

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

-ROMA-

RICORSO IN APPELLO

nell'interesse del **dott. Vincenzo Sinaguglia**, nato a Siculiana (AG) il 18.1.1976 e residente in Castiglione delle Stiviere (MN) alla via Don Aldo Moratti n. 106 C (C.F. SNG VCN 76A18 I723B), rappresentato e difeso -come da procura speciale su foglio separato, che verrà depositata con modalità telematiche unitamente al presente ricorso così da essere considerata apposta in calce ai sensi dell'art. 8, DPCM n. 40/2016- dall'avv. Luigi Medugno (C.F. MDGLGU47S03H501H) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Po n. 9 (Si prega di inviare qualsiasi notificazione, comunicazione e avviso all'indirizzo PEC: luigi.medugno@pec.it - fax: 06.85823200);

contro

l'**Agenzia delle Entrate** (C.F. 06363391001), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

e nei confronti di

Simona Morandini, non costituita nel giudizio di primo grado, nata l'11 marzo 1975 e residente in Casalecchio di Reno (BO), Via della Resistenza n. 1 - Lettera 04 - interno 8;

per la riforma in parte qua

della sentenza T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-ter, 5.12.2022, n. 16228 (non notificata).

** ** *

FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

A. Il dott. Vincenzo Sinaguglia, già in servizio come funzionario presso

l’Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Mantova - Ufficio Controlli, con incarico attualmente di Capo Area Imprese, ha partecipato al concorso per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia bandito dall’Agenzia intimata nel 2010.

B. Come ben noto a codesto Consiglio di Stato, la procedura concorsuale in parola ha già dato luogo ad un delicato contenzioso: il bando è stato, infatti, impugnato dalla associazione Dirpubblica, che ha lamentato l’illegittimità delle clausole che prevedevano -quali titoli valutabili- gli eventuali incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti a funzionari dell’Agenzia non titolari di qualifica dirigenziale, ai sensi dell’art. 24 del regolamento di amministrazione.

Il ricorso di Dirpubblica è stato accolto con sentenza T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 7636 del 2011 (**doc. n. 8 ricorso I grado**), con conseguente annullamento parziale del bando di concorso e del relativo decreto ministeriale.

L’Agenzia delle Entrate ha proposto appello contro la sentenza del Tribunale e -nelle more del giudizio di secondo grado- è entrato in vigore l’art. 8, comma 24, D.L. n. 16/2012, che ha elevato a norma di legge la predetta previsione di cui al regolamento di amministrazione dell’Agenzia, consentendone la continuità di applicazione.

Codesto Consiglio di Stato, con ordinanza n. 5619 del 2013, ha sollevato dinanzi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità di tale disposizione legislativa, disponendo la sospensione del giudizio.

Con la sentenza n. 37 del 2015, la Consulta ha ritenuto fondata la prospettata questione, affermando che l’art. 8, comma 24, D.L. n. 16/2012, così come convertito, ha contribuito all’indefinito protrarsi nel tempo di un’assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di

una procedura concorsuale aperta e pubblica: ne ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

La Sezione IV del Consiglio di Stato -con successiva sentenza n. 4641 del 2015 (**doc. n. 9 ricorso I grado**)- ha, pertanto, respinto l'appello dell'Agenzia delle Entrate, affermando, in un passaggio della motivazione, quanto testualmente segue: *«Il regolamento dell'Agenzia delle Entrate ha violato sia il principio di eguaglianza dei cittadini nell'accesso ai pubblici uffici (nella specie, dirigenziali), espresso dall'art. 51 Cost., sia il principio secondo il quale ai pubblici uffici si accede mediante concorso (ex art. 97 Cost.). // Si tratta di una violazione di normativa primaria (d. lgs. n. 165/2001, appunto), e di principi costituzionali (di cui agli artt. 3, 51, 97 Cost.) di estrema gravità, in base alla quale si è proceduto al conferimento di diverse centinaia di incarichi dirigenziali, con ripercussioni evidenti non solo sul principio di buon andamento amministrativo, ma anche sulla stessa immagine della Pubblica amministrazione e sulla sua "affidabilità", per di più nel delicato settore tributario, dove massima dovrebbe essere la legittimità e la trasparenza dell'agire amministrativo. // La reiterata applicazione della norma regolamentare illegittima ha, di fatto, determinato una grave situazione di illegittimità in cui ha versato per anni l'organizzazione dell'Agenzia delle Entrate, determinandosi uno scostamento di proporzioni notevoli tra situazione concreta e legittimità dell'organizzazione amministrativa. // In sostanza, l'amministrazione finanziaria nel suo complesso è stata oggetto di una conformazione che l'ha posta, nelle proprie strutture di vertice, e per anni, al di fuori del quadro delineato dai principi costituzionali».*

Il Consiglio di Stato ha, poi, chiarito -rispetto al concorso in esame- che l'art. 7 del bando, relativo alla valutazione dei titoli, 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; mentre l'art. 8 («*Prova di verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio*») 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, codesto Consiglio di Stato ha affermato che «*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)*».

