

Publicato il 25/01/2019

**N. 00989/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 03169/2007 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3169 del 2007, proposto da:

Valeria Fama' e Roccuccia Carmela Schito, rappresentate e difese dall'avvocato Carmine Medici, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Properzio, 37;

*contro*

Agenzia per Le Entrate, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Andrea Roma, Arianna Lorenzi, , Jessica Giovanna Minin, Rizzi Angeli, Angelo Sangiorgio, Giampiero Lorenzo Fassetta, Massimo Santin, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

1) del provvedimento prot.n. 2331/2007 del 22.1.2007, con il quale la Direzione Regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato la graduatoria di cui all'allegato A del corso – concorso per il passaggio tra le aree, dalle posizioni economiche B1, B2, e B3 alla posizione economica C1, relativo al profilo professionale amministrativo – tributario, indetto con provvedimento n. 139326 del 26 luglio 2001, ed, ha conseguentemente, dichiarato i vincitori come da allegato B;

2) di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi e per quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti;

nonché per l'accertamento

*incidenter tantum* della nullità degli accordi sindacali del 12.1.2007 e 1 agosto 2003.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Agenzia per Le Entrate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2018 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le ricorrenti, entrambe dipendenti dell'Agenzia delle Entrate collocate nella posizione economica B2, hanno impugnato il provvedimento n. 2331/2007 con il quale la Direzione Regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato la graduatoria del corso-concorso per il passaggio dalle posizioni economiche B1, B2 e B3 alla posizione economica C1, indetta con provvedimento del 26 luglio 2001.

Hanno inoltre richiesto l'accertamento *incidenter tantum* della nullità di due accordi, siglati tra l'Agenzia delle entrate e le organizzazioni sindacali del 1° agosto 2003 e del 12 gennaio 2007, nella parte in cui prevedono che il personale con qualifica B3, in quanto immediatamente inferiore alla posizione oggetto di selezione – C1 –, ha la precedenza nelle procedure selettive rispetto ai dipendenti con qualifiche B1 e B2 e che inoltre detto personale viene ammesso al percorso formativo anche in soprannumero.

Espongono le ricorrenti in punto di fatto che la procedura selettiva in esame constava di una prima fase di valutazione dei titoli per la formazione della graduatoria di ammissione al corso formativo e di una seconda fase in cui i candidati inseriti nella graduatoria partecipavano al percorso formativo, all'esito del quale era previsto un colloquio finale, volto all'accertamento del possesso delle competenze richieste per lo svolgimento dei compiti attinenti posizione economica C1. Infine, veniva stilata la graduatoria degli idonei.

Nel caso di specie, le ricorrenti sono state ammesse al percorso formativo e hanno sostenuto il colloquio finale, ma non si sono collocate in posizione utile in graduatoria, con conseguente esclusione del passaggio alla qualifica C1, in quanto sono risultati vincitori in modo prioritario tutti i candidati della posizione B3, già ammessi in soprannumero al percorso formativo, in pregiudizio degli altri candidati, tra cui le ricorrenti, nonostante avessero conseguito un punteggio complessivo, per titoli e colloquio, maggiore.

In punto di diritto, le ricorrenti sostengono che gli accordi sindacali suindicati sarebbero nulli per contrasto con le norme imperative e soprattutto con il principio di non discriminazione nell'accesso ai pubblici impieghi e, pertanto, non

potrebbe essere riconosciuta alcuna precedenza ai candidati della fascia B3 rispetto a quelli con qualifica inferiore.

Osservavano, in particolare, che «pur a prescindere da una pronuncia incidenter tantum sulla nullità degli accordi sindacali, ravvisabile anche sotto il diverso profilo per cui, essendo le procedure per la progressione verticale di carriera riconducibili all'attività autoritativa, le stesse non potevano costituire oggetto di negoziazione (arg. ex art. 1, co. 1-bis, della legge n. 241/1990), occorre in questa sede evidenziare che, essendone state recepite le motivazioni per relationem nell'ambito del provvedimento di approvazione della graduatoria, quest'ultimo deve considerarsi illegittimo sulla base degli stessi argomenti per cui i richiamati accordi sindacali devono ritenersi nulli».

