AVVOCATO AGNESE CASILLO
Via Tibullo, 10 – 00193 – Roma
Tel. +39 06 64760064
Fax +39 06 83394501
E-mail info@studiolegalecasillo.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA

RICORSO

nell'interesse del Dottor **CRESCENZO BOVENZI**, nato a Pignataro Maggiore (CE) l'8 febbraio 1963, C.F. BVNCSC63B08G661R, residente in Velletri alla Via Melvin Jones n. 10, rappresentato e difeso dall'Avvocato Agnese Casillo del Foro di Roma (C.F. CSLGNS78H67F839C) elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma alla Via Tibullo n. 10 (PEC agnesecasillo@ordineavvocatiroma.org, fax +390683394501 cui chiede di inviare le comunicazioni di rito) giusta procura alle liti rilasciata su foglio separato materialmente congiunto al presente ricorso

CONTRO

l'**AGENZIA DELLE ENTRATE**, (Codice Fiscale e Partita Iva: 06363391001), in persona del Direttore, legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, alla Via del Giorgione n. 106;

E NEI CONFRONTI

della Dottoressa **STEFANIA NASTA**, nata a Rogliano (CS), il 28.11.1977, C.F. NSTSFN77S68H490B, in qualità di contro-interessata, per aver riportato all'esito della prova orale una valutazione superiore a 70,00, residente in Roma alla Via Umberto Moricca n. 33 SC. C. int. 8.

PER L'ANNULLAMENTO

1. del bando di concorso pubblico per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia di cui al provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, prot. n. 146687/2010, del 29 ottobre 2010, nei limiti indicati nei motivi di impugnazione (doc. n. 1);

2. del provvedimento di nomina della commissione d'esame, prot. n. 2270/2016 dell'8 gennaio 2016 (doc. n. 2);

3. del provvedimento di sostituzione di un componente della commissione d'esame prot. 18483/2016 del 2 febbraio 2016 (doc. n. 3);

4. del provvedimento di nomina delle sottocommissioni d'esame prot. n. 21521/2016 dell'8 febbraio 2016, nei limiti indicati nei motivi di impugnazione (doc. n. 4);

5. del provvedimento di modifiche alla composizione delle sottocommissioni prot. n.

50637/2016 del 7 aprile 2016, nei limiti indicati nei motivi di impugnazione (doc. n. 5);

6. del provvedimento di integrazione della commissione con un esperto di *public management*, prot. n. 119131/0/2016 del 27 luglio 2016, nonché di eventuali atti, provvedimento, documenti, metodologie e simili prodotte dal predetto esperto, nei limiti indicati nei motivi di impugnazione (doc. n. 6);

7. del provvedimento di integrazione della commissione, prot. n. 145108 del 20 settembre 2016, nei limiti indicati nei motivi di impugnazione (doc. n. 7);

8. dell'avviso del 17.12.2018, nei limiti indicati nei motivi di impugnazione (doc. n. 8);

9. dell'avviso del 18 gennaio 2019, prot. n. 13282 (doc. n. 9);

10. dell'avviso del 19 marzo 2019, prot. n. 63913 (doc. n. 10);

11. dell'avviso del 12 giugno 2020, prot. n. 233094 (doc. n. 11);

12. dell'avviso dell'8 luglio 2020, prot. n. 256962 (doc. n. 12);

13. dell'avviso del 14 settembre 2020, prot. n. 303002 (doc. n. 13);

14. di tutti gli atti, i provvedimenti ed i verbali della commissione e delle sottocommissioni, allo stato non resi disponibili al ricorrente, e in particolare del verbale della commissione esaminatrice del giorno 14 luglio 2020 relativamente alla valutazione del ricorrente;

15. della valutazione dei titoli del ricorrente, richiesta mediante istanza di accesso agli atti ed allo stato non ancora nella disponibilità del ricorrente;

16. di tutti gli elenchi dei candidati esaminati, con la votazione da ciascuno riportata, pubblicati al termine di ogni seduta dedicata al colloquio;

17. in particolare, dell'elenco relativo alla seduta d'esame del 14 luglio 2020 (doc. n. 14);

18. di tutti gli atti per i quali è stato richiesto accesso agli atti tramite posta elettronica certificata del 31 agosto 2020;

19. del provvedimento di parziale differimento/diniego del diritto di accesso agli atti inviato via *e-mail* il 28 settembre 2020 (doc. n. 15);

20. nonché di ogni altro atto, precedente o successivo, adottato dalla commissione esaminatrice, dalle sottocommissioni e/o da singoli membri di queste, nonché dall'Agenzia delle entrate, antecedentemente o successivamente all'introduzione del giudizio e comunque connessi, collegati o conseguenziali rispetto agli atti, documenti e provvedimenti in precedenza elencati ed afferenti

alla gestione del concorso di cui al bando indicato al punto 1.

PER IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI ACCESSO

a tutti gli atti, documenti ed informazioni richieste dal ricorrente tramite istanza inoltrata a mezzo di posta elettronica certificata il 31 agosto 2020 e per i quali l'Agenzia delle entrate ha disposto il differimento/diniego dell'accesso;

PER L'ACCERTAMENTO

del diritto del ricorrente di essere valutato secondo le disposizioni di legge e del bando di concorso;

FATTO

A. Il Dottor Crescenzo Bovenzi è dipendente del Ministero delle Finanze fin dal 1991 ed è transitato nel ruolo del personale dell'Agenzia delle entrate dalla sua istituzione nel 2000.

B. Il ricorrente ha partecipato al "Concorso pubblico per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia" di cui al bando prot. n. 146687 del 29 ottobre 2010 (doc. n. 1).

C. Il concorso in questione, a seguito di alterne vicende giudiziarie di cui si dirà *infra*, è stata riattivato con avviso del 17 dicembre 2018.

D. L'istante, non ricevendo alcuna comunicazione in merito al predetto concorso e avendo appreso dell'inizio delle prove orali, contattava telefonicamente la segreteria della Commissione di esame, rappresentando di non avere ricevuto alcuna convocazione. In tale occasione apprendeva per le vie brevi che avrebbe dovuto sostenere la prova d'esame il giorno 14 febbraio 2020; la suddetta prova era rinviata al 14 luglio 2020 a causa della sospensione delle procedure concorsuali dovuta ai provvedimenti connessi all'emergenza epidemiologica dal SARS-Covid-19. Nemmeno dopo il rinvio il ricorrente ha ricevuto la lettera di convocazione, sicché, ad oggi, non ha potuto conoscere il punteggio assegnato dalla Commissione per la valutazione dei titoli, né tale punteggio gli è stato riferito in occasione dello svolgimento della prova orale avvenuta il 14 luglio 2020.

E. L'art. 8 del bando recita testualmente: "*la prova è articolata in due fasi. La prima fase consiste nella esposizione da parte del candidato del proprio percorso formativo e professionale ed è volta ad accertare, in particolare, le competenze acquisite ed il possesso delle capacità manageriali, mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali. La*

seconda fase consiste in un colloquio che potrà vertere sulle seguenti materie: … omissis…".

F. In relazione alla prima fase si fa presente che nel corso della sua trentennale esperienza lavorativa alle dipendenze del Ministero delle Finanze prima e dell'Agenzia delle Entrate poi, il ricorrente ha ricoperto con continuità numerose posizioni organizzative e incarichi di responsabilità, anche di livello dirigenziale, quali, ad esempio il Coordinatore Gestione e Controllo Atti Giudiziari, presso l'Ufficio Roma 2 della II Direzione Provinciale di Roma (dal 1° gennaio 2001), il Coordinatore Area Imprese Minori e Lavoratori Autonomi presso l'Ufficio Controlli della III Direzione Provinciale di Roma, Capo *team* integrato controlli presso l'Ufficio locale di Albano Laziale (dal 2008 al 2010), il Direttore dell'Ufficio territoriale di Velletri (dal 2011 al 2018), il Direttore dell'Ufficio Territoriale di Palestrina (dal 2018 al 2019) ed il Direttore dell'Ufficio territoriale di Formia (dal 2020 ad oggi). Il Dottor Bovenzi è stato inoltre docente di numerosi corsi di formazione per conto dell'Agenzia delle Entrate, ed ha ricevuto svariati encomi per il lodevole servizio prestato alle dipendenze dell'amministrazione, il tutto come indicato nel *curriculum vitae* (doc. n 16).

G. A fronte dei titoli sopra maturati e del colloquio orale, ritenendo incongrua la valutazione ricevuta, presentava a mezzo PEC in data 31 agosto 2020 istanza di accesso agli atti della procedura selettiva, motivata con riferimento alla necessità di tutelare in sede giudiziaria i propri diritti ed interessi legittimi (doc. n. 17).