C. A seguito alla sentenza del Consiglio di Stato, l'Agenzia delle Entrate ha riattivato la procedura concorsuale, nominando i membri della Commissione esaminatrice con atto del Direttore n. 2270 dell'8 gennaio 2016.

Questo provvedimento è stato impugnato da un gruppo di candidati già destinatari di incarichi dirigenziali a tempo determinato, ma il loro ricorso è stato respinto dal T.A.R. con la sentenza della Sezione II-Ter n. 7811 del 2017, confermata in appello dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 5522 del 2018.

La Commissione esaminatrice, come risulta dall'impugnato verbale n. 2 del 10 febbraio 2016, si è riunita per la definizione dei criteri di valutazione dei titoli ai sensi dell'art. 7 del bando.

Nel dichiarare di agire «in [pretesa] ottemperanza alla sentenza n. 4641 del 6 ottobre 2015 del Consiglio di Stato, sez. IV», la Commissione ha individuato i titoli valutabili nell'ambito delle categorie previste dal bando, stabilendo i punteggi da attribuire per ciascuno di essi, nei limiti dei punteggi massimi individuati dal bando medesimo.

L'art. 7 del bando ha previsto, in particolare, che *«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: // a) Titoli accademici e di studio: fino a 20 punti; // b) 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; // c) Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche: docenze, commissioni d'esame, nuclei di valutazione e altri incarichi assimilabili: fino a 10 punti; // d) Pubblicazioni scientifiche e accademiche attinenti alla materia tributaria e all'attività istituzionale dell'Agenzia: fino a 10 punti; // e) 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; // f) Giudizio globale sul profilo culturale e professionale: fino a 15 punti».*

D. Il dott. Sinaguglia, pur avendo correttamente comprovato -all'atto della presentazione della domanda di partecipazione al concorso- il possesso delle

richieste esperienze accademiche e di servizio, nonché l'avvenuta attribuzione di incarichi da parte di pubbliche amministrazioni, ha ottenuto nella valutazione dei titoli appena 0,25 punti su 100.

Tale punteggio è frutto di un'attività valutativa della Commissione palesemente illegittima per contraddittorietà, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Per quanto qui interessa, l'Agenzia delle Entrate ha approvato la graduatoria finale di merito, poi rettificata, che ha visto il dott. Sinaguglia collocato in 257^a posizione, con il punteggio finale di 71,36.

E. In data 1.6.2021 quest'ultimo si è rivolto all'Amministrazione intimata al fine di sollecitare un intervento in autotutela per il riconoscimento del maggior punteggio spettantegli a fronte dei titoli attestati con la domanda di partecipazione (**doc. n. 10 ricorso I grado**): tale istanza è, tuttavia, rimasta priva di riscontro.

F. Con ricorso depositato dinanzi al T.A.R. del Lazio in data 6.10.2021, il dott. Sinaguglia ha chiesto l'annullamento e/o la declaratoria di nullità in *parte qua* dell'atto n. 173327.30-06-2021- U di approvazione della graduatoria finale di merito della selezione pubblica per l'assunzione a tempo indeterminato di 175 dirigenti di seconda fascia (bando di concorso n. 146687/2010 del 29.10.2010) (**doc. n. 1 ricorso I grado**), nonché dell'allegata graduatoria (**doc. n. 2 ricorso I grado**); dell'atto n. 198385.22-07-2021-U di approvazione della rettifica della graduatoria di merito (**doc. n. 3 ricorso I grado**) e dell'allegata graduatoria rettificata (**doc. n. 4 ricorso I grado**); dei punteggi attribuiti relativamente alla valutazione dei titoli (**doc. n. 5 ricorso I grado**); del verbale di riunione n. 2 del 10 febbraio 2016 con il quale la Commissione esaminatrice ha definito i criteri di valutazione dei titoli (**doc. n. 6 ricorso I grado**); di tutti gli altri atti della procedura concorsuale ad essi presupposti, coordinati, connessi

e/o consequenziali, pregiudizievoli per gli interessi del ricorrente, ivi comprese le FAQ allegate al verbale n. 39 del 10.5.2016 (**doc. n. 7 ricorso I grado**).

L'impugnativa in parola è stata affidata ai seguenti motivi:

i. “Violazione e/o falsa applicazione del principio di imparzialità e di buon andamento della azione amministrativa di cui all’art. 97 della Costituzione. Violazione del verbale n. 2 della Commissione. Eccesso di potere per contraddittorietà dell’azione amministrativa, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza di motivazione”, per non avere l’Amministrazione assegnato un punteggio corretto in relazione al Master universitario di I livello conseguito, agli incarichi di docenza svolti dal 2002 al 2007, ai titoli di servizio attestati (che, ove regolarmente valutati, avrebbero complessivamente comportato un punteggio titoli maggiore di +4,25);

ii. “Violazione e/o falsa applicazione del principio di imparzialità e di buon andamento della azione amministrativa di cui all’art. 97 della Costituzione. Violazione degli artt. 7 e 8 del bando. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e sviamento”, avendo la Commissione predeterminato dei criteri volti a minimizzare il peso dei titoli rispetto alla prova orale;

iii. “Nullità in parte qua per violazione e/o elusione del giudicato. Eccesso di potere per sviamento”, per avere l’Amministrazione perseguito il fine di favorire i candidati risultati vincitori della procedura nella precedente edizione, fatta oggetto di parziale annullamento giurisdizionale.

