



ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN S.G.

RICORSO IN APPELLO

Nell'interesse del **DOTT. PAOLO GABRIELLI** (C.F. GBRPLA67H01D810C), nato a Frosinone il 1° giugno 1967 e ivi residente in Via Casilina Nord 54, rappresentato e difeso nel presente giudizio, in virtù della procura depositata con modalità telematiche unitamente al presente atto, dall'Avv. Olinia Capolino (C.F. CPLLNO55S49H501O; pec olinacapolino@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, ed elettivamente domiciliato presso l'indirizzo pec olinacapolino@ordineavvocatiroma.org, con richiesta di ricevere le comunicazioni ai seguenti recapiti: pec olinacapolino@ordineavvocatiroma.org; fax +391782218023;

- appellante -

contro

AGENZIA DELLE ENTRATE (C.F./P.IVA 06363391001), domiciliata *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato;

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (C.F. 80415740580), domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato;

- appellati -

nonché nei confronti di

FEDERICO DAL SAVIO (C.F. DLSFRC72A03H501O), nato a Roma il 3 gennaio 1972 e residente in Roma, Via Alessandro Algardi n. 1;

- controinteressato -

per la riforma e/o l'annullamento

della sentenza TAR Lazio, Roma, Sez. II-ter, 19 giugno 2023, n. 10377, non notificata.

* * *

FATTO

L'odierno appellante ha partecipato come interno non avente diritto alla riserva al concorso pubblico per il reclutamento di n. 175 dirigenti di seconda fascia, indetto con provvedimento dell'Agenzia delle Entrate n. 146687 del 29 ottobre 2010, con riserva del 50% dei posti messi a concorso in favore dei funzionari di ruolo dell'Agenzia delle Entrate in possesso dei requisiti previsti nel Bando (doc. 1).

La procedura di concorso si è svolta mediante la valutazione dei titoli e la verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio.

In particolare, la valutazione dei titoli è avvenuta previa individuazione dei criteri stabiliti dalla Commissione esaminatrice che, disponendo complessivamente di 100 punti, ha stabilito il punteggio da attribuire ai titoli nell'ambito delle diverse categorie (titoli accademici e di studio, titoli di servizio, incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche, pubblicazioni scientifiche e accademiche, partecipazione documentata a commissioni o gruppi di lavoro o comitati e giudizio globale sul profilo culturale e professionale) e nel limite dei punteggi massimi indicati all'art. 7 del Bando.

Tuttavia, a causa di un ampio contenzioso che ha investito il concorso in questione, rallentandone il decorso, solo in seguito all'atto di nomina n. 2270 dell'8 gennaio 2016 la Commissione esaminatrice ha definito i predetti criteri di valutazione, come da verbale n. 2 del 10 febbraio 2016 (doc. 2).

La prova orale successiva alla valutazione dei titoli, invece, si articolava in una prima fase di esposizione da parte del candidato del proprio percorso formativo e professionale e in un successivo colloquio orale su diverse materie. Detta prova è stata sostenuta e superata dal Dott. Gabrielli il 4 febbraio 2021 con un punteggio complessivo di 71,11/100.

Una volta pubblicata la graduatoria finale con provvedimento n. 0173327 del 30 giugno 2021 - rettificata con provvedimento n. 198385 del 22 luglio 2021 -, l'odierno appellante ha appreso di aver complessivamente conseguito 72,68 punti (di cui solo 1,57/100 per i titoli e 71,11/100, come sopra ricordato, per la prova orale), collocandosi nella posizione n. 207 tra gli idonei non vincitori (doc.ti 3-4).

In particolare, dal verbale n. 31 del 17 maggio 2016 era emerso che la II Sottocommissione, riunitasi per la seduta di esame dei titoli dei candidati, aveva attribuito al Dott. Gabrielli un punteggio complessivo di 1,570 per le seguenti categorie di titoli:

- Titoli accademici e di studio: 1,250 punti;
- Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche: 0,270 punti;
- Pubblicazioni scientifiche ed accademiche: 0,050 punti.