Per completezza espositiva si riporta di seguito il testo della richiesta di accesso agli atti: *"Il sottoscritto Dottor Crescenzo Bovenzi…*omissis*… in qualità di diretto interessato quale concorrente al concorso pubblico per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia indetto dall'Agenzia delle entrate con bando prot. n. 146687/2010 del 29 ottobre 2010, ai sensi del Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 12 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 - CHIEDE - l'accesso ai seguenti documenti:*

1) lettera di convocazione a sostenere la prova orale per il giorno 14 febbraio 2020 – mai ricevuta – con indicazione del punteggio relativo alla valutazione dei titoli;

2) provvedimento o verbale recante i criteri stabiliti dalla commissione esaminatrice per la valutazione dei titoli di cui all'art. 7 del bando;

3) provvedimento o verbale recante i criteri stabiliti dalla commissione esaminatrice per la

valutazione della prova orale;

4) documentazione attestante la partecipazione e il contributo del Prof. Renato Ruffini ai lavori della commissione esaminatrice;

5) eventuale provvedimento con cui è stata disposta la revoca delle sottocommissioni di cui al provvedimento prot. n. 21521/2016 del'8 febbraio 2016;

6) verbali giornalieri delle sedute di esame tenutesi a partire dal primo gennaio 2020 fino alla seduta di esame del 14 luglio 2020 con elenco delle domande presenti nelle urne in ciascuna data di esame e con separata indicazione delle domande estratte dai candidati;

7) verbale della seduta del 14 luglio 2020 comprensivo del documento da cui risulta la valutazione di tutti i candidati esaminati in tale data;

8) elenco delle persone ammesse ad assistere alla seduta di esami del 14 luglio 2020;

9) curricula dei membri della commissione esaminatrice, degli esperti e dei membri delle sottocommissioni e/o eventuale documentazione da cui sia possibile evincere il criterio seguito per la loro individuazione;

10) provvedimento con cui la commissione ha stabilito e reso pubblico il termine di conclusione della procedura concorsuale (art. 11, comma 1, d.P.R., n. 487 del 1994);

11) eventuale relazione della commissione esaminatrice che giustifica il superamento del termine di sei mesi per la conclusione della procedura concorsuale (art. 11, comma 5, d.P.R. n. 487 del 1994);

12) ogni altro, provvedimento, documento, verbale, atto, dato, informazione e simili presupposto, connesso o conseguenziale a quelli precedentemente indicati.

*Nel rispetto di quanto previsto dal Capo V della legge 241 del 1990 e s.m.i. si rappresenta che la presente richiesta è necessaria per curare e per difendere i miei diritti ed interessi giuridici anche in sede giudiziale…*omissis…".

H. Il 28 settembre 2020, l'istante riceveva la risposta dell'Agenzia delle entrate del seguente tenore: "*con riferimento alla sua istanza di accesso agli atti della procedura concorsuale in oggetto, prodotta in data 31 agosto 2020, si fa presente che la stessa può essere accolta solo in parte. In particolare: per quanto da lei richiesto ai punti 3 e 4 dell'istanza, l'accesso viene differito a conclusione delle prove orali in quanto tutt'ora in corso di svolgimento; quanto da lei*

richiesto al punto 6 è riferibile a un controllo generalizzato dell'attività della Commissione esaminatrice, circostanza che rende inammissibile l'istanza stessa ai sensi dell'art. 24, comma 3, L. n. 241/1990; per quanto da lei richiesto al punto 9 si rimanda agli atti di nomina di tutti i membri della Commissione, delle Sottocommissioni e degli esperti pubblicati sul sito internet dell'Agenzia nell'apposita sezione dedicata al concorso; non è presente agli atti del concorso il documento richiesto al punto 10. Gli altri atti sono invece accessibili e ammontano a un totale di 79 pagine" fornendo poi indicazioni per il rilascio delle copie dei citati documenti. Allo stato, avendo proceduto come richiesto dall'Amministrazione, si è in attesa di ricevere la documentazione resa disponibile.

****

Avverso la determinazione finale assunta dalla commissione esaminatrice in merito alla procedura concorsuale *de qua*, i provvedimenti e gli atti indicati in premessa nonché il provvedimento di parziale differimento/diniego del diritto di accesso agli atti, il Dottor Crescenzo Bovenzi, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato, propone ricorso affidato ai seguenti motivi di

DIRITTO

1. SUL DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

1.1 Violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, dell'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 e dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184. Eccesso di potere per sviamento, per avere l'Amministrazione disposto il differimento con finalità sostanziali di diniego. Nullità per violazione del diritto di difesa.

Nel caso in cui la richiesta di accesso ai documenti amministrativi sia motivata con riferimento alla necessità di curare in giudizio gli interessi giuridici dell'istante, l'Amministrazione a cui è rivolta non può in alcun modo disporre il differimento dell'accesso ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990. Tanto si desume dal chiaro disposto del comma 7 del menzionato articolo 24, che prevede che l'Amministrazione non possa opporre diniego o disporre il differimento nel caso in cui i documenti richiesti siano necessari a difendere in giudizio i propri interessi.

Ciò in quanto il differimento potrebbe comportare che l'istante incorra in prescrizioni o decadenze, impedendo di fatto l'esercizio dell'azione giudiziale o limitandolo fortemente in assenza della documentazione e delle informazioni richieste all'Amministrazione, in violazione del diritto di difesa costituzionalmente previsto e garantito.

Nel caso di specie l'Agenzia delle Entrate ha accolto solo l'istanza di accesso agli atti limitatamente ai punti n. 1, 2, 5, 7, 8 e 11 della stessa.

Allo stato il ricorrente non ha ancora ricevuto la relativa documentazione sicché si riserva espressamente di proporre motivi aggiunti all'esito della disamina.

L'Amministrazione ha invece disposto il differimento dell'accesso "*a conclusione delle prove orali in quanto tutt'ora in corso di svolgimento*" relativamente ai documenti richiesti ai punti n. 3 e 4 dell'istanza, ossia:

"3) provvedimento o verbale recante i criteri stabiliti dalla commissione esaminatrice per la valutazione della prova orale;

4) documentazione attestante la partecipazione e il contributo del Prof. Renato Ruffini ai lavori della commissione esaminatrice;".

Quanto ai documenti richiesti sub 6) dell'istanza di accesso agli atti (*verbali giornalieri delle sedute di esame tenutesi a partire dal primo gennaio 2020 fino alla seduta di esame del 14 luglio 2020 con elenco delle domande presenti nelle urne in ciascuna data di esame e con separata indicazione delle domande estratte dai candidati)* l'Amministrazione ha ritenuto che la richiesta fosse finalizzata ad un "*controllo generalizzato dell'attività della Commissione esaminatrice*", come tale, a suo dire, inammissibile ex art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

In relazione a invece richiesto al punto n. 9 della menzionata istanza di accesso agli atti (*9) curricula dei membri della commissione esaminatrice, degli esperti e dei membri delle sottocommissioni e/o eventuale documentazione da cui sia possibile evincere il criterio seguito per la loro individuazione)* l'Amministrazione rimanda ai provvedimenti di nomina pubblicati sul sito dell'Agenzia delle Entrate nella apposita sezione dedicata al concorso.

Dalla loro consultazione emerge che non risultano pubblicati i curricula richiesti bensì risulta indicato soltanto il titolo legittimante. Ad esempio, per il Presidente nel provvedimento di nomina appare la sola dicitura: *"Presidente III sez. penale della Corte Suprema di Cassazione, in*

quiescenza", descrizione invero fin troppo scarna e del tutto inidonea a giustificarne la scelta in considerazione delle peculiarità del concorso in esame, in cui la prova selettiva orale è incentrata sostanzialmente sulla verifica delle capacità manageriali e su un'approfondita conoscenza tecnica del diritto tributario, sicché si fatica a credere che la determinazione di nomina possa essersi limitata alla sola verifica del possesso del titolo indicato, né appare giustificato che agli atti del concorso non risultino i *curricula* dei componenti della Commissione esaminatrice, specie se esterni all'Amministrazione.

L'Agenzia altresì dichiara espressamente che "*non è presente agli atti del concorso il documento richiesto al punto 10*" ossia il "*provvedimento con cui la commissione ha stabilito e* ***reso pubblico*** *il termine di conclusione della procedura concorsuale (art. 11, comma 1, d.P.R., n. 487 del 1994)"*, sicché a parere della Commissione la stessa può procedere *ad libitum* senza limitazioni o scansioni temporali, senza dover dar conto del proprio operato.