In sostanza, il provvedimento impugnato in sarebbe illegittimo quanto, recependo i predetti accordi sindacali, ha applicato la clausola di prevalenza, consentendo ai candidati in possesso di minori titoli di pervenire ad una collocazione utile in graduatoria solo perché inquadrati nella posizione B3.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia delle Entrate, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere ex art. 100 C.p.c.. Le ricorrenti, poiché appartenenti ad una posizione economica non immediatamente inferiore a quella cui aspirano, non potrebbero, secondo l'ordinamento professionale del pubblico impiego, effettuare un avanzamento per più di un livello o posizione a svantaggio dei candidati che occupano la posizione immediatamente inferiore a quella messa a concorso, essendo vietato il c.d. avanzamento *per saltum*.

Nel merito, ha eccepito l'infondatezza del ricorso, e in via subordinata il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento alla sindacabilità degli atti di autonomia privata, quali sono i contratti collettivi e gli accordi sindacali.

Con ordinanza collegiale n. 12135/2014 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti collocati nella graduatoria impugnata, appartenenti alla pregressa posizione economica B3, collocati in posizione poziore

rispetto alla ricorrente ma attributari di un punteggio inferiore e, pertanto, segnatamente, ai signori Andrea Roma, Arianna Lorenzi, Angelo Sangiorgio, Helenio Rizz, Gianpietro Lorenzo Fassetta, Massimo Santin.

Il contraddittorio è stato ritualmente integrato nei confronti di tutti i controinteressati, che non si sono costituiti.

In vista dell'odierna udienza, parte ricorrente ha depositato documenti e una memoria per insistere nelle sue argomentazioni, segnalando l'esistenza di numerosi precedenti favorevoli di questo TAR, confermati dal Consiglio di Stato.

La causa, quindi, è stata trattenuta in decisione.

2. La controversia all'esame del Collegio è del tutto analoga ad altre, ormai ampiamente scrutinate sia da questo TAR che dal Consiglio di Stato (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2011, n. 6398; id. 21.8.2013, n. 4212; id., 26.8.2015, n. 3995 ; Tar Lazio, Sezione II<sup>^</sup>, sentenza n. 4096/2017 e n. 9352 del 4.11.2013 e n. 9045 del 21.10.2013), relative tutte al corso - concorso bandito nel 2001 dall'Agenzia delle Entrate per il passaggio dall'area B all'area C (posizione C1).

Giova comunque premettere i tratti essenziali della vicenda per cui è causa.

Il concorso interno controverso è stato indetto in attuazione di quanto previsto dall'art. 15 del CCNL - comparto ministeri - del 16 febbraio 1999 concernente tra l'altro i passaggi tra le aree professionali.

Il bando in discorso prevedeva, nella specifico, che potessero chiedere di partecipare alla selezione i dipendenti collocati in area "B", posizioni economiche B1-B2-B3, per un solo percorso di formazione (nel caso di specie, amministrativo-tributario) ed in relazione ad una sola regione (art.1).

Per l'ammissione alla selezione i candidati dovevano essere in possesso, alla data del 1° gennaio 2001, di uno dei diplomi di laurea stabiliti ovvero, in sua assenza, del diploma di scuola secondaria superiore ma accompagnato da nove anni di anzianità maturata nella posizione economica B1, sette anni in B2 e cinque anni in B3 (art.2).

L'art. 3 del bando prevedeva che l'ammissione al concorso formativo e di qualificazione professionale sarebbe stata effettuata in base a graduatorie regionali formate in relazione ai punteggi da attribuire secondo i criteri elencati e nel numero pari a quello dei posti a concorso aumentato del 20%, oltre tutti i candidati che avessero riportato il medesimo punteggio dell'ultimo classificato (art.4).