Tuttavia, dal dettaglio dei titoli e dalle rispettive sezioni "*Annotazioni*" del suddetto verbale, l'appellante ha appreso che non erano stati oggetto di valutazione alcuni titoli posseduti, sebbene dal medesimo fossero stati anch'essi correttamente indicati, secondo le previsioni del Bando, nella domanda di partecipazione (doc. 5).

Per le suddette ragioni il Dott. Gabrielli, in esito al riscontro sfavorevole dell'Amministrazione all'istanza di rettifica del punteggio che aveva già provveduto a trasmettere il 25 maggio 2021 (doc.ti 6-7), e una volta pubblicata la graduatoria, si è visto costretto a presentare ricorso al TAR Lazio (n. RG 8594/2021), in data 3 settembre 2021, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, degli esiti della selezione, contestando l'incoerenza e la contraddittorietà dei punteggi assegnati ai suoi titoli rispetto alla previsioni del Bando e ai criteri di valutazione predeterminati dalla Commissione nel verbale n. 2 del 10 febbraio 2016.

Infatti, come meglio si dirà, il riconoscimento del maggior punteggio per i titoli (pari a complessivi ulteriori 2,01 punti), cui l'appellante ha diritto, avrebbe consentito al candidato di salire dalla posizione n. 207, attualmente ricoperta con punteggio di 72,68 come idoneo non vincitore, alla posizione n. 163 della graduatoria finale pubblicata il 30 giugno 2021 come vincitore del concorso, con punteggio di 74,69.

Considerato l'ampio numero di controinteressati e le plurime rettifiche della graduatoria finale per effetto dei numerosi ricorsi che hanno travolto la procedura concorsuale, proprio per l'illegittimità dell'operato della Commissione esaminatrice, nel corso del giudizio il TAR Lazio rilevava la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio, autorizzando l'allora ricorrente alla notifica del ricorso per pubblici proclami, dal medesimo tempestivamente attuata (cfr. ordinanza n. 2393/2022).

Eppure, in esito all'udienza pubblica del 20 dicembre 2022, il ricorso è stato inaspettatamente dichiarato inammissibile, con sentenza del 19 giugno 2023, n. 10377, in questa sede impugnata, per asserita mancata iniziale notificazione dello stesso ad almeno un controinteressato, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a. (doc. 8).

La sentenza, tuttavia, risulta erronea e affetta da vizi di legittimità e merita, quindi, di essere riformata per le seguenti ragioni in

DIRITTO

I. ILLEGITTIMITÀ DELLA SENTENZA GRAVATA PER VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 41, CO. 2, E 49, CO. 2 E 3, C.P.A. IRRAGIONEVOLEZZA E CONTRADDITTORIETÀ. SULLA CORRETTA INSTAURAZIONE DEL CONTRADDITTORIO IN PRIMO GRADO.

Come premesso in fatto, con sentenza n. 10377/2023 il TAR Lazio ha illegittimamente dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado per asserita mancata iniziale

notificazione dello stesso ad almeno un controinteressato, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a., prescindendo così dall'esame delle questioni di merito.

In particolare, il giudice di primo grado ha sostenuto che l'unico controinteressato evocato in giudizio, ricoprendo la posizione n. 22 della graduatoria finale, non avrebbe subito alcun pregiudizio dall'accoglimento del gravame del Dott. Gabrielli (che per l'effetto si sarebbe collocato nella posizione n. 163 come vincitore del concorso), non figurando per questo motivo come effettivo controinteressato.

Si tratta di una decisione che - a uno scrutinio più approfondito - risulta però illegittima e irragionevole.

Va considerato infatti che, nel caso di specie, la graduatoria finale, pubblicata con provvedimento del 30 giugno 2021, n. 0173327, è stata oggetto di varie modifiche legate all'ampio contenzioso che ha interessato il concorso in questione, per lo più connesse all'illegittimità delle valutazioni della Commissione esaminatrice, nella parte in cui quest'ultima non ha riconosciuto il punteggio spettante ad alcuni titoli dei candidati. In effetti, la graduatoria del concorso in questione è stata particolarmente "mobile", il che rendeva in concreto molto difficile l'individuazione degli effettivi controinteressati.