Ciò posto, il ricorrente si trova allo stato costretto ad impugnare la procedura selettiva e la valutazione ricevuta all'esito della prova orale senza conoscere il giudizio espresso dalla Commissione, i criteri utilizzati per la valutazione dei titoli e la metodologia con cui sono state valutate le capacità dirigenziali, specie per ciò che concerne *"…le competenze acquisite e il possesso delle capacità manageriali, mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali*".

Tali aspetti non hanno formato oggetto di una specifica prova tecnica – essendosi la commissione esaminatrice limitata a chiedere all'odierno ricorrente di riassumere l'esperienza lavorativa maturata all'interno dell'amministrazione, ed il Dottor Bovenzi, anche in ragione della pregressa e notevole esperienza acquisita proprio in ambiti in cui sono richieste spiccate qualità manageriali, non è in grado di spiegarsi in alcun modo il voto insufficiente ottenuto né le ragioni che hanno indotto la commissione a ritenerlo inidoneo allo svolgimento delle mansioni dirigenziali, di fatto svolte, anche in incarichi di alta responsabilità, per più anni.

Poiché la valutazione ricevuta all'esito della prova orale costituisce all'evidenza un provvedimento immediatamente lesivo della posizione del ricorrente perché comporta il mancato superamento della prova (il punto 8.5 del bando prevede un punteggio minimo di 70,00), la stessa, benché ancora non nota nel contenuto, è impugnata nel termine ordinario di sessanta

giorni, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito della disamina degli stessi ai fini della verifica della loro conformità alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 e del bando.

Il restante contenuto della risposta fornita dalla Amministrazione il 28 settembre 2020 è illegittimo poiché disposto in spregio delle più elementari regole in tema di diritto di accesso agli atti amministrativi, nonché violativo del pieno diritto di difesa del ricorrente.

Il differimento di accesso agli atti in relazione ai punti n. 3 e 4 dell'istanza di accesso non ha altro effetto se non quello di privare il ricorrente delle informazioni e dei documenti utili a sostenere in giudizio la propria impugnativa, essendo l'Agenzia delle entrate ben consapevole dei numerosi *vulnera* della procedura selettiva in argomento, che la sola istanza di accesso del Dottor Bovenzi già mette in evidenza.

Il ricorrente, al fine di tutelare i propri diritti ed interessi in sede giudiziale, ha infatti diritto a conoscere i criteri stabiliti dalla commissione esaminatrice ai fini della valutazione della prova orale, onde poter valutare se la Commissione esaminatrice ha correttamente individuato tali criteri, vi si è attenuta e li ha concretamente applicati nel valutare la sua prova d'esame, e la circostanza che la Commissione sia ancora operativa non riveste alcuna rilevanza, essendo i criteri predeterminati (si veda l'art. 12 del d.P.R. n. 487 del 1994) e quindi contenuti in un documento precostituito e già disponibile.

Allo stesso modo il ricorrente ha pienamente diritto a esaminare la documentazione attestante la partecipazione e il contributo del Professor Renato Ruffini ai lavori della Commissione esaminatrice, poiché la prima parte dell'esame orale avrebbe dovuto essere incentrata sulla valutazione delle capacità manageriali e, in base all'art. 8 del Bando, il Pof. Ruffini ha esattamente il compito di contribuire a tale valutazione (su cui *infra*).

Discende pertanto che il differimento, nei termini in cui è stato manifestato dall'Agenzia delle entrate, si traduce in un sostanziale diniego dell'accesso, utilizzato a soli fini dilatori, così da impedire o rendere oltremodo difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa del ricorrente, e per ciò solo andrà considerato illegittimo, con conseguente accoglimento del presente motivo di ricorso.

1.2 Violazione e falsa applicazione degli articoli 24, comma 7, e 25, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006,

n. 184. Eccesso di potere per difetto di motivazione e per erroneità nella motivazione. Eccesso di potere per mancata indicazione della durata del differimento.

Il dedotto differimento è vieppiù illegittimo se solo si consideri che non risulta sorretto da alcuna valida argomentazione logico-giuridica. La circostanza, infatti, che le procedure selettive siano ancora in corso non impedisce all'Amministrazione di estrarre e trasmettere copia della documentazione richiesta dall'istante. Trattasi infatti di documenti ormai definiti in ogni aspetto, non *in fieri*, e che pertanto non saranno modificati e/o modificabili all'esito della conclusione della procedura selettiva.

Valga la mera lettura degli art. 9 del decreto del d.P.R. n. 184 del 2006 e art. 25, comma 3, della legge n. 241 del 1990 che impongono di motivare le ragioni del differimento.

Orbene, nel caso di specie, nessuno dei precetti normativi sopra indicati risulta essere stato rispettato dalla Amministrazione che ha inteso illegittimamente procrastinare in un tempo indefinito il pieno esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi avanzato dall'odierno ricorrente, frustrando, se non addirittura scientemente ostacolandone, il diritto di difesa.

Tanto si evince anche dal raffronto tra istanza di accesso agli atti, ove il Dottor Bovenzi richiede al punto n. 10 di ottenere copia del "*provvedimento con cui la commissione ha stabilito e reso pubblico il termine di conclusione della procedura concorsuale (art. 11, comma 1, d.P.R., n. 487 del 1994)*" e la risposta fornita dall'Amministrazione con nota del 28 settembre 2020 che sul punto dichiara espressamente "*non è presente agli atti del concorso il documento richiesto punto 10*". In buona sostanza l'Amministrazione ha apertamente ammesso di aver violato il precetto normativo che impone di indicare e rendere pubblico il termine di conclusione della procedura concorsuale, lasciando quindi che sia il mero scorrere del tempo a porre fine alla richiamata procedura (*certus an, incertus quando*) ed a tale termine incerto fa rinvio per il differimento dell'accesso, attraverso una motivazione ellittica sotto l'aspetto logico prima ancora che giuridico.

Ciò posto, l'obbligo di motivazione del differimento è stato sancito dalle richiamate disposizioni normative che hanno recepito il monolitico orientamento giurisprudenziale secondo cui il differimento dell'accesso – costituendo eccezione rispetto al diritto di accesso – richiede una motivazione più specifica e puntuale.

Nel caso di specie, la motivazione addotta dalla Amministrazione risulta meramente di stile, disancorata dal contenuto della richiesta e per alcuni profili tautologica, come tale contraria ai precetti normativi.

Peraltro, non si comprende come la messa a disposizione dell'odierno ricorrente dei documenti richiesti – tutti già formati e quindi precostituti rispetto alla istanza – possa ritardare e/o comunque incidere sull'attività della commissione esaminatrice.

Inoltre, l'indicazione del differimento *"... a conclusione delle prove orali in quanto tutt'ora in corso di svolgimento"* non rispetta il disposto di cui all'art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 184 del 2006 che impone l'indicazione di un **termine certo** che nel caso di specie non solo non è stato specificato, ma, addirittura, l'Amministrazione ha apertamente dichiarato di non aver mai stabilito tale termine. Né tale obbligo può considerarsi assolto con il collegamento ad una imprecisata e generica conclusione dei lavori della commissione.

Infine, va rilevato come l'Amministrazione, nel provvedimento oggetto di impugnazione, di fatto neghi all'odierno ricorrente di ottenere la documentazione richiesta come se la stessa fosse nella esclusiva disponibilità di un soggetto terzo. Orbene, la Commissione esaminatrice altro non è che un organo interno della Amministrazione, sicché i documenti da questa formati sono documenti imputabili e riferibili direttamente all'Amministrazione e dunque nella sua piena disponibilità, soprattutto perché attinenti ad una prova già espletata, come tale immodificabile.

Vieppiù disancorata da ogni dato fattuale è l'affermazione secondo cui il punto 6 della richiesta sarebbe finalizzato ad un controllo generalizzato della Commissione esaminatrice. In detto punto sono stati chiesti, infatti, i verbali delle sedute di esame a partire dal **1° gennaio 2020** fino al 14 luglio 2020. Orbene, se si considera che la Commissione svolge gli esami soli tre giorni per settimana e che, dopo la pausa per le festività natalizie, le sedute sono riprese nella seconda settimana di gennaio 2020 per poi essere sospese a decorrere dal 24 febbraio 2020, in applicazione dei provvedimenti volti al contrasto del diffondersi della pandemia da SARS Covid-19, e sono ripresi il 13 luglio 2020, risulta evidente che si tratta di non più di quindici sedute d'esame tra le oltre centoventi già svolte dalla Commissione, sicché non si ravvisa nei fatti alcun controllo generalizzato.