Nelle more del giudizio di prime cure il dott. Sinaguglia ha inoltrato all’Amministrazione una ulteriore istanza di annullamento in autotutela, rimasta -anch’essa- priva di riscontro.

G. Con sentenza n. 16228/2022 in data 5.12.2022, la Sezione II-ter del T.A.R. del Lazio ha:

- accolto «*le doglianze dirette a denunciare, oltre alla violazione delle regole della lex specialis, anche il difetto di ragionevolezza dell'agere amministrativo ... con riferimento al domandato annullamento del verbale di riunione n. 2 del 10 febbraio 2016 con il quale la Commissione esaminatrice ha definito i criteri di valutazione dei titoli, con conseguenziale obbligo di rivalutazione dei titoli sulla base dei nuovi criteri approvati*»;
- respinto il primo motivo di ricorso, con il quale il dott. Sinaguglia aveva lamentato l'erronea e/o la mancata valutazione di alcuni titoli prodotti in sede di partecipazione al concorso.

H. La pronuncia di prime cure deve essere *in parte qua* riformata per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1. Error in iudicando: manifesto travisamento delle circostanze di fatto e di diritto poste alla base del ricorso di prime cure in relazione all'interesse a ricorrere del dott. Sinaguglia; illogicità e irragionevolezza dell'apparato motivazionale.

1.1. Il T.A.R., nel respingere il primo motivo di ricorso proposto dall'odierno appellante, ha preliminarmente affermato quanto segue: «*Occorre premettere che il ricorrente ha ottenuto il punteggio di 71,36, mentre il candidato classificatosi all'ultimo posto utile della graduatoria ha ottenuto punti 73,92. Pertanto, al fine di dimostrare il proprio interesse al ricorso, il ricorrente dovrebbe allegare la possibilità di conseguire ulteriori 2,56 punti. Tuttavia, con le prime due censure del primo motivo il ricorrente allega di aspirare ad ottenere 1,25 punti in totale, mentre non specifica quale punteggio potrebbe ottenere qualora venisse accolta la terza censura del motivo*».

Tale assunto è palesemente erroneo in fatto e in diritto.

Il dott. Sinaguglia ha, invero, chiaramente evidenziato che l'accoglimento del primo motivo di gravame (suddiviso in tre paragrafi, uno per ogni tipologia di titolo non correttamente valutato dalla Commissione), avrebbe comportato il conseguimento di ulteriori 4,25 punti (1,25 punti per le prime due censure, come riconosciuto dallo stesso T.A.R., + 3 punti a fronte della terza censura), sufficienti a collocarlo -al netto della complessiva rivalutazione dei titoli che dovrà essere effettuata dall'Agenzia delle Entrate in ossequio a quanto disposto dalla medesima sentenza- in posizione utile in graduatoria.

In particolare, con riferimento alla **terza censura del primo motivo di gravame** (corrispondente al paragrafo 1.3. del ricorso di primo grado), relativa ai titoli di servizio attestati con la domanda di partecipazione al concorso, contrariamente a quanto affermato dal T.A.R. il ricorrente aveva espressamente osservato che:

- l'immotivata determinazione della Commissione *«ha comportato la non valutabilità dei titoli sub a) e b) del precedente elenco (per un totale di 1 punto complessivo)»*;
- *«La Commissione ha altresì errato nel non assegnare alcun punteggio agli ulteriori titoli sub lettere c), d), e) ed f), trattandosi di incarichi pacificamente sussumibili all'interno della categoria «di studio e ricerca», per i quali il dott. Sinaguglia avrebbe dovuto vedersi assegnato l'ulteriore punteggio di 2, avendo le medesime caratteristiche richiamate nel verbale di riunione n. 2/2016»* (cfr. **motivo di ricorso 1.3, pag. 15**).

Si tratta, dunque, di una palese svista del primo giudice, che avrebbe dovuto ritenere ampiamente superata la prova di resistenza da parte del dott. Sinaguglia; fermo restando che l'interesse a ricorrere sussisterebbe

pacificamente anche al solo fine di ottenere una migliore collocazione in graduatoria in funzione dell'eventualità di futuri scorrimenti.

Lo stesso T.A.R. del Lazio, in altre pronunce rese con riferimento alla medesima procedura concorsuale, ha più volte ribadito il principio secondo cui *«l'interesse sarebbe comunque da ritenersi sussistente anche laddove il candidato mirasse soltanto ad ottenere una posizione migliore, stante la possibilità (peraltro nel tempo già concretizzatasi) di un successivo utilizzo per scorrimento della medesima graduatoria»* (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 14.2.2023, n. 2641).

