibile desumere *ex post* quale criterio logico-comparativo abbia guidato il Collegio di verifica nella valutazione dei candidati, in quanto la relativa attività risulta svincolata da qualunque coordinata stabilita *ex ante*.

La revoca della Commissione costituisce chiara manifestazione del convincimento del Rettore circa la non attendibilità della valutazione della stessa, ma, nel provvedimento impugnato, non è stata espressa alcuna motivazione in proposito, se non la constatazione del diverso giudizio di merito del Collegio di verifica, che, tuttavia, non è l'organo deputato a pronunciarsi sulla valutazione dei candidati.

18.2. Se è vero, come sopra rilevato, che il potere di verifica attribuito al Rettore ha un ampio raggio di azione, è altrettanto vero che, per non

obliterare l'attività della Commissione e la sua competenza esclusiva nell'espressione della discrezionalità tecnica, ogni decisione del Rettore che incida nella sfera di attribuzione della Commissione deve essere puntualmente motivata. E certamente il controllo non può spingersi fino a sostituire il giudizio di merito della Commissione con quello di un altro organo (compreso il Rettore), destinato dalla normativa di riferimento ad operare su un piano differente.

19. In conclusione, sotto i profili dedotti ed esaminati, assorbiti gli ulteriori motivi di censura, il ricorso introduttivo è fondato e va accolto.

19.1. Va conseguentemente disposto l'annullamento degli atti impugnati, ed in particolare il provvedimento di nomina del Collegio di verifica, la relazione del Collegio e il decreto di revoca della Commissione esaminatrice.

19.2. Al fine di dare corretta esecuzione alla presente sentenza, ai sensi dell'art. 34 comma 1 lett. e) c.p.a., questo Collegio ritiene di precisare quanto segue.

Il Rettore, anche tenendo conto dei principi affermati nella presente decisione, dovrà nuovamente pronunciarsi sulla regolarità degli atti della procedura non annullati dal Tribunale (in particolare gli atti formati dalla Commissione giudicatrice), potendo alternativamente addivenire ad una decisione allo stato degli atti ovvero, facendo corretta applicazione dell'art. 14 del Regolamento di Ateneo per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia, ricorrendo all'ausilio meramente consultivo del Collegio di verifica, che dovrà essere composto da esperti del medesimo settore scientifico disciplinare

indicato nel bando e che dovrà pronunciarsi sugli atti formati dalla Commissione nei limiti sopra indicati.

20. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- accoglie il ricorso introduttivo, e per l'effetto annulla gli atti indicati in parte motiva;

- in parte dichiara inammissibile, in parte accoglie il ricorso per motivi aggiunti, e per l'effetto annulla il decreto del Rettore n. 3120 del 23.8.2019.

Condanna l'Università degli Studi di Milano al pagamento, a favore del ricorrente, delle spese del presente giudizio che liquida in € 4.000,00 (quattromila), oltre oneri fiscali, previdenziali e spese generali di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Valentina Santina Mameli, Consigliere, Estensore

Rosanna Perilli, Referendario

L'ESTENSORE
Valentina Santina Mameli

IL PRESIDENTE
Domenico Giordano

IL SEGRETARIO