Ancora una volta, dunque, la motivazione del diniego rispetto al punto 6 della richiesta risulta

disancorata dai presupposti fattuali e dunque illegittima nonché frutto di un'istruttoria carente volta a travisare artatamente le intenzioni del ricorrente.

Non può evitarsi in questa sede di rappresentare che in altro procedimento giudiziario, avente il medesimo oggetto del presente, l'adito TAR ha accolto l'istanza di accesso agli atti formulata avverso il differimento/diniego di accesso agli atti comunicato dall'Agenzia delle Entrate, e ciò sulla scorta di tale motivazione:

"*Considerato che la domanda di accesso è fondata e merita accoglimento;*

Considerato, in particolare, che:

- il ricorrente, in quanto partecipante alla procedura concorsuale, ha un interesse giuridicamente qualificato all'ostensione della documentazione richiesta, in quanto inerente alla procedura stessa;

- le motivazioni addotte dall'amministrazione non giustificano il gravato differimento perché la commissione esaminatrice è organo dell'amministrazione stessa e, quindi, gli atti devono ritenersi attualmente nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate;

- nel senso auspicato dall'Agenzia non assume significativa rilevanza nemmeno l'art. 9 comma 2 d.p.r. n. 184/06, richiamato nel provvedimento del 23/04/19, secondo cui "il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa*";*

*- infatti, nella fattispecie l'Agenzia delle entrate non ha indicato gli interessi di cui all'art. 24 l. n. 241/90, a tutela dei quali ha disposto il differimento, né ha evidenziato le "*specifiche esigenze dell'amministrazione*" o le ragioni per cui il buon andamento dell'azione amministrativa sarebbe compromesso dall'accesso, come richiesto dall'art. 9 comma 2 d.p.r. n. 184/06 per l'esercizio del potere di differimento;*

Considerato che, per questi motivi, la domanda di accesso agli atti indicati nell'istanza del 04/04/19 deve essere accolta e, per l'effetto, l'Agenzia delle entrate deve essere condannata all'esibizione e al rilascio di copia degli atti in esame entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del presente provvedimento;

Considerato che la decisione in ordine alle spese della presente fase deve essere rinviata alla pronuncia definitiva del giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter):

1) accoglie la domanda di accesso e, per l'effetto, ordina all'Agenzia delle entrate di esibire e rilasciare copia, entro trenta giorni dalla comunicazione o dalla notificazione del presente provvedimento, degli atti richiesti con l'istanza di accesso del 04/04/19" (cfr. ordinanza TAR, sezione Seconda-*ter* del 19 novembre 2019 resa nel giudizio R.G. n. 6069/2019).

Tale ordinanza istruttoria è stata impugnata dall'Agenzia delle Entrate innanzi al Consiglio di Stato, che con sentenza n. 03113/2020 reg. prov. Coll. del 18 maggio 2020 ha confermato la statuizione di primo grado (doc. n. 18).

Da quanto innanzi esposto e documentato discende quindi un illegittimo differimento *sine die* dell'accesso nella parte in cui lo stesso non è stato accolto, sicché il provvedimento qui impugnato risulta viziato per eccesso di potere per sviamento e dovrà essere annullato, riconoscendo al Dottor Bovenzi pieno ed integrale diritto di accedere agli atti richiesti per curare e difendere in giudizio i propri diritti ed interessi.

Ogni ulteriore rilievo sul punto appare superfluo.

2. SULLA PROCEDURA CONCORSUALE.

2.1 Violazione e falsa applicazione dell'articolo 35, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487. Violazione di legge in relazione all'art. 9, comma 5, del d.P.R. n. 487 del 1994. Eccesso di potere per violazione del principio di celerità di espletamento delle procedure concorsuali. Eccesso di potere per violazione del principio di imparzialità nello svolgimento delle procedure selettive. Eccesso di potere per ingiustificata disparità di trattamento tra i concorrenti.

L'articolo 1, comma 2, del d.P.R. n. 487 del 1994 espressamente prevede che "*il concorso pubblico deve svolgersi con modalità che ne garantiscano la imparzialità, l'economicità e* ***la celerità di espletamento,*** *ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati diretti anche a realizzare forme di preselezione ed a selezioni decentrate per circoscrizioni territoriali."*

L'esigenza di garantire la celerità nell'espletamento della procedura concorsuale è enunciata anche dall'art. 35, comma 3, lettera a), del D.Lgs. n. 165 del 2001.

La celerità nell'espletamento della procedura è funzionale a garantire l'imparzialità, economicità e trasparenza della selezione. Difatti, mantenendo entro congrui limiti temporali le procedure si garantisce che tutti i concorrenti abbiano a disposizione un periodo omogeneo per lo studio, evitando altresì la divulgazione di informazioni sul contenuto delle prove che possano favorire i concorrenti chiamati a sostenere le prove a distanza di tempo dai primi chiamati.

Rispondono all'esigenza di celerità anche l'obbligo della commissione esaminatrice di stabilire e rendere pubblico il termine di conclusione del procedimento concorsuale di cui all'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994, la fissazione di un termine di sei mesi dalla prima convocazione per la conclusione delle procedure (art. 11, comma 5), nonché la possibilità di suddividere le commissioni in sottocommissioni qualora i candidati chiamati a sostenere le prove orali superino le 1.000 unità, prevista dall'art. 9, comma 3, del citato d.P.R. n. 487.

Nel rimarcare che la richiesta di accesso agli atti formulata dal ricorrente era funzionale a verificare il rispetto delle citate disposizioni normative da parte della Commissione esaminatrice, occorre evidenziare che le modalità organizzative in concreto attuate dalla stessa commissione sono ben lungi dal realizzare la prescritta celerità di svolgimento della procedura, a tutto discapito dei concorrenti che sono stati chiamati a sostenere l'esame orale.

La Commissione ha infatti già superato ampiamente il prescritto termine di sei mesi ed anzi si avvia a superare i due anni dalla data di prima convocazione per la conclusione della procedura, senza esplicitare e giustificare il superamento del detto termine, essendo lo stesso sì ordinatorio e quindi derogabile ma bisognoso di adeguata motivazione circa la necessità di sforare il limite normativamente indicato.

Ciò posto, da informazioni assunte in via sindacale, è emerso che i candidati ammessi a sostenere la prova orale sono circa 8.500, il che significa che, con l'attuale ritmo di lavoro della commissione pari a circa 150 candidati a settimana. Considerando che la Commissione non ha svolto esami nel mese di agosto né nel periodo natalizio, nonché fissato sedute soltanto in due settimane nei mesi di luglio e settembre, e considerando altresì che alla fine del mese di settembre 2020 si stava ultimando l'esame dei candidati il cui cognome inizia per le lettere "CA", è più che

verosimile ritenere che la sola fase degli esami orali durerà almeno altri otto mesi (sic!).

D'altronde la stessa Agenzia è ben consapevole dell'elevato numero di concorrenti da esaminare e della necessità di concludere in tempi ragionevoli la procedura, tant'è che con provvedimento prot. n. 21521 dell'8 febbraio 2016 (doc. n. 4) aveva provveduto ad integrare la commissione con ben cinque sottocommissioni; inoltre, con successivo provvedimento prot. n. 50637/2016 del 7 aprile 2016 (doc. n. 5) si era provveduto a sostituire alcuni membri di tali sottocommissioni. Entrambi i citati provvedimenti sono motivati con riferimento al *"...numero consistente di domande di partecipazione pervenute*".

Orbene, nonostante la nomina dei loro membri, **le sottocommissioni non risultano aver svolto alcuna attività!** Perché dette sottocommissioni non siano state di fatto mai attivate non è dato allo stato sapere, poiché la documentazione richiesta sul punto all'Amministrazione non è stata ancora trasmessa; certo è che non risulta pubblicato alcun provvedimento di revoca o di annullamento delle stesse.

Si consideri, inoltre, che il concorso in questione, dopo una prima controversia conclusasi con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2015, n. 4641, era stato riavviato a partire dal 26 settembre 2016.

L'avvio dei colloqui dal 26 settembre 2016 non ebbe corso perché "*con ordinanza n. 4119 del 22 settembre 2016 il Consiglio di Stato, sez. IV, ha accolto in sede cautelare l'appello proposto da alcuni candidati della procedura in oggetto avverso l'ordinanza cautelare del T.A.R. per il Lazio, sez. II ter, n. 2796 del 24 maggio 2016 e, per l'effetto, ha sospeso il concorso per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia"* (così il comunicato dell'Agenzia delle entrate del 23 settembre 2016, doc. n. 19).