1.2. Nel capo della sentenza in questa sede gravata, il T.A.R. ha inoltre affermato quanto segue: *«Tanto premesso, assume rilievo dirimente la circostanza per cui il verbale n. 2 dei lavori della Commissione prevedeva che, quanto alla voce "Incarichi formalmente conferiti da Amministrazioni Pubbliche", tali titoli dovessero essere maturati nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato. Tale specificazione rientra nei poteri discrezionali della Commissione di concorso circa i titoli valutabili, come la omnicomprensiva dizione dell'art. 7 lettera c) del bando consentiva di fare. Al contrario, i titoli maturati presso un istituto scolastico pubblico dal ricorrente dal 2002 al 2007 non risultano ottenuti a seguito di rapporto di lavoro subordinato, bensì mediante contratti di prestazione d'opera occasionale, come documentato in atti in allegato alla domanda di partecipazione al concorso del ricorrente. Tale circostanza spoglia di rilievo, sotto il profilo dell'interesse processuale, le restanti censure di cui si compone il motivo».*

Al di là dell'infondatezza di tale assunto (su cui si tornerà al par. 2.2.1., a pag. 17 del presente atto), non si comprende quale sarebbe l'attinenza tra il presunto difetto di interesse a ricorrere del dott. Sinaguglia e tale analisi -nel merito- di una sola delle tre censure proposte con il primo motivo di ricorso in

primo grado (quella di cui al punto 1.2., relativa agli incarichi di docenza svolti dal dott. Sinaguglia): ne deriva l'evidente illogicità e/o irragionevolezza di tale costruito motivazionale, con conseguente riforma *in parte qua* della pronuncia appellata.

2. Error in iudicando: omessa e/o erronea pronuncia sulle censure proposte con il primo motivo di ricorso. Riproposizione delle questioni non esaminate.

Come visto, il T.A.R., al di là dell'inconferente richiamo alle docenze svolte dal dott. Sinaguglia in pretesa relazione al suo interesse a ricorrere, ha omesso di esaminare le censure contenute nel primo motivo di gravame, che vengono, pertanto, riprospettate in questa sede.

2.1. Erronea valutazione del Master Universitario di I livello conseguito dal dott. Sinaguglia, regolarmente attestato all'atto della presentazione della domanda di concorso (I motivo di ricorso, paragrafo 1.1., + 0,25 punti).

Ai sensi dell'art. 7 del bando relativo al concorso «*da svolgersi mediante valutazione dei titoli e verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrato da colloquio*» di cui si discute, «*la valutazione dei titoli avviene previa individuazione dei criteri stabiliti dalla commissione esaminatrice*», che ha potuto disporre «*complessivamente di un punteggio pari a 100*» (**doc. n. 11 ricorso I grado**).

Come emerge da una piana lettura del Verbale di riunione n. 2 in data 10.2.2016, la Commissione ha preliminarmente precisato -«*in linea di principio*»- che sarebbe stato utilmente valutabile ogni titolo:

- «attinente e pertinente all'attività istituzionale dell'Agenzia delle Entrate»;

- *«rilevante in quanto attesta una peculiare ed elevata professionalità (esempio non tutte le pubblicazioni sono rilevanti, ma solo quelle scientifiche)»;*
- *«unico, nel senso che i titoli propedeutici, accessori e conseguenti a quello primario non possono essere valutati in più categorie (es. la tesi di dottorato e il dottorato)».*

Con precipuo riferimento ai titoli accademici e di studio, tra cui -come precisato nel richiamato verbale- rientrano quelli *«risultanti da un attestato rilasciato dalla competente autorità scolastica o accademica che certifica l'esito positivo di un giudizio di accertamento del profitto, conseguito a seguito di esami e al termine di un corso formativo nelle forme previste dal corrispondente ordinamento didattico»*, la Commissione di concorso nominata dall'Agenzia delle Entrate, ha prestabilito i seguenti punteggi:

A tali titoli potrà essere attribuito un punteggio fino a **20 punti**:

	Titoli conseguiti in materie attinenti alle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate	Altri titoli
Diploma di laurea (v.o.) o laurea magistrale/specialistica (n.o.) oltre la prima che costituisce requisito di accesso al concorso (*)	Punti 1	Punti 0,5
Laurea triennale (n.o.) solo se non si è conseguita una successiva laurea magistrale (*)	Punti 0,75	Punti 0,35
Master universitario di II livello (*)	Punti 0,75	Punti 0,35
Master universitario di I livello (*)	Punti 0,5	Punti 0,25
Dottorato di ricerca (*)	Punti 1	Punti 0,5
Corsi di specializzazione (*)	Punti 1	Punti 0,5
Titoli conseguiti a seguito di corsi di alta formazione e/o di perfezionamento, anche in lingua (di livello pari o superiore a C**), con durata almeno semestrale ed esame finale	Punti 0,5	Punti 0,25
Abilitazioni professionali a seguito di laurea (compresa l'abilitazione all'insegnamento)	Punti 0,5	Punti 0,25

(*) vedi D.M. del MIUR n.270 del 22 ottobre 2004 "cicli di studio e titoli accademici"

(**) secondo quanto previsto dal Quadro Comune Europeo di Riferimento per la conoscenza delle lingue

All'atto della presentazione della domanda di partecipazione al concorso, il dott. Sinaguglia ha attestato -tra l'altro- di avere conseguito il Master universitario di I livello in "*Le sfide della Pubblica Amministrazione nel terzo millennio: globalizzazione, rapporti internazionali, interculturalità, comunicazione*" presso l'UNISU - Università Telematica delle Scienze Umane Niccolò Cusano (**doc. n. 12 ricorso I grado**).