In ogni caso, il ricorso in primo grado andava a impugnare anche gli atti presupposti alla graduatoria, fra cui il bando di concorso, e - a maggior ragione nel contesto di grande confusione che ha caratterizzato la procedura concorsuale in questione e il copioso contenzioso da questa generato - **avrebbe potuto avere un effetto caducante sull'intera procedura**. Del resto, è stato proprio questo l'effetto di alcuni ricorsi accolti avverso la stessa graduatoria: in ottemperanza ad alcune sentenze, è stata nominata una nuova Commissione con il mandato di rivalutare i punteggi assegnati a tutti i candidati (doc. 9).

Non a caso, lo stesso TAR, con l'ordinanza n. 2393/2022 già citata, ha ordinato al Dott. Gabrielli l'integrazione del contraddittorio mediante notifica per pubblici proclami, ai sensi degli artt. 41, co. 4, 27, co. 2, e 49 c.p.a., ai "*controinteressati da individuarsi nei soggetti utilmente collocati nella avversata graduatoria*". In sostanza lo stesso TAR ha ritenuto che, nel ricorso in questione, ricoprissero la posizione di controinteressati **tutti i soggetti collocati utilmente in graduatoria, a prescindere dalla posizione conseguita e da quella a cui ambiva il ricorrente**.

L'ordinanza di integrazione del contraddittorio, cui l'attuale appellante ha dato esecuzione, non solo potrebbe ritenersi aver esplicato un effetto sanante, giacché l'integrazione mediante pubblici proclami in materia di concorsi pubblici rappresenta l'unico strumento giuridico effettivamente idoneo a garantire la compiuta conoscenza del ricorso a tutti i potenziali controinteressati per l'utile esercizio del diritto alla difesa, ma soprattutto rivela la contraddittorietà della decisione finale di inammissibilità, posto che l'ordinanza stessa – evidentemente – riconosceva che **tutti** i "soggetti utilmente collocati nella avversata graduatoria" rivestivano nel giudizio il ruolo di controinteressati.

In breve, **se il TAR ha ritenuto necessario ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i candidati collocatisi utilmente nella graduatoria impugnata, ivi compresi quelli posizionatisi per primi, perché non doveva essere considerato un controinteressato effettivo il numero 22**, cui il ricorrente in primo grado aveva tempestivamente notificato il ricorso? Non si comprende quindi il repentino mutamento di impostazione del TAR nella sentenza appellata.

Del resto, deve assumersi che, nell'ordinare l'integrazione del contraddittorio, il TAR abbia effettuato la valutazione prognostica di cui all'art. 49, co. 2, c.p.a. (che, come noto, prescrive che "*l'integrazione del contraddittorio non va ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestatamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato*"), escludendo quindi una manifesta inammissibilità come quella che discenderebbe dall'asserita omessa notifica. Per dirla in altre parole, nell'ordinare l'integrazione del contraddittorio, evidentemente il TAR ha ritenuto che vi fosse un contraddittorio già instaurato, "da integrare".

Peraltro, impregiudicata l'illegittimità della sentenza nella parte in cui dichiara il ricorso inammissibile, quest'ultimo presentava anche evidenti profili di fondatezza, come si evince non solo dall'esame dei motivi di impugnazione non esaminati dal TAR, ma anche da numerose altre sentenze di primo grado che, nell'ambito del filone di contenzioso sorto proprio attorno al concorso in questione, hanno accolto censure analoghe a quelle avanzate dall'odierno appellante.

*

II. SULL'OMESSO ESAME DEI MOTIVI DI DIRITTO DEL RICORSO DI PRIMO GRADO. ILLEGITTIMITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA DELL'OMESSA ATTRIBUZIONE DI PUNTEGGI AD ALCUNI TITOLI DA PARTE DELLA COMMISSIONE ESAMINATRICE.