Tuttavia, ciò che preme rimarcare in questa sede è che con l'avvio effettivo della prova orale, come detto avvenuto il 28 gennaio 2019, il ricorrente è stato convocato per il mese di febbraio 2020, mentre con le cinque sottocommissioni attive la convocazione sarebbe avvenuta in un tempo senz'altro inferiore.

È evidente, dunque, che l'Agenzia delle entrate abbia messo in conto ed accettato una patologica dilatazione dei tempi concorsuali, pur avendo a disposizione gli strumenti per evitarla; ciò soltanto basterebbe a determinare l'illegittimità dei lavori della Commissione esaminatrice e di

riflesso dell'intera procedura concorsuale.

Ma vi è di più!

Questa patologica dilatazione dei tempi determina una lampante disparità di trattamento tra i candidati già chiamati a sostenere gli esami e quelli a cui saranno concessi almeno altri dieci mesi per preparare l'esame (si consideri che dell'avvio della prova orale è stato dato annuncio sul sito dell'Agenzia il 17 dicembre 2018 – doc. n. 8), e tale circostanza non può che essere in contrasto con i principi di trasparenza, imparzialità ed economicità che dovrebbero ispirare e regolare ogni procedura concorsuale.

A fronte di tante e tali inadeguatezze ed illegittimità nell'operato della commissione unica, evidentemente oberata da un numero di domande che non è in grado di fronteggiare, tutti gli atti dalla stessa fin qui compiuti devono essere annullati così da poter essere sostituiti, attuando una modalità di svolgimento della prova orale che assicuri sia celerità di espletamento sia, di riflesso, parità di trattamento tra i concorrenti ed economicità dell'azione amministrativa.

Sotto un diverso profilo l'anomala dilatazione dei tempi della procedura concorsuale, come evidenziato non imputabile all'emergenza epidemiologia ma frutto di precise scelte gestionali dell'Agenzia, ha comportato la totale instabilità della Commissione d'esame, che ha cambiato composizione ben sette volte dalla sua nomina e ben cinque volte dall'inizio delle prove orali.

1) Nella sua composizione originaria la Commissione era così formata (provvedimento dell'8 gennaio 2016, prot. n. 2270/2016):

Presidente: Dott. Saverio Felice Mannino Presidente Supplente: Avv. Antonio Tallarida.

Membro: Dott.ssa Matilde Farina Membro supplente: Dott.ssa Alberta De Sensi.

Membro: Dott. Oreste Saccone Membro supplente: Dott. Roberto Egidi.

2) Con provvedimento del 2 febbraio 2016, prot. n. 18483 la dott.ssa De Sensi è stata sostituita con la Dott.ssa Gabriella Alemanno.

3) A pochi giorni dall'avvio delle prove orali la Commissione mutava ulteriormente. Con provvedimento del 18 gennaio 2019, prot. n. 13282/2019, il dott. Aldo Fiale è nominato Presidente supplente (in sostituzione dell'Avv. Tallarida) e la dott.ssa Alemanno è sostituita con la dott.ssa Giovanna Alessio.

La Commissione esaminatrice che dà avvio alle sedute d'esame è, dunque, profondamente

diversa nella sua composizione da quella che ha condotto la valutazione dei titoli, determinando così una patente diastasi tra le due fasi concorsuali tale da inficiare la validità della procedura concorsuale.

L'abnorme lievitazione dei tempi della prova orale ha comportato che, nel corso di svolgimento di tale prova, la Commissione cambi composizione per altre cinque volte!

4) Nel provvedimento del 19 marzo 2019, prot. n. 63913, dunque con le sedute d'esame già in corso, sotto le mentite spoglie di un riepilogo della composizione della Commissione, si cela una sostanziale ulteriore modifica. Difatti, mentre con l'originario provvedimento di nomina per ogni membro era indicato il proprio supplente, tale criterio viene stravolto ed i supplenti (dott.ssa Giovanna Alessio e Dott. Roberto Egidi) sono indicati genericamente come *"Componenti supplenti"*; tale modifica non sarà di poco conto per il prosieguo del concorso.

La dott.ssa Alessio, infatti, inizialmente supplente della sola dott.ssa Matilde Farina (unico dirigente esterno all'Agenzia delle entrate a far parte della Commissione) diviene genericamente un "Membro supplente" così da poter sostituire in caso di grave e documentato impedimento anche il Dott. Oreste Saccone.

In questa composizione la Commissione va avanti per circa un anno, ossia fino alla sospensione del 23 febbraio 2020.

5) Alla ripresa dei lavori, infatti, il Dott. Saccone rassegna le proprie dimissioni ed il 12 giugno 2020, con provvedimento prot. n. 233095/2020, viene sostituito dalla dott.ssa Alessio (come detto in origine supplente della sola dott.ssa Farina); inoltre, in sostituzione della supplente dott.ssa Alessio, viene nominato il dott. Aldo De Luca. Qui si evidenzia un ulteriore profilo di illegittimità atteso che un membro supplente (peraltro di un titolare individuato) non può diventare titolare, ma soltanto *"... intervenire nelle sedute della commissione nelle ipotesi di impedimento grave e documentato degli effettivi*" (così art. 9, comma 5, del d.P.R. n. 487 del 1994), sicché la dott.ssa Alessio avrebbe potuto continuare ad intervenire soltanto in sostituzione della Dott.ssa Farina (di cui era sostituta designata) e non diventare membro effettivo a concorso in svolgimento.

6) Ma le sostituzioni non finiscono qui. Il dott. De Luca, infatti, rassegna a sua volta le dimissioni e con provvedimento dell'8 luglio 2020, prot. n. 256962 viene sostituito con il Prof. Gianfranco Ferranti. Anche questa nomina presenta profili di illegittimità poiché dà luogo ad una modifica

qualitativa della composizione della Commissione, in cui entra per la prima volta un professore, in sostituzione di un dirigente di prima fascia dell'Agenzia in quiescenza, con evidenti ripercussioni sull'omogeneità dei criteri di giudizio.

7) Ancora, recentissimamente, con provvedimento del 14 settembre 2020, prot. n. 303002 il dott. Egidi (originario supplente del dott. Saccone) viene sostituito dal dott. Antonino Di Geronimo, dirigente di prima fascia dell'Agenzia in attività.

Sul sito dell'Agenzia è inoltre possibile contare circa venti provvedimenti di integrazione della Commissione con membri esterni per l'accertamento delle conoscenze linguistiche e informatiche.

Di fatto, l'unico membro mai sostituito della Commissione originaria è il Presidente e dall'inizio delle sedute d'esame si sono avvicendati nove diversi membri, con qualifiche e specializzazioni differenti.

All'evidenza ciò ha portato a profonde disomogeneità nei criteri di valutazione e nelle stesse modalità di svolgimento dalla prova orale, con violazione del principio di parità di trattamento dei concorrenti, nonché della regola dell'unicità della commissione e della sua immodificabilità durante lo svolgimento delle prove concorsuali, con sola possibilità di intervento dei sostituti, nominati *ab origine*, in caso di documentati gravi impedimenti dei titolari.

Al riguardo si evidenzia che la necessità di modificare la composizione della Commissione esaminatrice non parrebbe sussistere dopo l'avvio della fase orale, posto che sono ancora presenti almeno tre membri della Commissione nella composizione che ha dato avvio alle sedute d'esame (Presidente Mannino, Dott.ssa Farina e Dott.ssa Alessio).

In ogni caso, le modifiche intervenute, per lo più determinate da cause di incompatibilità sorte successivamente all'avvio della procedura concorsuale, sono imputabili all'insana scelta dell'Amministrazione di non chiudere in tempi ragionevoli la procedura concorsuale, portando ad un dilatazione più che patologica della prova orale.

La disparità di trattamento risulterà altresì evidente dal confronto degli esiti delle sedute d'esame in relazione alle diverse composizioni della Commissione, atteso che, soprattutto più di recente, si è assistito ad un incremento notevolmente della percentuale di promossi rispetto ai candidati che hanno sostenuto la prova. Su tale aspetto ci si riserva di proporre integrazione dei motivi di

impugnazione.

2.2 Eccesso di potere per violazione dei criteri di valutazione indicati nel bando. Valutazione dei titoli secondo criteri difformi da quelli di cui al punto 7 del bando. Mancata valutazione delle attitudini professionali. Eccesso di potere per violazione del giudicato.

Nella premessa del bando prot. n. 146687/2010 si afferma che il concorso avrebbe dovuto *"... svolgersi mediante valutazione dei titoli e verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrato da colloquio…"*.