Ebbene, a seguito di formale domanda di accesso agli atti, l'odierno appellante ha potuto prendere visione della scheda di valutazione dei titoli dichiarati al momento della partecipazione al concorso ed ha così appreso che al titolo in parola non è stato attribuito il punteggio di 0,5, destinato -come risulta dalla riportata tabella riassuntiva dei criteri predeterminati dalla Commissione- alla valutazione dei Master universitari di I livello conseguiti in materie attinenti alle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate, bensì il minor punteggio di 0,25, conferibile ad «*altri titoli*» (*rectius*, nel caso di specie, a Master universitari di I livello in materie non attinenti alle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate).

In altre parole, la Commissione ha erroneamente ritenuto il Master di I livello conseguito dall'odierno appellante non attinente alle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate, attribuendo al candidato un punteggio inferiore rispetto a quello effettivamente spettante ai sensi della *lex specialis* della procedura.

Giova precisare, al riguardo, che nell'ambito del Master sono state trattate discipline del tutto inerenti alle attività istituzionali dell'Amministrazione resistente, tra le quali:

- Teoria dello Stato (Scienza delle finanze), n. 100 ore;
- Diritto (Costituzionale, Amministrativo, Internazionale), n. 400 ore;
- Comunicazione pubblica, n. 200 ore;

- Politica Economica ed Economia Politica, n. 200 ore (SECS-P01 e SECS-P02) + 400 ore (SECS-P02 e M-GGR/02);
- Inglese nei rapporti con il pubblico, nelle aziende e nelle amministrazioni, n. 200 ore.

Ne costituisce ulteriore riprova il fatto che la tesi del dott. Sinaguglia ha avuto ad oggetto: *“Il potere dell’amministrazione finanziaria di sindacare le scelte antieconomiche dell’imprenditore e la partecipazione del contribuente al procedimento amministrativo nella fase istruttoria dell’accertamento”*.

Risulta allora evidente l’erronea applicazione -da parte della Commissione di concorso- degli stessi criteri di valutazione dei titoli cui essa si era precedentemente autovincolata, ove si consideri che il Master di primo livello di cui si discute -come si evince chiaramente dalla certificazione prodotta in primo grado- è stato prevalentemente dedicato all’approfondimento di materie prettamente attinenti alle attività istituzionali dell’Agenzia delle Entrate, alcune delle quali richiamate nello stesso bando di concorso.

Ne deriva la necessaria riforma *in parte qua* della sentenza del T.A.R. (che ha omesso ogni pronuncia al riguardo) e dei provvedimenti gravati in primo grado.

2.2. Mancata valutazione degli incarichi di docenza svolti dal dott. Sinaguglia, regolarmente attestati all’atto della presentazione della domanda di concorso (I motivo di ricorso, paragrafo 1.2, +1 punto).

Un concorrente ed ulteriore profilo di illegittimità per contraddittorietà, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza di motivazione emerge dalla avvenuta attribuzione al dott. Sinaguglia di un punteggio pari a zero per gli *«Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche: docenze, commissioni d’esame, nuclei di*

valutazione e altri incarichi assimilabili» di cui all'art. 7, comma 2, lett. c) del bando di concorso.

In allegato alla domanda di partecipazione, infatti, l'odierno appellante ha attestato il possesso di idonei titoli consistenti in sei incarichi di docenza svolti presso l'Istituto d'Istruzione Superiore "Don Milani" di Montichiari (BS) in materie giuridiche ed economiche svolti dal 2002 al 2007, per un totale di 120 (centoventi) ore: incarichi, questi, sottoposti ad approvazione (mediante autorizzazione o comunicazione) dell'Agenzia delle Entrate (**doc. n. 13 ricorso I grado**).

Come precisato dalla stessa Commissione all'interno del verbale n. 39 del 10.5.2016, lett. c), par. 43), *«nel caso di incarichi di docenza per i quali non siano espressamente indicati i giorni di lezione, ma soltanto le ore complessive, si stabilisce che per ogni 6 ore di lezione sia conteggiata una giornata»*.

Ne deriva che la Commissione avrebbe, pertanto, dovuto attribuire al dott. Sinaguglia 1 punto ulteriore, pari al risultato della somma complessiva delle ore di docenza effettuate (120) divisa per giornate (6 ore di lezione per giornata), moltiplicato per il coefficiente 0,05 [(120/6) *0,05].

La Commissione di concorso, invece, ha erroneamente ritenuto di non dover assegnare alcun punteggio alle docenze esterne effettuate presso istituti scolastici, così contravvenendo a quanto testualmente previsto dal bando e dagli stessi criteri cui si era autovincolata in sede di valutazione delle domande di partecipazione.

