



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO
Sezione Seconda

N.
Reg. Sent.
Anno
N.
Reg. Gen.
Anno

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 4387/2004 proposto dalla Signora XXXXXXXXXX,
rappresentata e difesa dall' Avvocato XXXXXXXX ed elettivamente
domiciliata presso lo studio del medesimo in Roma, ;

contro

l'Agenzia delle Entrate, in persona del legale rappresentante pro
tempore, nonché il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona
del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Generale dello Stato e domiciliati ex lege presso i suoi Uffici in Roma,
Via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti

della Signora XXXXX XXXXX, , non costituita in giudizio;

per l'annullamento

1) del provvedimento n. 139326 del 26 luglio 2001, che ha bandito il
corso-concorso per il passaggio dalle aree B1, B2, B3 a C1 per 2.055
posti per l'anno 2000 e 1.566 posti per l'anno 2001, relativi ai profili
professionali amministrativo - tributario, nella parte in cui (art. 3
punto 1, lettera e) prevede l'attribuzione di 7 punti per "idoneità a
prove selettive o concorsi per la qualifica per cui si concorre o
superiore";

- 2) del provvedimento di “errata corrige” del precedente, n. 158625 del 12 settembre 2001;
- 3) della nota prot. N. 54338/DPF/UAR/DCPO/Serv.III/Div.VI in data 15 ottobre 2001, emessa dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell’economia e delle finanze per la valutazione della predetta voce;
- 4) del provvedimento di approvazione della graduatoria ai fini dell’ammissione al corso-concorso indicato e della sua graduatoria finale;
- 5) della nota n. Gr/ap 2004/8798 del 2 febbraio 2004, prot. N. 8455, pervenuta presso gli Uffici di XXXXXX il 4 febbraio 2004, che incaricava i direttori degli uffici locali di notificare agli interessati la predetta graduatoria;
- 6) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenziali.

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dell’Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 14 luglio 2004, uditi gli Avvocati XXXXX, l’Avv. dello Stato XXXXXXXX;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La Signora XXXX XXXXXXXX, dipendente dell’Agenzia delle Entrate di XXXXXXXXX inquadrata nell’Area B, posizione economica B3, partecipava al corso-concorso meglio individuato in epigrafe, che si articolava in una prima fase di valutazione dei titoli, nella conseguente

partecipazione al corso ed in un colloquio finale ai fini della redazione della graduatoria dei candidati idonei, che avrebbero ottenuto l'inquadramento nella posizione economica C1 nel limite dei posti messi a concorso.

L'interessata, all'esito della valutazione dei titoli, si collocava solo al 1024° posto, senza essere pertanto ammessa al percorso formativo, a causa, si afferma della attribuzione, a numerosissimi concorrenti, dei 7 punti previsti per "idoneità a prove selettive o concorsi per la qualifica per cui si concorre o superiore" (art. 3 punto 1, lettera (e) del provvedimento n. 139326 del 26 luglio 2001, che ha bandito il corso-concorso).

Il predetto punteggio spettava, secondo la circolare prot. N. 54338/DPF/UAR/DCPO/Serv.III/Div.VI in data 15 ottobre 2001, emessa dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, a tutti gli idonei in graduatorie di merito regolarmente approvate alla data del 1° gennaio 2001 per l'ammissione ai corsi di riqualificazione dei profili professionali della VII qualifica funzionale, , ivi inclusa –quindi- la procedura bandita dal Ministero delle finanze con decreto 23 luglio 1997, pur annullata o quantomeno sospesa dallo stesso Ministero a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 16 dicembre 1998 – 4 gennaio 1999 n. 1.

La Signora XXXXXXXXX impugnava davanti a questo Tribunale gli atti della procedura selettiva, meglio indicati in epigrafe, deducendone l'illegittimità per elusione del giudicato costituzionale delle sentenze nn. 1/1999 e 194/2002, violazione degli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione ed, in particolare, del principio di non

discriminazione nell'accesso ai pubblici impieghi, nonché per eccesso di potere sotto i profili della irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta. La ricorrente argomentava, inoltre, la nullità dell'accordo sindacale del 1° agosto 2003, concludendo per l'annullamento di tutti gli atti impugnati ed il risarcimento del danno causato dalla mancata ammissione al percorso formativo, con conseguente perdita della *chance* di ottenere un migliore trattamento economico.