Veniva ancora stabilito che «ai fini della valutazione finale e della predisposizione delle graduatorie definitive sarà considerato solo il personale risultato idoneo all'esame finale ed il punteggio finale sarà determinato dalla somma dei punteggi per i titoli e del voto conseguito nell'esame finale» (art.5) ed, inoltre, che «i candidati utilmente collocati nella graduatoria nel limite dei posti messi a concorso, saranno inquadrati nella posizione economica C1» (art.6).

Senonché, in data 1.8.2003, il Ministero dell'Economia e delle Finanze stipulava con le organizzazioni sindacali *«una preintesa per le procedure interne per i passaggi entro e tra le aree»* con la quale - considerata, tra l'altro, *«l'esigenza di riservare un congruo numero di posti all'accesso dall'esterno in conformità ai principi derivanti dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 9.5.2002»* nonché *«la necessità di garantire ai sensi dell'art. 15, co.1.,lett.b), del citato CCNL la partecipazione ai percorsi formativi di personale inquadrato in posizione economica immediatamente inferiore a quella messa a concorso»* - si conveniva, per quel che interessa in questa sede, *«1. di confermare il numero dei posti previsti nei bandi emanati in data 11 luglio 2001 come rettificati in data 27 settembre 2001; 2. attesa la riduzione di organico intervenuta dopo il 31 dicembre 2000, al momento dell'inquadramento delle nuove posizioni sarà verificata la possibilità di assegnare in altri settori del Ministero o delle Agenzie Fiscali i vincitori che non trovassero utile collocazione presso l'attuale struttura, tenuto conto che l'accordo a suo tempo sottoscritto riguardava il personale dell'ex Ministero delle Finanze; 3. il personale inquadrato nelle posizioni economiche C2 e B3 alla data del 1° gennaio 2001 che ha presentato a suo tempo, domanda di ammissione al concorso per il passaggio, rispettivamente, alle posizioni economiche C3 e C1, sarà ammesso a partecipare anche in soprannumero al percorso formativo di qualificazione e aggiornamento professionale ed al conseguente esame finale [...]»*.

Di conseguenza, venivano ammessi a partecipare al percorso formativo anche in soprannumero (e, cioè, indipendentemente dal punteggio di merito conseguito e del limite di posti prefissati) tutti i soggetti inquadrati nella posizione economica B3 alla data del 1° gennaio 2001 che avevano presentato domanda di ammissione al corso-concorso per il passaggio alla posizione economica C1.

Con l'intesa raggiunta il 12 gennaio 2007, veniva poi stabilito che il personale in posizione B3 al 1° gennaio 2001, dovesse «precedere il restante personale in conformità al consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale nelle procedure selettive per l'accesso a fasce funzionali superiore deve essere data precedenza ai dipendenti provenienti dalla posizione immediatamente inferiore».

Questo è quanto accaduto anche nel caso in esame in cui formano oggetto di impugnativa sia la graduatoria di ammissione al percorso formativo, sia la graduatoria definitiva di merito approvata dalla Direzione regionale delle Entrate della Regione Friuli Venezia Giulia, nella parte in cui ammettono in soprannumero e, successivamente, antepongono a tutti gli altri candidati, indipendentemente dal punteggio di merito conseguito, il personale inquadrato nella posizione economica B3 alla data del 1° gennaio 2001.

3. Ciò posto, deve essere in primo luogo respinta l'eccezione di carenza di interesse svolta dalla difesa erariale.

In contrario va infatti osservato che, per giurisprudenza pacifica, il candidato ad un pubblico concorso ha interesse ad impugnare la graduatoria, per conseguire una migliore collocazione nella medesima, anche se ciò nonostante, il conseguimento della nomina si ponga per lui come dato meramente eventuale (cfr., ex multis, Cons. St., 30 luglio 2012, n. 4293).