Gli articoli 7 e 8 del menzionato bando, che per comodità si trascrivono, a loro volta prevedono che: "***Art. 7 Valutazione dei titoli***

1. *La valutazione dei titoli avviene previa individuazione dei criteri stabiliti dalla commissione esaminatrice. Per la valutazione la commissione esaminatrice dispone complessivamente di un punteggio pari a 100.*

2. La commissione esaminatrice individua il punteggio da attribuire ai titoli nell'ambito delle sotto indicate categorie, nel limite dei seguenti punteggi massimi attribuibili:

Titoli accademici e di studio: fino a 20 punti;

Titoli di servizio: incarichi di direzione e gestione di uffici, di consulenza, di studio e di ricerca, presso soggetti pubblici o privati: fino a 30 punti;

Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche: docenze, commissioni d'esame, nuclei di valutazione e altri incarichi assimilabili: fino a 10 punti;

Pubblicazioni scientifiche e accademiche attinenti alla materia tributaria e all'attività istituzionale dell'Agenzia: fino a 10 punti;

Partecipazione documentata a commissioni o gruppi di lavoro o comitati presso amministrazioni pubbliche attinenti alla materia tributaria e all'attività istituzionale dell'Agenzia: fino a 15 punti;

Giudizio globale sul profilo culturale e professionale: fino a 15 punti.

Art. 8 Prova di verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio

1. Ai candidati verrà data comunicazione della prova per la verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata dal colloquio almeno venti giorni prima della data di svolgimento della stessa, unitamente al punteggio riportato nella valutazione dei titoli.

2. Per la valutazione della prova del presente articolo la Commissione esaminatrice dispone di

un punteggio massimo pari a 100.

3. ***La prova è articolata in due fasi. La prima fase consiste nell'esposizione da parte del candidato del proprio percorso formativo e professionale ed è volta ad accertare, in particolare, le competenze acquisite e il possesso delle capacità manageriali, mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali.*** *La seconda fase consiste in un colloquio che potrà vertere sulle seguenti materie:*

diritto tributario; scienza delle finanze; diritto amministrativo; organizzazione, gestione del personale e diritto del lavoro; amministrazione delle risorse materiali; pianificazione e controllo di gestione; ordinamento e attribuzioni dell'Agenzia delle Entrate.

4. Nell'ambito della prova orale, è accertata la conoscenza della lingua inglese o di un'altra lingua ufficiale dell'Unione europea e della capacità di utilizzo del personal computer *e dei* software *applicativi più diffusi, nonché la conoscenza da parte del candidato delle problematiche e delle potenzialità connesse all'uso degli strumenti informatici in relazione ai processi comunicativi in rete, all'organizzazione e gestione delle risorse e al miglioramento dell'efficienza degli uffici e dei servizi.*

5. La prova si intende superata se il candidato ottiene la votazione di almeno 70/100.

6. Al termine di ogni seduta dedicata al colloquio la Commissione esaminatrice forma l'elenco dei candidati esaminati, con l'indicazione della votazione da ciascuno riportata. Detto elenco è reso pubblico nei locali dell'amministrazione secondo modalità comunicate ai candidati.

7. Il punteggio complessivo è determinato sommando i voti conseguiti nella valutazione dei titoli e nella prova orale.

8. Al fine di consentire ai soggetti disabili di concorrere in effettive condizioni di parità con gli altri candidati ammessi al concorso, l'Amministrazione, preso atto delle domande di partecipazione pervenute dai medesimi, predispone adeguate modalità di svolgimento della prova.

L'articolo 10, punto 1, prevede inoltre che la votazione finale sia espressa in duecentesimi, essendo determinata dalla somma dei punteggi conseguiti da ciascun candidato nella valutazione dei titoli e nella prova orale.

Come anticipato nella ricostruzione del fatto, il bando di concorso in esame è stato oggetto di due

iniziative giudiziali: la prima si è conclusa con sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2015, n. 4641, dopo la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 e delle relative disposizioni di proroga, ad opera della Corte Costituzionale con la sentenza 17 marzo 2015, n. 37; la seconda iniziativa giudiziale si è conclusa con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 26 settembre 2018, n. 5522.

Nella prima di tali sentenze i Supremi Giudici amministrativi hanno avuto modo di chiarire che: *"- quanto all'art. 7 del bando, relativo alla "valutazione dei titoli", che lo stesso **è illegittimo nella parte in cui comprende (o non esclude), tra i "titoli di servizio valutabili: incarichi di direzione e gestione di uffici", eventuali incarichi conferiti a soggetti non titolari di qualifica dirigenziale, ai sensi del più volte citato art. 24 del Regolamento di amministrazione**;*

*- **quanto all'art. 8** (Prova di verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio), e, più precisamente alla prima fase della prova orale (co. 3), che lo stesso **è illegittimo nella misura in cui comprende (o non esclude), i predetti incarichi dirigenziali illegittimamente conferiti, dalla valutazione del "percorso formativo e professionale" (esposto dal candidato), ai fini dell'accertamento delle "competenze acquisite", del "possesso delle capacità manageriali", "mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali**".*

*In definitiva, alla luce e nei limiti dei motivi accolti (in corretta lettura del dispositivo alla luce della motivazione), **il bando di "selezione-concorso** per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia, in attuazione ed ai sensi del D.M. Economia e Finanze 10 settembre 2010", **è stato annullato nella parte in cui esso può costituire una deroga volta a "sanare" l'illegittima situazione in cui hanno versato una pluralità di soggetti destinatari di incarichi illegittimamente conferiti (e, dunque, in particolare, con riferimento agli artt. 7 e 8, laddove applicabili nei sensi sopra invece esclusi**).*

Al contrario, esso non risulta, quanto al resto, essere stato annullato dalla sentenza impugnata, non essendovi ragioni per escludere dalla partecipazione alla selezione sia i funzionari non destinatari di incarichi, sia questi stessi ultimi, ovviamente con esclusione di ogni considerazione degli incarichi da loro illegittimamente svolti".

Le trascritte statuizioni, che delimitano chiaramente i profili di illegittimità del bando, hanno trovato successiva conferma nella sentenza della sez. IV del Consiglio di Stato n. 5522 del 2018.

Dalla piana lettura della motivazione delle due citate sentenze del Consiglio di Stato emerge con tutta evidenza che le previsioni di cui agli articoli 7 ed 8 del bando non sono state annullate *tout court* dai Giudici di Palazzo Spada, ma sono state dichiarate illegittime nella misura in cui consentivano di assegnare valore determinante agli incarichi dirigenziali conferiti ed espletati in attuazione delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015 (in particolare l'art. 8, comma 24, del D.L. n. 16 del 2012, l'art. 1, comma 14, del D.L. n. 150 del 2013 e l'art. 1, comma 8, del D.L. n. 192 del 2014).

La commissione esaminatrice, tuttavia non si è affatto attenuta alle chiare indicazioni di matrice giurisprudenziale, modificando unilateralmente i criteri di valutazione dei titoli di cui al punto 7 del bando e svilendo, fino ad annichilirla, la prima fase del colloquio deputata ad "… *accertare, in particolare, le competenze acquisite e il possesso delle capacità manageriali, mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali…",* con l'ulteriore effetto di cambiare il criterio di valutazione complessiva di cui all'articolo 10, punto 1, del bando, secondo cui la valutazione complessiva è espressa in duecentesimi.

Per quanto concerne la valutazione dei titoli, il ricorrente fa espressa riserva di proporre motivi aggiunti, non avendo mai ricevuto la lettera di convocazione a sostenere l'esame orale in cui la stessa avrebbe dovuto essere indicata, né avendo appreso tale valutazione in sede di esame orale.

Ciò doverosamente premesso, è possibile desumere che la Commissione abbia unilateralmente modificato il criterio di valutazione previsto dall'articolo 10 del bando dalla circostanza che in nessun caso la valutazione complessiva dei candidati, affissa al di fuori dell'aula di esame, ha superato i 100 punti.

Orbene, la modifica unilaterale di tre articoli essenziali del bando ed in particolare dei criteri di valutazione dei titoli (art. 7 del bando), delle modalità di svolgimento della prova orale (art. 8 – su cui si tornerà *infra*) e della valutazione complessiva dei candidati (art. 10) avrebbe richiesto la pubblicazione di un apposito atto di modifica del bando, da portare a conoscenza dei concorrenti con le stesse modalità di pubblicazione del bando.