L'Avvocatura dello Stato si costituiva in giudizio per le Amministrazioni intimare e, premessa a carenza di legittimazione passiva dell'Amministrazione centrale, argomentava l'infondatezza delle doglianze prospettate.

Intervenivano altresì in giudizio, *ad adiuvandum*, i Signori XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX, XXXXXX e XXXXXX, dipendenti della medesima Amministrazione ugualmente collocati in posizione non utile nella graduatoria del corso-concorso, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato XXXXXXXXXXXX ed elettivamente domiciliati presso il suo studio.

In sede cautelare, con ordinanza n. 2839/2004 questo Tribunale, ritenendo necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati in ambito nazionale, ne disponeva l'integrazione per pubblici proclami, sospendendo, nelle more, il bando di concorso del 26.7.2001, in considerazione del fumus di fondatezza del ricorso quanto alla illegittimità dell'intera procedura di gara.

Il 14 luglio 2004 il Collegio, verificata l'avvenuta

integrazione del contraddittorio, introitava, infine il ricorso per la decisione.

DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe l'interessata, dipendente dell'Agenzia delle Entrate di XXXXXX inquadrata nell'Area B, posizione economica B3, impugna tutti gli atti del corso-concorso, bandito in ambito nazionale dall'Agenzia delle Entrate con atto n. 139326 del 26 luglio 2001, per il passaggio dalle aree B1, B2, B3 a C1 per 2.055 posti per l'anno 2000 e 1.566 posti per l'anno 2001, relativi ai profili professionali amministrativo - tributario.

2. La legittimazione della ricorrente non appare dubbia, avendo tempestivamente impugnato, insieme a tutti gli atti presupposti e conseguenti, la comunicazione della propria collocazione, nella graduatoria della valutazione preliminare per titoli, in posizione non utile ai fini dell'accesso al successivo percorso formativo (corso e colloquio finale, ai fini dell'inquadramento nella qualifica superiore nel limite dei posti disponibili).

3. Neppure possono sussistere dubbi circa la sussistenza di un interesse qualificato ed attuale della ricorrente, che impugna una clausola determinante del bando iniziale e tutti i successivi atti, ad ottenere il radicale annullamento, con efficacia erga omnes, dell'intera procedura concorsuale in epigrafe, in quanto l'annullamento includerebbe le graduatorie finali e si riverbererebbe su tutti i conseguenti inquadramenti, avvenuti *sine titulo*, imponendo all'Amministrazione di rinnovare integralmente l'intera procedura svoltasi successivamente all'adozione del bando, con la conseguente

possibilità, per l'interessata, di concorrere utilmente.

4. Per le medesime ragioni, appare opportuno anticipare fin da ora la infondatezza della dedotta pretesa risarcitoria, in quanto, non sussistendo il diritto ad un automatico sviluppo di carriera, così come chiarito dalla Corte Costituzionale, nessuna legittima aspettativa potrebbe sorgere in capo alla ricorrente dall' inquadramento di fatto di alcuni suoi colleghi nella qualifica superiore, a conclusione di una procedura concorsuale che si afferma essere stata radicalmente illegittima.

5. Deve, viceversa, essere dichiarata l'inammissibilità dell'atto di intervento ad adiuvandum, proposto da altri concorrenti, in quanto si tratta di soggetti ugualmente lesi dagli impugnati provvedimenti e che, pertanto, avrebbero dovuto impugnare i medesimi provvedimenti entro i termini di decadenza.