Come risulta dal richiamato verbale di riunione n. 2, la Commissione all'uopo nominata dall'Agenzia delle Entrate, con riguardo agli incarichi in argomento, ha predeterminato -per quanto qui interessa- i seguenti punteggi:

c) Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche:

Sono amministrazioni pubbliche quelle definite dall'art. 1 del d.lgs 165 del 2001 e ssm.

Ai fini del concorso de quo, il Bando elenca esplicitamente i titoli conferiti dalla pubblica amministrazione con le quali si ha un rapporto di lavoro subordinato, cui attribuire un punteggio. Sulla base dei criteri enunciati nel presente documento sono considerati valutabili, **fino a 10 punti**, i seguenti:

<p><u>docenze</u>: applicando il criterio della pertinenza e della rilevanza, sono valutabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - docenze interne eseguite su incarico formale degli organi di vertice (centrali o regionali) o uffici o istituzioni preposti alla formazione e all'aggiornamento; - docenze esterne presso SSEF, SNA, Università e analoghi; - incarico di docenza a contratto presso università. <p>Non sono valutabili gli incarichi di relatore a convegni, seppur conferiti, in quanto attinenti all'attività di istituto.</p>	<p>Punti 0,01 per ciascuna giornata di docenza</p> <p>Punti 0,05 per ciascuna giornata di docenza</p> <p>Punti 0,25 per ciascun anno accademico</p>
--	---

Giova evidenziare, al riguardo, che -ai fini della attribuibilità di ulteriore punteggio per titoli- il bando di concorso prende in considerazione -come visto- «*Incarichi conferiti formalmente da amministrazioni pubbliche*».

Nel redigere i criteri di valutazione dei titoli posseduti dai candidati, la Commissione ha, quindi, correttamente inteso conformarsi -in premessa- a quanto previsto dalla *lex specialis*, precisando che «*sono amministrazioni pubbliche quelle definite dall'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001 e ss.mm.*».

Ebbene, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della norma testé citata: «*per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie...*».

A fronte di quanto precede, delle due l'una:

- o la Commissione ha intenzionalmente e recisamente deciso di escludere gli incarichi di docenza presso gli istituti scolastici tra i titoli apprezzabili in sede di concorso (anziché graduare il punteggio a seconda del prestigio e della complessità degli incarichi di docenza come avrebbe dovuto in ossequio alla *lex specialis*), così ponendo in essere una patente illegittima e illogica violazione del bando, in contraddizione con le stesse premesse di cui al citato verbale n. 2;
- ovvero -sulla base di una interpretazione letterale, logica e teleologica della disciplina in parola- gli incarichi di docenza presso gli istituti scolastici devono ritenersi ricompresi tra quelli svolti presso istituti “*analoghi*” espressamente contemplati nella tabella di cui al verbale n. 2 -in ossequio a quanto previsto dal richiamato art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001- e, allora, la Commissione è incorsa in un palese difetto di istruttoria.

In entrambe le ipotesi, l’operato della Commissione deve essere censurato per avere omesso di attribuire al candidato il punteggio relativo ai titoli consistenti nei comprovati incarichi di docenza posti in essere.

2.2.1. Né è sostenibile, come affermato dal T.A.R., che l’ulteriore dicitura contenuta all’interno del verbale n. 2/2016 (peraltro, espressamente annullato dallo stesso giudice di prime cure), secondo cui «*ai fini del concorso de quo, il Bando elenca esplicitamente i titoli conferiti dalla pubblica amministrazione con le quali si ha un rapporto di lavoro subordinato*», rientrerebbe nei poteri discrezionali della Commissione e rappresenterebbe una circostanza escludente rispetto alle docenze in argomento.

E ciò per la semplice ragione che -contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione (e dal T.A.R.)- il bando non ha effettuato alcuna distinzione al riguardo, prendendo, invero, in considerazione tutti gli «*Incarichi conferiti*

*formalmente da amministrazioni pubbliche», che l'Amministrazione avrebbe potuto (se del caso) graduare nel punteggio, ma giammai escludere *tout court* senza alcuna logica motivazione: la disposizione, pertanto, ove fosse stata interpretata in tal senso dalla stessa Commissione, risulterebbe apertamente violativa della *lex specialis* e viziata da patente illogicità e/o irragionevolezza.*

2.3. Mancata valutazione dei titoli di servizio posseduti dal dott. Sinaguglia, regolarmente attestati all'atto della presentazione della domanda di concorso (+3 punti).

In aggiunta a quanto precede, preme evidenziare che la Commissione ha, altresì, pretermesso ogni valutazione sui titoli di servizio attestati dal dott. Sinaguglia, illegittimamente omettendo di attribuirgli -anche in questo caso- il punteggio spettante sulla scorta del bando di concorso e dei più volte richiamati criteri di valutazione.