Si veda in proposito la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019, n. 1148,

con cui i Supremi Giudici hanno avuto modo di chiarire che: *"deve ribadirsi - in linea con il maggioritario orientamento giurisprudenziale - che il bando, costituendo la* lex specialis *del concorso indetto per l'accesso al pubblico impiego, deve essere interpretato in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'amministrazione pubblica, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella* lex specialis *medesima, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando, quale atto con cui l'amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva. Di conseguenza, le clausole del bando di concorso per l'accesso al pubblico impiego non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione. (cfr. per tutte VI Sez. n. 1447 del 2018).*" In senso conforme C.d.S., sez. IV, sentenze 27 maggio 2014, n. 2709, 10 aprile 213, n. 1969.

Le modifiche in questione invece hanno carattere sostanziale e incidono profondamente su tutta la procedura selettiva, snaturandola; né, per quanto in precedenza chiarito, esse sono conseguenza diretta del giudicato venutosi a creare a seguito dei due ricorsi alla Giustizia amministrativa e della pronuncia della Corte Costituzionale n. 37 del 2015.

Difatti, le pronunce del Consiglio di Stato n. 4641 del 2015 e 5522 del 2018 si limitano a chiarire quali siano gli effetti della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale sulle prescrizioni del bando, specificando in maniera inequivocabile che l'effetto va limitato all'esclusione di qualsivoglia rilevanza nella valutazione dei titoli e delle attitudini ed esperienze dirigenziali degli incarichi conferiti in attuazione delle norme dichiarate incostituzionali, senza con ciò intaccare né la valutazione degli altri titoli e degli incarichi espletati in attuazione di diverse disposizioni, né l'articolazione della prova orale, né infine il criterio complessivo di valutazione dei candidati.

Peraltro, atteso che le suddette pronunce fanno stato esclusivamente tra le parti e dunque tra

l'Agenzia delle entrate, l'associazione sindacale ricorrente ed i singoli concorrenti intervenuti nei relativi giudizi, per poterne estendere la validità a tutti gli altri partecipanti, a tutto concedere, l'Agenzia avrebbe dovuto emettere un provvedimento modificativo del bando, da pubblicare con le stesse modalità di questo (si veda al riguardo il caso esaminato dal Consiglio di Stato, sez. V, sent. 22 gennaio 2009, n. 638, che però riguardava un concorso interno).

In assenza di tale provvedimento i concorrenti si sono trovati a prendere parte ad una procedura del tutto diversa rispetto a quella per la quale avevano presentato domanda, ben nove anni prima!

Come ciò abbia potuto recare nocumento al Dottor Bovenzi è abbastanza intuitivo; difatti il ricorrente ha titoli universitari e di servizio da vantare, posseduti già alla data di pubblicazione del bando; inoltre lo stesso ha acquisito una notevole esperienza manageriale negli oltre dieci anni in cui ha svolto incarichi dirigenziali di rilievo che di sicuro lo avrebbero avvantaggiato rispetto ad altri concorrenti ove la valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali fosse stata correttamente espletata dalla commissione.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'operato della commissione si presenta illegittimo sia perché ha proceduto ad una modifica delle prescrizioni del bando di concorso, senza che tale modifica sia stata correttamente comunicata ai concorrenti o adeguatamente pubblicizzata, sia perché le linee giuda definite ed il concreto *modus operandi* hanno travalicato il giudicato formatosi in merito all'annullamento parziale ad opera del Consiglio di Stato degli articoli 7 ed 8 del bando.

2.3 Eccesso di potere per mancata, effettiva, integrazione della commissione con un esperto di *Public Management*; mancato e/o insufficiente svolgimento della prima fase della prova orale; mancata valutazione delle attitudini professionali. Eccesso di potere per travisamento delle disposizioni e delle finalità enunciate nel bando di concorso. Violazione di legge in relazione agli articoli 35, comma 3, lettera b), 19, comma 1, e 28-*bis* del D.Lgs. n. 165 del 2001.

In base all'art. 35, comma 3, lettera b), del D.Lgs. n. 165 del 2001 le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni devono attenersi al principio secondo cui nelle procedure di selezione è necessario garantire l'"*adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei* <u>*requisiti attitudinali*</u> *e* <u>*professionali*</u> *richiesti in relazione alla posizione da ricoprire.*".

Sempre nel medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, l'articolo 19, comma 1, per ciò che concerne il conferimento degli incarichi dirigenziali, e l'articolo 28-*bis*, per ciò che concerne l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, attribuiscono importanza determinante alle attitudini manageriali.

Il bando di concorso in più parti si fa carico dell'esigenza di garantire la selezione dei candidati con maggiori attitudini manageriali, difatti, oltre alla premessa ed al trascritto articolo 8, l'articolo 6 del bando prevede l'integrazione della commissione con un esperto di *public management*.

Nella selezione della classe dirigente della pubblica amministrazione, infatti, la valutazione delle competenze tecniche specifiche di settore risulta recessiva rispetto all'esigenza dominante di selezionare i candidati con maggiore attitudine allo svolgimento delle mansioni dirigenziali.

Tuttavia, in eterogenesi dai fini dichiarati, l'Agenzia delle entrate ha del tutto svilito la verifica delle competenze acquisite e del possesso delle capacità manageriali, mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali, nonché il ruolo che avrebbe dovuto rivestire in seno alla selezione l'esperto di *public management.*

In particolare, con provvedimento prot. n. 119931/2016 del 27 luglio 2016 (doc. n. 6) la Commissione è stata integrata con la nomina del Professor Renato Ruffini, a cui è stato affidato il compito di svolgere "… *attività di supporto ed ausilio alla Commissione d'esame nella definizione della metodologia più idonea per la valutazione delle competenze e delle capacità manageriali dei candidati"*.

Tale generica locuzione, ripetuta nella motivazione del provvedimento, non consente di comprendere appieno quale sia stato il ruolo affidato al Professor Ruffini; tuttavia non pare che lo stesso abbia mai fatto parte della commissione e abbia partecipato ai lavori di questa, in antitesi con l'espressa previsione del bando che prevedeva l'integrazione dell'esperto di *public management* all'interno della commissione.

Anche la richiesta, formulata dal ricorrente in sede di accesso agli atti, di acquisire la documentazione relativa al contributo del Professor Ruffini ai lavori della commissione esaminatrice, è rimasta inevasa.

Quel che è certo è che il Professore non ha mai partecipato alle sedute d'esame, a differenza degli esperti nominati per la verifica della conoscenza delle lingue straniere e delle competenze

informatiche (punto 4, art. 8 del bando), benché tali esperti siano "*aggiunti*" alla commissione (punto 2, art. 5 del bando), non integrati in essa; la differenza, anche soltanto da un punto di vista semantico, è notevole e immediatamente intuibile!

Integrare la commissione con un membro esperto significa inequivocabilmente che detto membro prenda parte ai lavori, ne condivida i tempi e le valutazioni, fornendo un contributo attivo alla valutazione dei candidati, e che, dunque, non si limiti a fornire una consulenza in merito alla metodologia da utilizzare, come parrebbe essere accaduto nel caso di specie. Per l'elaborazione di una metodologia sarebbe stato infatti sufficiente l'affidamento di un incarico di consulenza.

Risulta, invece, che l'esperto sia rimasto escluso dai lavori della Commissione e non abbia mai verificato in concreto se la metodologia da lui definita sia stata concretamente e correttamente seguita dalla commissione.

Parrebbe che il Professor Ruffini abbia concluso il proprio lavoro addirittura prima della nomina di alcuni membri della commissione, intervenuta il 18 gennaio 2019 (nota prot. n. 2019/13282 – doc. n. 9) risultando nei fatti impossibile la sua "integrazione" all'interno della commissione definitiva, nella configurazione "riassunta" nella nota del Direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 63913 del 19 marzo 2019 (doc. n. 13).

Anche sotto tale ultimo aspetto, in assenza della richiesta documentazione, soccorre l'esperienza in concreto vissuta dal Dottor Bovenzi e dagli altri candidati, esaminati dalla Commissione in assenza di tale consulente.

Vi è il fondato sospetto che la Commissione, nella composizione del 14 luglio 2020 (ma con ogni probabilità sempre), essendo dunque strutturalmente priva delle competenze necessarie alla valutazione delle attitudini manageriali stabilite dal bando, abbia tentato di sopperire a tale grave deficit attribuendo dei punteggi preformati "a tavolino" sulla base dei dati curricolari esposti dal candidato in sede di esame, senza, alcun approfondimento né verifica oggettiva delle capacità ed attitudini del candidato.