Appare inoltre dubitabile che sussista un interesse dei medesimi soggetti ad intervenire in giudizio, atteso che l'accoglimento del ricorso principale comporterebbe, comunque, l'annullamento della impugnata clausola del bando (atto di natura generale o *latu sensu* regolamentare) e di tutti i successivi atti della procedura, con efficacia *erga omnes*, con il conseguente obbligo dell'Amministrazione di rinnovare la valutazione ed eventualmente il percorso formativo nei confronti di tutti gli originari concorrenti (salva la possibilità, in autotutela, di rinnovare anche il bando), non applicandosi ad una tale fattispecie, evidentemente, la preclusione all'estensione del giudicato prevista in caso di pronuncia direttamente favorevole per l'inquadramento o trattamento economico del ricorrente.

6. Il Collegio ritiene, altresì, di non aderire all'istanza di estromissione dal giudizio avanzata, dal Ministero intimato, in ragione della carenza di legittimazione passiva che discenderebbe dalla successione dell'Agenzia, in posizione di autonomia, nei rapporti giuridici con il proprio personale.

Appare, infatti, determinante la circostanza che il Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze abbia adottato, seppure recependo un verbale di concertazione con le organizzazioni sindacali, la circolare prot. N. 54338/DPF/UAR/DCPO/Serv.III/Div.VI in data 15 ottobre 2001, specificamente impugnata dalla ricorrente sul punto, la quale ha disciplinato espressamente le modalità di svolgimento della procedura concorsuale bandita dall'Agenzia, almeno quanto alla valutazione del previsto titolo costituito dall'idoneità in precedenti graduatorie di merito, disponendo l'inclusione dei corsi di riqualificazione dei profili professionali della VII qualifica funzionale, ivi compresa la procedura oggetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/1999.

Al riguardo, nessun rilievo sembra poter essere attribuito alla circostanza, dedotta dall'Amministrazione, che si trattasse di mero recepimento di un accordo sindacale, restando in capo all'Amministrazione, quanto meno in autotutela, ogni potere di controllo sulla legittimità degli accordi da attuare.

In particolare, nessuna norma dell'Ordinamento sembra attribuire al sistema di relazioni sindacali la possibilità di alterare il criterio di accesso alla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, criterio che, secondo

quanto chiarito dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Cassazione, non può non comprendere anche l'accesso ai nuovi impieghi da parte del personale dell'Amministrazione, che resta sottoposto al giurisdizione del giudice amministrativo.

In tale quadro, deve essere condivisa la prospettazione della ricorrente, circa la nullità dell'accordo sindacale del 1° agosto 2003 (che consentiva comunque l'accesso al corso-concorso in favore del solo personale B3 che avesse entro il 1° gennaio 2001 presentato domanda di accesso alla procedura sopraindicata), per violazione di una norma imperativa di legge: quella, fondamentale in tema di pubblico impiego, di non discriminazione ai fini dell'accesso all'impiego (o a nuovi impieghi) nella Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost.-.

7. Nel merito, dalla documentazione acquisita al giudizio e dalle stesse deduzioni dell'Amministrazione, risulta confermata la esattezza, in punto di fatto, di quanto affermato dalla ricorrente, circa l'influenza determinante, ai fini dello svolgimento e degli esiti del corso-concorso impugnato, della iniziale previsione di un ingente punteggio in favore degli idonei in precedenti corsi di riqualificazione, comprendenti in via prevalente (se non esclusiva) le procedure la cui normativa era già stata annullata dalla Corte Costituzionale in quanto illegittima, e che non avevano quindi avuto ulteriore seguito. Tutto ciò, in danno di chi non aveva a suo tempo partecipato a tali procedure o, come la ricorrente, pur avendo a suo tempo partecipato non aveva comunque tempestivamente allegato tale "titolo" alla domanda di partecipazione al nuovo corso-concorso, dalla quale era rimasta conseguentemente esclusa.

8. Ciò premesso, ai fini della decisione del ricorso, deve, essere vagliata la fondatezza, in punto di diritto, dei due motivi di ricorso proposti dalla ricorrente, secondo cui la sopra indicata previsione avrebbe irrimediabilmente viziato l'intera procedura di gara, per violazione del giudicato delle sentenze n. 1/1999 (poi seguita dalla sentenza n. 194/2002) della Corte Costituzionale e per violazione degli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione ed, in particolare, del principio di non discriminazione nell'accesso ai pubblici impieghi, essendosi attribuita rilevanza determinante a presupposti già ritenuti inidonei, per violazione delle medesime norme costituzionali, a selezionare per capacità e competenza gli aspiranti al nuovo impiego. Tutto ciò avrebbe altresì determinato un vizio di eccesso di potere, sotto i profili della irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione rispetto alle finalità istituzionalmente perseguite secondo un criterio di buon andamento amministrativo, nonché per ingiustizia manifesta, in danno della ricorrente e degli altri concorrenti in tal modo esclusi dalla possibilità di concorrere al nuovo impiego.