Ferma l'assorbimento di quanto rappresentato nel precedente motivo di diritto, il TAR ha del tutto ommesso di valutare, stante l'asserita inammissibilità del ricorso, i motivi di diritto con i quali il Dott. Gabrielli aveva ampiamente dimostrato che la Commissione esaminatrice, nella valutazione dei suoi titoli, aveva operato in sostanziale difformità dalle chiare disposizioni del Bando.

Come premesso in fatto, dalla scheda di valutazione del candidato, di cui al verbale n. 31 del 17 maggio 2016, risulta attribuito il punteggio complessivo di 1,570 alle seguenti categorie di titoli:

- Titoli accademici e di studio: 1,250 punti;
- Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche: 0,270 punti;
- Pubblicazioni scientifiche ed accademiche: 0,050 punti.

Tuttavia, dal verbale emerge che non sono stati valutati altri titoli che l'appellante aveva invece prodotto conformemente alle indicazioni del Bando e per i quali avrebbe diritto ad **ulteriori 2,01 punti che, sommati al punteggio totale conseguito di 72,68, gli consentirebbero di salire dalla posizione n. 207, attualmente ricoperta come idoneo non vincitore, alla posizione n. 163 della graduatoria finale, come vincitore del concorso.**

*

In particolare, dal dettaglio dei titoli accademici e di studio del Dott. Gabrielli, di cui al verbale n. 31 del 17 maggio 2016 (Categoria A), risulta che è stato attribuito solo il punteggio di 0,500 all'abilitazione professionale forense e il punteggio di 0,750 per il Master universitario di II livello.

Nella sezione "Annotazioni" si indica genericamente che **non sono stati valutati**, invece, ai sensi dei criteri stabiliti dalla Commissione, i titoli "di cui ai nn.3-4 lettera a) Allegato B)", inerenti al corso di perfezionamento in "Diritto internazionale tributario" - Università di Roma "Tor Vergata" A.A.2002/2003, di cui al n. 3, lett. a), Allegato B), e all'abilitazione all'insegnamento nella materia "Discipline giuridiche ed economiche", di cui all'allegato sub n. 4).

Con riferimento a quest'ultimo titolo, va rilevato che la Commissione esaminatrice aveva espressamente stabilito nel verbale n. 2 del 10 febbraio 2016 che, quanto ai titoli rientranti nella lettera a) ("Titoli accademici e di studio"), alle "Abilitazioni professionali a seguito di laurea (compresa l'abilitazione all'insegnamento)" erano attribuiti 0,5 punti, nel caso il titolo concernesse materie attinenti alle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate, e

0,25 punti negli altri casi. Ma, inaspettatamente, il Dott. Gabrielli non ha ottenuto alcun punteggio per la sua abilitazione all'insegnamento.

Eppure, è evidente che tale abilitazione rientri nella suddetta categoria e che, per giunta, considerata l'attinenza della materia per la quale è stata conseguita ("*Discipline giuridiche ed economiche*") rispetto alle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate, essa meriti l'assegnazione del maggior punteggio di 0,5.

Peraltro, l'abilitazione di cui si discorre non solo è stata indicata dal candidato nel proprio *curriculum vitae*, appositamente compilato (anche in merito alla dichiarazione di consapevolezza delle sanzioni penali alle quali si incorre in caso di dichiarazioni mendaci), firmato e allegato alla domanda di partecipazione - e ciò già di per sé sufficiente a consentirne la valutazione, ai sensi dell'art. 3, co. 7, del Bando - ma risulta documentata anche mediante autocertificazione allegata alla domanda di partecipazione, con la quale il Dott. Gabrielli ha attestato di "*aver conseguito l'abilitazione all'insegnamento nella materia "Discipline giuridiche ed economiche"*" in data 8 marzo 2001 (doc.ti 10-11).