Inoltre la questione del divieto di avanzamento per saltum, che la difesa erariale pone come motivo della denunciata carenza di interesse, è in realtà oggetto del presente giudizio, essendo contestata dalle parti nel ricorso. Sussiste pertanto

anche sotto questo profilo l'interesse delle ricorrenti a vedere scrutinate dal giudice le loro doglianze in merito a tale profilo.

4. Nel merito, il ricorso deve essere accolto, in conformità al richiamato orientamento giurisprudenziale, ormai consolidato nella vicenda di cui trattasi.

In tal senso, occorre in primo luogo ribadire l'intangibilità delle prescrizioni contenute nella *lex specialis* di una procedura selettiva.

Tale tesi non incontra eccezioni neppure in ipotesi di *ius superveniens*, come più volte precisato dal Consiglio di Stato, il quale ha chiarito che «in tema di pubblici concorsi, le disposizioni normative sopravvenute in materia di ammissione dei candidati, di valutazione dei titoli o di svolgimento di esami di concorso e di votazioni non trovano applicazione per le procedure in itinere alla data della loro entrata in vigore, in quanto il principio "*tempus regit actum*" attiene alle sequenze procedimentali composte di atti dotati di propria autonomia funzionale, e non anche ad attività (quale è quella di espletamento di un concorso) interamente disciplinate dalle norme vigenti al momento in cui essa ha inizio. Pertanto, mentre le norme legislative o regolamentari vigenti al momento dell'indizione della procedura devono essere applicate anche se non espressamente richiamate nel bando, le norme sopravvenienti, per le quali non è configurabile alcun rinvio implicito nella "*lex specialis*", non modificano, di regola, i concorsi già banditi, a meno che diversamente non sia espressamente stabilito dalle norme stesse» (Consiglio Stato, sez. IV, 06 luglio 2004, n. 5018).

Neppure la eventuale intenzione di adeguarsi a pronunce della Corte Costituzionale può quindi utilmente supportare la decisione dell'amministrazione volta a disattendere la *lex specialis*, in quanto la intangibilità delle prescrizioni ivi contenute è posta a garanzia della trasparenza dell'azione amministrativa e della par condicio dei concorrenti: detto principio - invero - ha valore assoluto (Cons.St., sez. VI, 12 giugno 2008, n. 2909).

Il Consiglio ha ulteriormente soggiunto (così in particolare la sentenza n. 5042/2009), che, essendo le procedure di cui si verte indirizzate a dipendenti dell' area B che aspirano ad entrare nell'area C, immediatamente superiore, secondo una analisi incentrata sul sistema delle carriere delineato dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) del 16.2.1999 - Comparto Ministeri – non sussiste l'ipotesi di doppio salto paventata negli accordi sindacali e posta alla base dell'illegittima ammissione in soprannumero dei dipendenti aventi qualifica B3.

Le tre posizioni esistenti nell'area B (B1, B2 e B3), infatti, hanno una ragione prevalentemente economica senza che, alle stesse, corrispondano livelli differenziati di competenze.

Per converso, è solo con il passaggio di area che si realizza una progressione verticale con acquisizione di un livello giuridico superiore, che peraltro l'art.15 del citato CCNL condiziona al possesso dello specifico titolo di studio per l'accesso dall' esterno e, in subordine, al titolo inferiore in relazione però a differenziate anzianità di servizio richieste (9 in B1, 7 in B2, 5 in B3).

Va ancora sottolineato che tra la sentenza della Corte Costituzionale n. 1/1999 o di riflesso la n. 194/2002 e la situazione all'origine della controversia in esame, «lo scenario muta sostanzialmente dal momento che i nuovi contratti collettivi di lavoro per il rinnovo del 1998-2001 [...] hanno abolito le qualifiche ed introdotto il nuovo sistema delle "categorie" e delle "posizioni economiche", ed hanno previsto il "passaggio interno" non solo nell'ambito della stessa categoria ma anche da una categoria all'altra (art. 15 C.c.n.1. Ministeri, art, 4 C.c.n.1. Regioni enti locali; art. 15 C.c.n.1. Parastato; art. 32 C.c.n.1.n. scuola)» (sentenza n. 5042/2009, cit.).