9. A giudizio del Collegio, la prima delle predette censure, relativa alla violazione del giudicato costituzionale, è fondata.

La previsione di un peso determinante all'idoneità acquisita in una precedente procedura di riqualificazione del personale non andata a buon fine, ai fini dell'attribuzione della qualifica superiore mediante l'accesso ad un nuovo corso-concorso, determina, infatti, una rinnovata efficacia degli esiti della predetta procedura, attribuendo -per di più in via amministrativa- una sorta di ultra-attività alle norme di legge che

costituivano la necessaria base giuridica del concorso stesso e che, viceversa, non sono più in vigore dal giorno della pubblicazione della sentenza costituzionale n. 1/1999 che ne determinò l'annullamento.

Ne consegue che disposizioni di legge pur annullate dalla Corte Costituzionale (con sentenza immediatamente abrogativa, priva di una disciplina degli effetti intertemporali), tornano di fatto ad avere efficacia, almeno sotto il profilo prima indicato, con una sostanziale vanificazione degli effetti della medesima sentenza costituzionale.

10. Al riguardo, l'Amministrazione obietta che le idoneità conseguite in precedenti selezioni concorsuali ben potevano essere utilizzate quali indici di mero fatto della preparazione professionale dei candidati, indipendentemente dai successivi esiti di quei concorsi e, quindi, indipendentemente dal successivo annullamento della disciplina di riferimento da parte della Corte Costituzionale.

La predetta argomentazione non può, peraltro, essere accolta dal Collegio, alla luce dello specifico tenore della giurisprudenza costituzionale qui in esame. Secondo un costante insegnamento, infatti, l'efficacia dispositiva e –quindi- il passaggio in giudicato di una pronuncia giurisdizionale si estende non solo al dispositivo, bensì anche alle parti della motivazione strettamente necessarie a chiarire le ragioni e la portata del dispositivo stesso.

Vengono, allora, in rilievo i passi della motivazione in cui la Corte Costituzionale, riferendosi alla procedura di riqualificazione cui l'atto impugnato torna a dare efficacia, afferma che essa “realizza una anacronistica forma di generalizzata cooptazione” (che) “pone in evidenza ulteriori elementi di irragionevolezza. Infatti l'ammissione ai

corsi (...) è consentita perfino a quanti, fra questi, non appartengono alla qualifica immediatamente inferiore: così finendosi col conferire all'anzianità di servizio una funzione del tutto abnorme. Il dipendente, anche in mancanza del titolo di studio prescritto – e prescindendo perfino dal criterio dell'esercizio di fatto di delle mansioni superiori – viene ammesso al corso di riqualificazione soltanto con il superamento di una prova scritta di contenuto più che mai generico (...) E tale genericità si estende ai contenuti del corso stesso e dell'esame finale; il che suscita forti dubbi anche sull'idoneità di un tale modo di selezione a consentire una seria verifica della professionalità richiesta per detta qualifica". La Corte Costituzionale conclude, quindi, che la procedura "prescinde dalle effettive attitudini antecedentemente poste in luce dai dipendenti medesimi".

11. L'impugnata clausola del bando, dunque, recupera giudizi già ritenuti dalla Corte Costituzionale del tutto inidonei ad accertare "l'effettiva attitudine" e la "professionalità richiesta", determinando non solo la violazione di quel giudicato, bensì anche, per i motivi ben enucleati dalla stessa Corte Costituzionale, la sussistenza dei dedotti vizi di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione ed, in particolare, del principio di non discriminazione nell'accesso ai pubblici impieghi, essendosi attribuita rilevanza a presupposti già autorevolmente ritenuti dalla Corte Costituzionale (con valutazione condivisa dal Collegio), inidonei a selezionare per capacità e competenza gli aspiranti al nuovo impiego. Devono, allora, essere accolte le ulteriori censure di eccesso di potere, sotto i profili della irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà dell'operato

dell'Amministrazione rispetto ai criteri di imparzialità e buon andamento che avrebbero dovuto guidare la selezione del personale più idoneo ad assumere il nuovo impiego.