Ebbene, lo stesso TAR, in numerosi altri casi in cui la Commissione ha omesso di valutare un titolo del candidato, rientrante nella categoria in questione, perché indicato "solo" nel *curriculum vitae* allegato alla domanda di partecipazione e non nell'elenco titoli (Allegato B), ha dichiarato illegittima tale mancata valutazione ai sensi dell'art. 3, co. 7, del Bando, che testualmente prescrive che quanto dichiarato nel *curriculum vitae* è oggetto di valutazione, mentre solo la mancata sottoscrizione dello stesso è a tale fine preclusiva. Per giunta, è stato rilevato che le abilitazioni professionali (che includono anche l'abilitazione all'insegnamento) non erano indicate nel fac-simile dell'elenco titoli (Allegato B) che l'Amministrazione ha predisposto e reso disponibile ai candidati per la compilazione della domanda (*ex multis*, TAR Lazio, Roma, Sez. II-ter, 14 febbraio 2023, n. 2641; Id. 9 maggio 2023, n. 7820; Id. 19 maggio 2023, n. 8594).

In altri contenziosi, inoltre, il TAR ha confermato che anche la mancata allegazione di un titolo abilitativo non giustifica da parte della Commissione esaminatrice l'omessa valutazione del medesimo, altrimenti contraria alle prescrizioni del Bando. In particolare, è stato dichiarato illegittimo il mancato riconoscimento del punteggio ad un titolo abilitativo non allegato dal candidato, seppur correttamente autocertificato, oltre che inserito nel *curriculum vitae* e nell'Allegato B alla domanda di partecipazione (TAR Lazio,

Roma, Sez. II-ter, 19 giugno 2023, n. 10378). Nel caso di specie, peraltro, era stata allegata dal Dott. Gabrielli un'apposita autocertificazione.

Tutto quanto precede vale anche per l'illegittima e irragionevole mancata valutazione del titolo conseguito dall'appellante in seguito alla partecipazione al "*Corso di perfezionamento in Diritto internazionale tributario*" Università di Roma Tor Vergata A.A.2002/2003, per giunta indicato nell'Elenco Titoli (Allegato B), oltre che nel *curriculum vitae*, e dimostrato mediante attestato rilasciato dall'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (doc. 12).

Tale titolo si colloca evidentemente tra i "*Titoli conseguiti a seguito di corsi di alta formazione e/o di perfezionamento, anche di lingua, con durata almeno semestrale ed esame finale*", di cui alla lettera a) del verbale n. 2 del 10 febbraio 2016, in quanto è stato conseguito dal Dott. Gabrielli in esito ad un corso di perfezionamento di durata annuale (per l'anno accademico 2002-2003), conclusosi mediante la discussione di una tesi di Laurea finale, intitolata "*Il Trust: Aspetti civilistici e fiscali*".

Dunque, anche il titolo inerente al corso di perfezionamento in Diritto Internazionale Tributario merita l'attribuzione del punteggio di 0,5, considerata l'attinenza della rispettiva materia con le attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate.

Ebbene, la sentenza del TAR nulla ha disposto in ordine all'illegittimità e manifesta irragionevolezza della decisione della Commissione esaminatrice di non valutare i predetti titoli in favore del Dott. Gabrielli, con l'effetto di penalizzare irragionevolmente l'odierno appellante, che con riguardo ai due titoli sopra esaminati avrebbe invece diritto all'attribuzione di un ulteriore punto (0,5 punti per ciascuno dei due titoli richiamati), così salendo dalla posizione n. 207 alla posizione n. 181 della graduatoria finale di concorso con un punteggio complessivo pari a 73,68.

*

Il TAR omette di pronunciarsi anche in merito all'**ulteriore illegittima mancata valutazione di altri tre titoli** dell'appellante, espressamente indicati nel *curriculum vitae* e che attengono a:

1. "*Pubblicazione di un Manuale di Studio in Diritto Civile "Nozioni Fondamentali di diritto civile"*";
2. "*Attività di Cultore della materia per l'insegnamento di "Consulenza aziendale" presso l'Università degli Studi di Cassino nell'anno accademico 2007/2008"*";

3. *“Attività di docenza nell’anno 2005 presso l’ente di formazione della Confcommercio di Frosinone”* svolta proprio su incarico dell’Agenzia delle Entrate.

