

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

RICORSO

(art. 30, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

per

il **dott. Giovanni Orfei**, nato a Roma il 24 giugno 1966 e residente in Roma alla via Raffaele De Cesare n. 30 (cod. fisc. RFOGNN66H24H501C); la **dott.ssa Valeria Pansino**, nata a Messina l'8 ottobre 1974 e residente in Roma alla via Antonio Pacinotti (cod. fisc. PNSVLR74R48F158V); la **dott.ssa Eugenia Sacco**, nata a Crotone il 28 agosto 1977 e residente in Roma alla via Filippo Bottazzi n. 7 (cod. fisc. SCCGNE77M68D122W); il **dott. Luigi Sepe**, nato a Napoli il 18 novembre 1973 e residente in Novate Milanese alla via Marie Curie n. 4 (cod. fisc. SPELGU73S18F839A); il **dott. Umberto Soprani**, nato a Mantova il 12 agosto 1972 e residente in Mantova alla via Dario Tassoni n. 14 (cod. fisc. SPRMRT72M12E897K); la **dott.sa Sabrina Tessitore**, nata a Castellammare di Stabia il 16 settembre 1972 e residente in Latina alla via dei Volsci n. 103 (cod. fisc. TSSSRN72P56C129U); il **dott. Maurizio Tonarelli**, nato a Carrara il 18 agosto 1972 e residente in Carrara alla Strada Belvedere n. 14 (cod. fisc. TNRMRZ72M18B832J), tutti rappresentati e difesi ai fini del presente giudizio, congiuntamente o disgiuntamente, dall'**avv. prof. Alessandro De Stefano**, del foro di Roma (cod. fisc. DSTLSN49L25L049T – fax 06.4577.1594 – pec: alessandrodestefano@ordineavvocatiroma.org) e dall'**avv. Gianmarco Tivolacci** del foro di Cagliari (cod. fisc. TVLGMR65P10B354X – fax 06.45771593 – pec: avv.gianmarcotivolacci@legalmail.it) e presso il loro studio elettivamente domiciliati in Roma alla via Crescenzo n. 62, giusta procure rilasciate ai sensi dell'art. 8 del d.p.c.m. 16 febbraio 2016, n. 40, che si depositano con modalità telematiche unitamente al presente ricorso

ricorrenti

contro

l'**Agenzia delle Entrate**, in persona del suo Direttore e legale rappresentante p.t., con sede in Roma alla Via Giorgione n. 106 (cap: 00147; cod. fisc.: 06363391001; indirizzo pec: agenziaentratepec@pce.agenziaentrate.it), rappresentata e difesa *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato (cod. fisc.: 93003250722) e presso i suoi uffici domiciliata in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 (cap: 00186 – indirizzo pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

intimata

per l'accertamento e la declaratoria

dell'illegittimità della graduatoria finale del concorso pubblico per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia indetto ai sensi del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 10 settembre 2010, registrato dalla Corte dei Conti l'8 ottobre 2010, ed avviato con decreto del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29 ottobre 2010 (doc. 1), approvata con provvedimento direttoriale del 30 giugno 2021, n. 173327 (doc. 2), pubblicata in data 02/07/2021 sul profilo informatico dell'ente e in forma di avviso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Concorsi ed Esami, come rettificata con successivo provvedimento direttoriale del 22 luglio 2021, n. 0198385 (doc. 3), e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, tra cui – in particolare – del bando di concorso; dei verbali delle operazioni concorsuali con i quali sono stati determinati i criteri di massima per l'attribuzione dei punteggi dei candidati e degli atti di valutazione dei candidati; delle operazioni di determinazione dei quesiti da sottoporre ai candidati e di espletamento delle prove di esame; dei provvedimenti di valutazione dei titoli e delle prove orali dei candidati e di attribuzione delle relative votazioni, nonché dell'ingiustificato superamento dei termini ordinari per l'espletamento della procedura concorsuale, e

per la conseguente condanna

dell’Agenzia intimata al risarcimento di tutti i danni prodotti e di quelli che potranno ulteriormente derivare a carico dei ricorrenti in conseguenza dell’illegittimità degli atti predetti e per la correlata perdita di chances alla vincita del concorso predetto ed al conseguimento della nomina a dirigenti di seconda fascia.