12. L'Amministrazione rappresenta, altresì, che le procedure di riqualificazione in esame sarebbero state fatte salve dall'art. 1, comma 4, della legge n. 265/2002, di conversione del decreto legge n. 209/2002, secondo cui "ai dipendenti pubblici cui sono state attribuite, anteriormente alla predetta data (quella della sentenza costituzionale n. 194 del 9 maggio 2002) qualifiche funzionali superiori in esito alle procedure di riqualificazione espletate in diretta applicazione delle disposizioni dichiarate illegittime dalla predetta sentenza, continua ad essere corrisposto, a titolo individuale ed in via provvisoria, sino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico in godimento e gli stessi continuano ad esplicare le relative funzioni".

La circostanza allegata dall'Amministrazione non risulta, peraltro, rilevante ai fini della decisione del ricorso. Infatti, in disparte ogni considerazione circa la possibile dichiarazione di illegittimità costituzionale di una tale previsione in sede di conflitto di attribuzioni fra Poteri dello Stato, al Collegio spetta interpretare la norma in modo corretto, optando, fra i possibili significati, per quello in grado di assicurare la legittimità costituzionale della disposizione da applicare.

In tale ambito, non può non convenirsi sul carattere eccezionale della disposizione di legge sopra richiamata che, al dichiarato fine di "evitare un pregiudizio alla continuità dell'azione amministrativa in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 9

maggio 2002” (*ratio legis*), si limita, letteralmente, a prorogare temporaneamente (“a titolo individuale ed in via provvisoria”) la situazione di fatto (“trattamento economico in godimento” e “relative funzioni”, quindi senza ulteriori possibili sviluppi) dei dipendenti cui erano già state attribuite funzioni superiori “in esito alle procedure di riqualificazione espletate in diretta applicazione delle disposizioni dichiarate illegittime dalla predetta sentenza”.

Risulta, quindi, ben chiara la differenza fra la invocata norma di legge, riferita ad una mera situazione di fatto e necessariamente munita di un carattere strettamente eccezionale e temporaneo, e l'impugnato provvedimento amministrativo, che invece attribuisce decisivo rilievo, ai fini dell'ordinario sviluppo di carriera degli interessati, al giudizio di idoneità acquisito in procedure applicative di disposizioni cassate dalla Corte Costituzionale perchè inidonee a vagliare la capacità e professionalità dei candidati.

13. Il Collegio deve, conclusivamente, accogliere il ricorso in epigrafe, per le ragioni e per gli effetti meglio indicati in motivazione. Sussistono, tuttavia, giustificati motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto dalla Signora XXXXXXXXX come in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'art. 3 punto 1, lettera e) dell'impugnato provvedimento n. 139326 del 26 luglio 2001; il provvedimento di “errata corrige” n. 158625 del 12 settembre 2001; la nota prot. N. 54338/DPF/UAR/

DCPO/Serv.III/Div.VI in data 15 ottobre 2001 del Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto di interesse; il provvedimento di approvazione della graduatoria ai fini dell'ammissione al corso-concorso bandito dal sopra indicato atto in data del 26 luglio 2001; la nota n. Gr/ap 2004/8798 del 2 febbraio 2004, prot. N. 8455, la graduatoria finale del medesimo concorso ed ogni successivo atto applicativo.

Compensa fra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nelle Camere di Consiglio del 14 luglio e del 6 ottobre 2004 con l'intervento dei Magistrati:

Domenico LA MEDICA	Presidente
Roberto CAPUZZI	Consigliere
Raffaello SESTINI	Primo referendario - Relatore

Il Presidente

Il Consigliere est.