Ebbene, per la suddetta pubblicazione il Dott. Gabrielli avrebbe diritto a 0,6 punti che la Commissione ha stabilito di attribuire per le *“Pubblicazioni scientifiche ed accademiche”* – alle quali senza dubbio quella del candidato si riferisce – di cui alla lettera d) del verbale n. 2 del 10 febbraio 2016 (doc. 13).

Quanto invece all’attività di Cultore della materia per l’insegnamento di *“Consulenza aziendale”* presso l’Università degli Studi di Cassino nell’anno accademico 2007/2008, essa costituisce oggetto di apposita autocertificazione allegata dal candidato alla domanda di partecipazione, che certamente merita di essere valutata tra gli incarichi di docenza presso l’Università, indicati alla lettera c) nel verbale n. 2 del 10 febbraio 2016 (*“incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche”*), con un punteggio di 0,25 attribuibile per ciascun anno accademico.

Da ultimo, in merito all’attività di docenza svolta per complessive 20 ore, proprio su designazione dell’Agenzia delle Entrate (prot. 2005/20443), presso l’Ente di formazione della Confcommercio di Frosinone nell’anno 2005, il verbale n. 2 del 10 febbraio 2016 prevede per le docenze esterne l’assegnazione di 0,05 punti per ogni giornata (doc.14).

Nello specifico, dalle FAQ della Commissione allegate al verbale n. 39 del 10 maggio 2016 si apprende che, qualora per gli incarichi di docenza non siano espressamente indicati i giorni di lezione, ma soltanto le ore complessive, per ogni 6 ore di lezione deve essere conteggiato un giorno di lezione (doc. 15).

Pertanto, l’appellante avrebbe diritto al riconoscimento di 0,16 punti per l’attività di docenza svolta ($20 \text{ h} / 6 \text{ ore} = 3,33 \text{ giornate}$; $3,33 \text{ giornate} \times 0,05 \text{ punti} = 0,16 \text{ punti}$).

In conclusione, alla luce di quanto rappresentato, la sentenza appellata risulta erronea nella parte in cui non accoglie il ricorso di primo grado, omettendo di pronunciarsi sulla manifesta illegittimità e irragionevolezza della mancata attribuzione di ulteriori 2,01 punti ai titoli richiamati (0,5 punti per l’abilitazione all’insegnamento, 0,5 punti per la partecipazione al corso di perfezionamento in Diritto internazionale tributario e 1,01 punti per i tre titoli da ultimo esaminati), con i quali il Dott. Gabrielli otterrebbe complessivi 74,69 punti, collocandosi come vincitore del concorso nella posizione n. 163 della graduatoria finale.

*

ISTANZA EX ART. 52, CO. 2, C.P.A.

Stante l'elevato numero di soggetti presenti nella graduatoria del concorso *de qua*, si chiede a Codesto Consiglio Ecc.mo – ove ritenga necessario nel caso di specie procedere all'integrazione del contraddittorio – di voler autorizzare la **notificazione del ricorso in appello per pubblici proclami, mediante pubblicazione sul sito web dell'Amministrazione appellata**, come già autorizzata in primo grado dal TAR Lazio, Roma, con ordinanza n. 2393/2022.

* * *

P.Q.M.

Voglia il Consiglio Ecc.mo accogliere il presente appello e, per l'effetto, annullare e/o riformare la sentenza impugnata, con ogni altro effetto di legge.

Con ogni consequenziale statuizione anche in ordine alle spese, ivi incluso il rimborso del contributo unificato.

Si dichiara che, trattandosi di controversia concernente pubblico impiego, il contributo unificato è dovuto nella misura di € 487,50.

Roma, 19 settembre 2023

Avv. Olina Capolino