* * * * *

F A T T O :

I ricorrenti sono funzionari dell’Agenzia delle Entrate. Espletano le loro funzioni con onore e rigorosa dedizione ed hanno acquisito un’ampia e qualificata esperienza professionale. Godono di incondizionata stima da parte di superiori e colleghi e di meritato rispetto da parte di contribuenti e professionisti. Hanno ricoperto con proficui risultati rilevanti posizioni nell’ambito della Agenzia, con funzioni di responsabilità di uffici e di gestione del personale (cfr. *curricula personali*, allegati con **doc. da 4 a 10**).

Essi hanno partecipato al concorso per 175 dirigenti di seconda fascia specificato in epigrafe, emanato “*con modalità speciali*” ex art. 1, co. 530, l. 196/2006, che ha costituito l’unica occasione per far valere i propri meriti e conseguire un migliore *status* giuridico ed economico. Gli artt. 7 ed 8 del bando prevedevano l’attribuzione di una votazione massima di:

- 100 punti per titoli;
- 100 punti per attitudini manageriali e preparazione tecnico-professionale a seguito di colloquio in due fasi:
 - “*esposizione da parte del candidato del proprio percorso formativo e professionale*”;
 - esame su materie giuridiche ed economiche e prova attitudinale in lingua ed informatica.

Con sentenza n. 7636/2011 codesto Tar ha annullato il bando, nel presupposto che attribuiva un ingiusto privilegio al personale che, attraverso un'abnorme e reiterata applicazione dell'art. 24, Reg. amm. A.d.E., aveva conseguito incarichi dirigenziali e relativo trattamento economico per scelte discrezionali e senza concorso. Nelle more dell'appello, la condotta dell'Agenzia è stata consacrata dal legislatore con varie norme, dichiarate incostituzionali dalla Corte Cost. con sentenza n. 37/2015. Per l'effetto, con decisione n. 4641/2015, il Cons. Stato ha confermato la sentenza di primo grado.

Il Cons. Stato non ha tuttavia annullato integralmente il bando. Nell'intento di favorire la più rapida copertura dei posti mediante concorso e non pregiudicare gli interessi dei legittimi aspiranti, ha disposto l'annullamento delle sole clausole che attribuivano un privilegio ai titolari di incarichi illegittimi ed affermato che non vi erano 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”*.

L'art. 4 bis, d.l. 78/2015, ha poi disposto che l'Agenzia avrebbe potuto auto-annullare il bando ed indire un nuovo concorso, conforme alla normativa ordinaria, che offrisse garanzie di celerità, obiettività ed uniformità. L'Agenzia ha preferito però riattivare il precedente procedimento “speciale” e nominare la commissione giudicatrice, salvo il divieto di valutare *“gli incarichi di direzione e gestione degli uffici conferiti ai sensi del soppresso art. 24 Reg. Amm.”* (cfr. d.d. 8 gennaio 2016 - **doc. 11**).

Il provvedimento di riattivazione è stato impugnato dinanzi a codesto Tar da numerosi ex-incaricati di funzioni dirigenziali (**doc. 12**), che pretendevano la stabilizzazione nell'incarico conferito e temevano di essere “surclassati” dagli altri concorrenti, ad essi equiparati per *status* giuridico, ma sottoposti per funzioni. Con sentenza n. 7811/2017 codesto Tar ha rigettato il ricorso, osservando che l'annullamento previsto dalla legge costituiva una facoltà, e non un obbligo, e che

“*nel bilanciamento degli opposti interessi*” non appariva illogica la scelta di riattivare il concorso, salvo l’obbligo di rispettare i principi stabiliti dalla decisione del Cons. Stato n. 4621/2015 e di eliminare gli “*effetti discriminatori*” insiti nel bando (**doc. 13**).