L'appellante, infatti, ha comprovato l'avvenuto conferimento dei seguenti incarichi (**doc. n. 14 ricorso I grado**):

- a) nomina a “Coordinatore Team Integrati Controllo”, con Ordine di Servizio n. 8 del 20.3.2008;
- b) conferma nella nomina a “Coordinatore Team Integrati Controllo”, con Ordine di Servizio n. 9 in data 8.5.2009;
- c) collaborazione con il Direttore Provinciale nell'attività di analisi e governo del territorio in data 22.10.2009;
- d) proroga dell'incarico ex art. 12 CCNI (analisi e ricerca) in data 20.1.2010;
- e) in data 1.4.2010 nomina a “Referente per i rapporti con i Comuni”, con il compito di seguire lo sviluppo dell'attività accertativa, monitorare i risultati, tenere i contatti con i responsabili degli uffici tributi dei Comuni, monitorare gli eventuali bisogni formativi rappresentati dai

Comuni ed individuare le modalità del loro soddisfacimento in coordinamento con la Direzione Regionale;

- f) in data 30.7.2010 assegnazione all'Area governo e analisi con il compito di analisi del territorio al fine di impostare le strategie di prevenzione e contrasto all'evasione, coordinamento delle varie fasi in cui si articola la pianificazione e progettazione dei controlli, supporto al Direttore Provinciale, al Capo Ufficio Controlli e ai Direttori Territoriali per la pianificazione e progettazione dei controlli attribuiti alle varie articolazioni della Direzione Provinciale, predisposizione del P.A.C. (piano annuale dei controlli) e coordinamento delle varie fasi in cui si articola la procedura "Aurora".

Al riguardo, l'art. 7 del bando ha previsto che per i «*Titoli di servizio: incarichi di direzione e gestione di uffici, di consulenza, di studio e di ricerca, presso soggetti pubblici o privati*» la Commissione avrebbe dovuto individuare il punteggio da assegnare alle singole sottocategorie di titoli, con un massimo di 30 punti attribuibili.

Dalla lettura dell'allegato al verbale n. 2 del 10.2.2016 si evince, tuttavia, che la Commissione, dopo aver correttamente ritenuto non valutabili gli incarichi oggetto della richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 4641/2015, ha inopinatamente ritenuto di escludere «*incarichi di capo team, capo reparto, coordinamento, capo area, esperto e incarichi equivalenti*»!

Tale immotivata determinazione, che ha comportato la non valutabilità dei titoli *sub a) e b)* del precedente elenco (per un totale di 1 punto complessivo), è illegittima, ponendosi in netto contrasto con le disposizioni del bando.

L'art 7 citato, infatti, consentiva alla Commissione esaminatrice ampia discrezionalità sulla graduazione dei titoli, ma non la irragionevole e/o illogica completa pretermissione di intere categorie di incarichi del tutto omologabili -

per prestigio e responsabilità- a quelli presi in considerazione ai fini del concorso.

Gli incarichi *sub a) e b)*, in ogni caso, avrebbero dovuto essere valutati con la predetta attribuzione di 1 punto (0,5x2), in quanto pacificamente riconducibili ad “*incarichi di consulenza*” o di “*assistente di direzione o di staff*”, come descritti nello stesso verbale n. 2/2016.

<u>incarichi di consulenza</u> , trattasi in tal caso di incarichi di direzione di uffici “soggettivi”, cioè quando una persona fisica è investita della cura di un interesse dell’organizzazione (es. assistente di direzione o di staff), per almeno un anno.	Punti	0,5 x anno
--	-------	------------

La Commissione ha altresì errato nel non assegnare alcun punteggio agli ulteriori titoli *sub lettere c), d), e) ed f)*, trattandosi di incarichi pacificamente sussumibili all’interno della categoria «*di studio e ricerca*», per i quali il dott. Sinaguglia avrebbe dovuto vedersi assegnato -come accennato- l’ulteriore punteggio di 2, avendo le medesime caratteristiche richiamate nel verbale di riunione n. 2/2016.

<u>Incarichi di studio e ricerca</u> , trattasi anch’essi di uffici “soggettivi”, cioè di incarichi conferiti ad personam ed aventi ad oggetto “studio e ricerca” su tematiche attinenti all’organizzazione con la quale si ha un rapporto di lavoro subordinato	Punti	0,5 x anno
--	-------	------------

Del resto, lo stesso T.A.R., in altra pronuncia afferente al medesimo concorso ed in relazione ad incarichi del tutto sovrapponibili a quelli di cui si discute (incarico di analisi e ricerca e partecipazione a gruppi di lavoro), ha accolto analoga censura, affermando quanto segue: «*Deve invece essere accolta per difetto di motivazione la doglianza relativa alla mancata valutazione dell’attività svolta nel Gruppo di Lavoro “Analisi e ricerca” (2003), per l’incarico di referente del Gruppo di Lavoro “Analisi e ricerche” (2004) N. 08270/2021 REG.RIC. e per l’incarico nel Gruppo di Lavoro “Frodi IVA” dal 24.02.2004 al 01.02.2009. Invero, come denunciato, non è dato comprendere*

quale criterio sia stato applicato nella specie, anche in considerazione del fatto che le argomentazioni difensive spese sul punto dalla Resistente ... non risultano confermate dalla documentazione in atti, dalla quale risulta comunque anche la qualità di componente dei gruppi» (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 3.2.2023, n. 1983).