Sotto questo aspetto, almeno stando all'esperienza personale del ricorrente, parrebbero aver assunto valore determinante, ai fini del superamento della prova, le seguenti circostanze:

- ricoprire all'interno dell'Agenzia posizioni organizzative di elevata responsabilità (in sigla POER), ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, Tali posizioni, è

bene ribadirlo, non sono dirigenziali per espressa previsione normativa e della stessa Agenzia (ad esempio sono previsti incarichi "di alta specializzazione" che non richiedono il coordinamento di personale o la responsabilità di strutture organizzative). Le posizioni organizzative in parola risultano operative per giunta solo da pochi mesi (giugno 2019), sono quindi del tutto inadeguate a fornire indicazioni rispetto alla valutazione del possesso di attitudini e competenze manageriali di livello dirigenziale da parte dei candidati;

- ricoprire all'interno dell'Agenzia incarichi conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001. Si tratta di funzioni dirigenziali, comunque anch'esse a tempo determinato, che vengono attribuite a figure "*...di particolare e comprovata qualificazione professionale…*" o "*...che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi…*". Funzioni dirigenziali, evidentemente, più legate alla sfera professionale/culturale del candidato (oggetto di apposito approfondimento nella seconda parte del colloquio), che al possesso delle previste capacità manageriali, cui è invece dedicata la prima parte del colloquio. In ogni caso, si tratta di funzioni dirigenziali, come già evidenziato, attribuite e concretamente espletate anche dal Dottor Bovenzi, sempre con pieno merito e per periodi ben più estesi del minimo quinquennale previsto.

Per tutti i suddetti candidati la commissione ha svolto in maniera sbrigativa e alquanto superficiale la prima fase del colloquio, che, stando alle prescrizioni del bando sarebbe dovuta servire ad "… *accertare, in particolare, le competenze acquisite e il possesso delle capacità manageriali, mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali…".*

Rimarcando che la cd. prima fase – quella attinente alla verifica delle capacità manageriali – parrebbe essere stata vagliata dalla Commissione sulla base di domande formulate rispetto alla propria esperienza lavorativa all'interno dell'Amministrazione – la prova orale è poi consistita nell'estrazione di tre domande a sorte, da tre diverse urne, che avrebbero dovuto riguardare le materie di cui al punto 3 dell'articolo 8 del bando e che invece si sono sostanziate in due domande di diritto tributario e in una domanda di diritto amministrativo. In particolare, la

domanda estratta dalla prima urna aveva ad oggetto la disciplina fiscale del debitore di imposta IVA con particolare riferimento alle operazioni rilevanti ai fini IVA effettuati da soggetti passivi non residenti; la domanda estratta dalla seconda urna aveva ad oggetto i poteri degli uffici dell'Agenzia delle Entrate in tema di abuso del diritto e in particolare la disciplina del relativo controllo; e la domanda estratta dalla terza aveva ad oggetto il potere di raccomandazione dell'ANAC.

Orbene, la valutazione pressoché inesistente o, al più, apparente delle competenze acquisite e delle capacità manageriali, l'assenza di domande tecniche atte ad accertare l'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali, la mancata integrazione della commissione unica con l'esperto di *public management*, la formulazione di domande non differenziate in base alle materie indicate nel bando, si traducono in gravi violazioni delle disposizioni del bando – e in ultima analisi nel mancato perseguimento del superiore bene pubblico cui invece la PA tutta deve tendere – sicché tutta l'attività fin qui svolta dalla commissione unica si rivela viziata per eccesso di potere nonché per violazione dei citati articoli 35, comma 3, lettera b), 19, comma 1, e 28-*bis* del D.Lgs. n. 165 del 2001 e dovrà conseguentemente essere annullata.

Si fa espressa riserva di integrare, modificare i motivi di ricorso e/o proporre motivi aggiunti all'esito della delibazione del Collegio in merito al provvedimento di differimento dell'accesso agli atti e dell'esibizione/ostensione delle informazioni, degli atti e dei documenti richiesti con PEC del 31 agosto 2020.

****

Per i motivi sopra esposti e per quelli che ci si riserva di specificare nel corso del presente giudizio Voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito, *contrariis reiectis*, accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

1. in accoglimento del presente ricorso, annullare i provvedimenti innanzi analiticamente indicati nei limiti esplicitati nei motivi di impugnazione azzerando l'operato della commissione esaminatrice, affinché questa si conformi alle disposizioni normative, alle prescrizioni del bando ed al duplice giudicato intervenuto a seguito delle sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4641 del 2015 e 5522 del 2018, con conseguente diritto del ricorrente di essere valutata secondo

le disposizioni di legge e del bando di concorso e, per l'effetto,

2. condannare l'Agenzia delle entrate, in persona del Direttore, quale legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento delle spese e dei compensi professionali di giudizio ex D.M. n. 55 del 2014, oltre addizionale forfetaria, CPA e IVA come per legge, sia in relazione all'istanza di accesso agli atti che alla fase di merito del presente giudizio, con espressa riserva di richiedere il risarcimento dei danni subiti e subendi.

Qualora ritenuto indispensabile per la decisione del merito della controversia, in accoglimento dei motivi di ricorso e alla luce dei fatti sopra dedotti, l'Ecc.mo Tribunale adito Voglia altresì, *contrariis reiectis*:

3. annullare il provvedimento di differimento inviato via PEC il 28 agosto 2020 a firma del Dottor Antonio Campanella, Capo Ufficio del Settore Sviluppo, Ufficio Selezione del Personale della Divisione Risorse della Direzione centrale Risorse Umane e Organizzazione dell'Agenzia delle entrate e, per l'effetto,

4. dichiarare il diritto del Dottor Crescenzo Bovenzi ad accedere ed estrarre copia di tutti i documenti richiesti con l'istanza del 31 agosto 2020 e in particolare quelli relativi ai punti n. 3, 4, 6, 9 e 12 della predetta istanza;

5. ordinare, ex art. 116, comma 4, del C.P.A., all'Agenzia delle entrate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, l'esibizione dei documenti suddetti, mediante visione, estrazione e rilascio di copia, anche su supporto informatico.

Con espressa riserva di integrare, modificare e precisare le presenti conclusioni nonché proporre nuove domande e/o eccezioni anche all'esito della acquisizione della documentazione di cui alla richiesta di accesso agli atti del 31 agosto 2020.

IN VIA ISTRUTTORIA

Si allegano i documenti sopra richiamati come elencati in apposito indice:

1) bando di concorso prot. n. 146687/2010, del 29/10/2010;
2) nomina commissione prot. n. 2270/2016 dell'8/1/2016;
3) sostituzione componente commissione prot. 18483/2016 del 2/22016;
4) nomina delle sottocommissioni prot. n. 21521/2016 dell'8/2/2016;
5) provvedimento modifiche composizione sottocommissioni prot. n. 50637/2016 del 7/4/2016;

6) provvedimento integrazione commissione con esperto *public management*, prot. n. 119131/0/2016 del 27/7/2016;

7) provvedimento integrazione commissione, prot. n. 145108 del 20/9/2016;

8) avviso del 17/12/2018;

9) avviso del 18/1/2019, prot. n. 13282;

10) avviso del 19.3.2019 prto n. 63913;

11) dell'avviso del 12 giugno 2020, prot. n. 233094;

12) dell'avviso dell'8 luglio 2020, prot. n. 256962;

13) dell'avviso del 14 settembre 2020, prot. n. 303002;

14) elenco candidati seduta d'esame del 14.7.2020;

15) parziale differimento/diniego accesso agli atti del 28.9.2020;

16) *curriculum vitae* Dottor Crescenzo Bovenzi;

17) richiesta di accesso agli atti via PEC del 31.8.2020;

18) sentenza Consiglio di Stato n. 03113 del 18.5.2020;

19) comunicato Agenzia delle Entrate del 23.9.2016.

Ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 115/2002 s.m.i. si dichiara che per il presente ricorso è dovuto un contributo unificato pari ad € 325,00.

Roma, lì 8 Ottobre 2020

Avvocato Agnese Casillo

CSLGNS78H67F839C/1205100000770080.uLpIACS44hH26/bCNnN/VBo7cCk=

Firmato digitalmente da CSLGNS78H67F839C/1205100000770080.uLpIACS44hH26/bCNnN/VBo7cCk=
ND: c=IT, o=Non Dichiarato, cn=CSLGNS78H67F839C/1205100000770080.uLpIACS44hH26/bCNnN/VBo7cCk=, email=agnesecasillo@ordineavvocatiroma.org, dnQualifier=2015149241A187, serialNumber=CSLGNS78H67F839C, sn=CASILLO, givenName=AGNESE
Data: 2020.10.09 11:24:10 +02'00'