La procedura è ripresa nell’anno 2018 con valutazione dei titoli e successivo espletamento delle prove orali. Queste ultime (che hanno comportato la convocazione di 8.362 concorrenti e l’interrogazione dei 1.566 presenti) sono iniziate il 29.1.2019; sono state sospese dal 20.2 al 12.7.2020 per emergenza sanitaria; hanno comportato lo svolgimento di 216 sedute e si sono concluse il 26.5.2021 (**doc. 14**). La graduatoria finale include 292 idonei e 175 vincitori, di cui 12 + 3 riservisti (**doc. 2 e 3**).

I ricorrenti hanno conseguito il riconoscimento della idoneità alle funzioni dirigenziali, ma non si sono collocati in posizione utile di graduatoria (**doc. 15**). Sebbene il voto per attitudini manageriali corrisponda a quello mediamente assegnato ai vincitori (14-15 punti), il punteggio complessivo (che in un caso è superiore a quello dei riservisti) è risultato leggermente inferiore a quello di 74,67 conseguito dalla concorrente Colaci, collocata all’ultimo posto utile, al netto delle riserve.

SINTESI DEI MOTIVI DI RICORSO E DELLA DOMANDA

L’esclusione dei ricorrenti dall’elenco dei vincitori non costituisce espressione congrua e logica di una effettiva gerarchia di valori, fondata su dati obiettivi e verificabili ed emersa attraverso una procedura trasparente, che garantisca una posizione di parità di tutti i concorrenti. Viceversa, essa rappresenta l’ingiustizia risultante di anomalie ed irregolarità assai gravi, che erano già insite nel bando e che, nonostante l’intervento riparatore del giudice amministrativo, non sono state efficacemente rimosse e si sono propagate in ogni fase ed atto del procedimento

concorsuale, fino a sfociare nella attribuzione di punteggi e nella formazione di una graduatoria privi di qualunque attendibilità ed assolutamente inidonei a declinare con giusta ponderazione i meriti effettivi.

L'ordine finale di graduatoria costituisce dunque l'esito di disposizioni e di comportamenti illegittimi ed è indebitamente influenzata da fatti e circostanze che non hanno alcuna attinenza con i titoli e le capacità effettive dei ricorrenti, rapportati a quelli dei vincitori. Ciò si traduce in un danno ingiusto per lesione della legittima aspirazione ad una meritata progressione di carriera, in violazione dei principi che dovrebbero ispirare lo svolgimento delle procedure concorsuali, quale espressione di giustizia distributiva ed ineludibile elemento per il più efficiente impiego del personale, la migliore selezione dei dipendenti pubblici ed il migliore funzionamento della pubblica Amministrazione, secondo modelli non auto-referenziali, ma aperti alla partecipazione dei più meritevoli.

In simili circostanze, un'eventuale azione impugnatoria potrebbe risultare inefficace e controproducente, oltre che contraria all'interesse pubblico, perché comporterebbe l'ulteriore protrazione delle vacanze e del precariato ed acuirebbe i conflitti interni, in contrasto con il dovere di operare in comunione di intenti per il più corretto funzionamento del sistema tributario. Per queste ragioni, i ricorrenti sono costretti a convertire la giusta aspirazione ad una progressione di carriera in una azione di risarcimento per equivalente pecuniario, facendo valere l'ingiustizia del comportamento subito e la perdita della propria *chance* ad un migliore trattamento giuridico ed economico.

Nel rispetto dei principi affermati dall'art. 1327 c.c., i ricorrenti intendono peraltro svolgere ogni azione utile per eliminare o limitare i danni di cui chiedono il ristoro. A tal fine, si impegnano ad adottare ogni possibile azione di carattere sia amministrativo che giurisdizionale per conseguire lo scorrimento della graduatoria e l'attribuzione delle funzioni dirigenziali alle quali aspirano, nel pieno rispetto dei principi affermati da costante giurisprudenza (cfr. per tutte

Cons. Stato, Ad. Plen., 11/2011; delibera Corte Conti n. 85/2020/PAR). Rappresentano che un simile provvedimento rappresenterebbe la doverosa sanatoria delle disparità denunciate con il presente ricorso ed eliderebbe i presupposti della azione risarcitoria qui proposta.