Giova sottolineare, al riguardo, che l’Agenzia resistente ha prestato acquiescenza a tale statuizione (rimasta -allo stato- inoppugnata), mediante assunzione in servizio della ricorrente nel ruolo di dirigente.

3. Error in iudicando: omessa pronuncia in ordine alla nullità in parte qua per violazione e/o elusione del giudicato. Eccesso di potere per sviamento. Riproposizione del terzo motivo di ricorso.

Si riprospetta, da ultimo, per mero scrupolo, il terzo motivo di ricorso dinanzi al T.A.R. evidentemente rimasto assorbito dalla pronuncia di primo grado affermativa dell’obbligo, per l’Amministrazione resistente, di integrale rivalutazione dei titoli.

La Commissione, pur dichiarando di dare esecuzione al giudicato di cui alla sentenza n. 4641 del 2015 del Consiglio di Stato, sembra avere agito -a ben vedere- in violazione e/o elusione di esso, privando i titoli -una volta estromessi per via giurisprudenziale gli incarichi dirigenziali illegittimamente conferiti- di una effettiva incidenza sull’esito della procedura concorsuale.

Si consideri che, con le sole eccezioni dei candidati Fabio Carriolo (68°), Giorgio Minnucci (140°), Maria Rita Sidoti (148°), Vitaliano Mercurio (156°), Chiara Potzolu (158°), Gabriele Marini (159°), Antonio Mastroberti (162°) ed Elisabetta Colaci (163°), tutti gli altri vincitori sarebbero risultati tali anche se avessero riportato zero punti nei titoli.

La stragrande maggioranza (71 su 95) di quanti avevano ricoperto incarichi dirigenziali nei termini già stigmatizzati dal T.A.R., dal Consiglio di

Stato e dalla Corte costituzionale, ed erano decaduti dagli incarichi a seguito della sentenza della Corte n. 37 del 2015, ha vinto il concorso, spesso occupando i primi posti in graduatoria.

Basti pensare che tra i primi 20 posti, si contano ben 16 *ex* dirigenti incaricati; nelle posizioni fra 21 e 40 ve ne sono altri 13; nelle posizioni fra 41 e 60 altri 11; altri 13 nelle posizioni fra 61 e 80; ancora altri 9 nelle posizioni fra 81 e 100; poi, per finire, altri 15 nelle posizioni fra 101 e 175.

Molti di essi, a volte con punteggi minimi nei titoli, hanno riportato voti estremamente elevati nella prova orale: il 3° in graduatoria, con 0,58 punti nei titoli, ha ottenuto 92 punti all'orale; l'8° in graduatoria, con 0,64 punti nei titoli, ha ottenuto 89,01 punti all'orale; il 12° in graduatoria, con 0,10 punti nei titoli, ha ottenuto 88,30 punti all'orale; il 16° in graduatoria, con 0,46 punti nei titoli, ha ottenuto 87,05 punti all'orale; il 18° in graduatoria, con 0,63 punti nei titoli, ha ottenuto 86,81 punti all'orale; il 24° in graduatoria, con 0,35 punti nei titoli, ha ottenuto 86,40 punti all'orale; il 29° in graduatoria, con 0,19 punti nei titoli, ha ottenuto 85,96 punti all'orale. Si potrebbe continuare a lungo, fino a citare il caso emblematico del concorrente, che, con zero punti nei titoli, ha ottenuto 81,18 punti all'orale, classificandosi comunque 81° posto in graduatoria.

Questa concentrazione di *ex* incaricati nelle prime posizioni della graduatoria, unita alla circostanza che la stragrande maggioranza di essi è risultata tra i vincitori, appare invero elusiva delle statuizioni giurisdizionali che hanno precluso la possibilità di valutare in ambito concorsuale, fra i titoli di servizio, gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 24 del regolamento di amministrazione.

Non potendo più valorizzare queste esperienze, la Commissione ha dimostrato di avere riservato ai titoli, nell'economia della procedura concorsuale, un peso del tutto residuale. Si da decidere sulla scorta degli esiti

della sola prova orale, notoriamente caratterizzata da una discrezionalità valutativa molto ampia e sostanzialmente insindacabile, quali candidati fossero meritevoli di vincere il concorso.

L'elusione del giudicato appare macroscopica ed è stata posta in essere attraverso la sostanziale *reductio ad unum* -la prova orale- dei due elementi di valutazione su cui si avrebbe dovuto fondarsi il concorso.

P.Q.M.

si confida nella riforma *in parte qua* della sentenza appellata, con conseguente accoglimento dei motivi dedotti in primo grado disattesi, ovvero rimasti assorbiti. Con ogni conseguenza di legge, anche in termini di refusione degli onorari e delle spese di giudizio.

Il Contributo Unificato è dovuto nella misura di € 487,50.

Roma, 2 maggio 2023

Avv. Luigi Medugno