Pertanto, i principi espressi dalla Corte Costituzionale vanno letti alla luce dei nuovi ordinamenti professionali.

Al riguardo, è stato evidenziato che la Corte (cfr. in particolare la sentenza 21 aprile 2005 n. 159) «non ha affatto condannato in blocco il sistema della selezione interna per la progressione verticale, ma ha voluto che in ogni caso fosse salvaguardato il principio dell'accesso ai posti vacanti del pubblico impiego dall'esterno, ritenendo non ragionevole

soltanto quelle norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni e verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti. Quindi la progressione verticale mediante selezione interna per l'accesso a posizioni giuridiche non iniziali non può essere considerata in modo radicale come costituzionalmente illegittima, dovendo essere valutata nella sua concreta previsione e dinamica» (così ancora Cons. St., sentenza ult. cit.).

Nel caso in esame, pertanto, la questione della conformità del bando ai principi sanciti dalla Corte Costituzionale in materia di selezioni interne, non poteva essere risolta attraverso l'adozione dell'accordo sindacale sottoscritto in data 10 agosto 2003 tra il Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze e le OO.SS. in forza del quale veniva stabilito che «il personale inquadrato nella posizione economica C2 e B3 alla data del 1° gennaio 2001 che ha presentato a suo tempo domanda di ammissione al corso-concorso per il passaggio rispettivamente, alle posizioni economiche C3 e C1 sarà ammesso a partecipare anche in soprannumero al percorso formativo di qualificazione e aggiornamento professionale ed al conseguente esame finale», né, a maggiore ragione, con la “precedenza” introdotta dall'intesa del 2007.

La giurisprudenza ha con forza sottolineato come all'applicazione di tali disposizioni si frapponga il rilievo secondo cui le procedure per il passaggio di qualifica del personale dipendente contrattualizzato non possono costituire legittimo oggetto di disciplina da parte dell'autonomia collettiva, ostandovi la disposizione di cui all'art. 2, primo comma, lett. c) n. 4, della legge 23 ottobre 1992 n. 421 che prevede che una materia quale quella dei procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro - cui vanno assimilate le selezioni interne preordinate a passaggi di qualifica o carriera - sia riservata alla legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, ad atti normativi o amministrativi (cfr., oggi, l'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001).

Ne consegue l'inidoneità delle suindicata intese con le OO.SS. ad integrare il bando di concorso sia in senso derogatorio al requisito minimo di anzianità di servizio richiesta, in alternativa al titolo di studio, dal bando di concorso ai dipendenti di posizione economica B3, sia nel senso di riconoscere a questi ultimi la “precedenza” che ha portato a stravolgere la scala di merito della selezione, a partire dalla graduatoria di ammissione al percorso formativo.

Invero, riserve, precedenze e preferenze per l'ammissione all'impiego sono benefici che possono essere attribuiti unicamente dalla legge o dai suoi atti normativi di attuazione, non anche in via pattizia.

4. Per le assorbenti ragioni testé evidenziate, anche nel caso di specie, la graduatoria impugnata deve essere annullata, con il conseguente obbligo della soccombente amministrazione di riformularle previa l'esclusione dei candidati B3 illegittimamente inseriti in sovrannumero.

5. In ragione alla complessità delle questioni trattate, nonché in considerazione del fatto che la giurisprudenza, in materia, si è consolidata solo in epoca successiva alla proposizione del ricorso, appare equo compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio e gli onorari di difesa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento prot.n. 2331/2007 del 22.1.2007, con il quale la Direzione Regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato la graduatoria di cui all'allegato A del corso – concorso per il passaggio tra le aree, dalle posizioni economiche B1, B2, e B3 alla posizione economica C1.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Maria Laura Maddalena**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

IL SEGRETARIO