A sostegno di quanto evidenziato nel precedente riquadro, si osserva il bando di gara, le operazioni della procedura concorsuale e la graduatoria finale risultano gravemente viziati per i seguenti motivi di

DIRITTO :

- 1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 51, 70, 97 e 100 della Costituzione; dell'art. 2, comma 2, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito nella l. 2 dicembre 2005, n. 248; dell'art. 1, comma 530, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, nonché dell'art. 28 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 e del d.p.r. 24 settembre 2004, n. 272.**

Il bando conteneva clausole illegittime, che attribuivano un indebito vantaggio competitivo ai funzionari che avevano beneficiato del conferimento di incarichi dirigenziali al di fuori di regolare procedura concorsuale. Tale circostanza è stata definitivamente riconosciuta dalla decisione del Consiglio di Stato n. 4641/2015, che – sulla base dei principi proclamati dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 37/2015 – ha confermato la pronuncia resa da codesto Tar con il n. 7636/2011. Nella circostanza, il Supremo Giudice Amministrativo ha sottolineato che il bando si collegava ad una prassi che violava *“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 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 tempo occorso per far valere per vie giudiziarie i vizi del bando e per depurarlo delle sue clausole illegittime si è tradotto in un ingiusto ritardo nell'avvio del concorso, con lesione del legittimo interesse dei ricorrenti a conseguire in un tempo ragionevole l'auspicata nomina a dirigente di seconda fascia ovvero, quanto meno, il riconoscimento della loro idoneità a ricoprire le relative funzioni. Il pregiudizio apparirà ancora maggiore, se si considera che in quel tempo l'organico dell'Agenzia prevedeva un numero assai più elevato di posizioni dirigenziali e sussistevano numerose vacanze, che potevano essere coperte con personale risultato idoneo in un concorso pubblico, piuttosto che – come è concretamente avvenuto – mediante incarichi conferiti discrezionalmente.

1.2. Ma vi è di più. La pronuncia del Cons. Stato ha sì comportato l'eliminazione delle clausole illegittime e ripristinato le condizioni per riattivare la procedura; tuttavia, ciò non ha escluso che il concorso conservasse la sua originaria struttura "speciale", caratterizzata dall'assenza di un filtro pre-selettivo e dalla indeterminatezza della sua durata, dalla mancanza di prove uniformi e di strumenti di valutazione a carattere obiettivo, e dalla attribuzione di poteri estremamente discrezionali ed difficilmente verificabili alla commissione

giudicatrice. Inoltre, l'ottemperanza alla predetta pronuncia imponeva di effettuare una delicatissima attività di discernimento, onde evitare che la discrezionale attività valutativa della commissione fosse influenzata da qualsivoglia elemento riconducibile agli incarichi dirigenziali illegittimamente conferiti ad alcuni concorrenti e che le discriminazioni operate al momento del conferimento di tali incarichi si trasfondessero negli atti del concorso e si cristallizzassero nella graduatoria finale.

La probabilità che questi fragili equilibri si traducessero in un indefinito allungamento dei tempi del procedimento, in giudizi arbitrari, in comportamenti discriminatori ed in violazioni del giudicato amministrativo, avrebbe potuto indurre l'Agenzia ad annullare il bando ed a sostituirlo con altro conforme alla disciplina ordinaria, secondo le indicazioni fornite dall'art. 4 *bis* del d.l. 78/2015. La volontà di persistere nell'impostazione iniziale costituisce espressione di una facoltà legittima, così come codesto Tar ha riconosciuto con sentenza n. 7811/2017, ma ha esposto l'Amministrazione al consapevole rischio di un risultato non conforme ai generali principi di legalità e buona amministrazione ed idoneo a generare ingiusti pregiudizi agli interessati.

Come meglio si dedurrà con i motivi successivi, le criticità latenti non hanno tardato ad emergere in tutta la loro potenzialità ed a permeare di gravi illegittimità tutti gli atti e le operazioni del procedimento concorsuale. Ciò inficia nella propria interezza l'attribuzione dei punteggi e l'ordine della graduatoria finale, impedendo loro di differenziare in modo ragionevole i vincitori e gli idonei.

2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del bando di gara e dei principi generali dell'attività amministrativa espressi dall'art. 97 Cost. e dall'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 21 *septies* della l. n. 241/1990 per elusione del giudicato amministrativo. Eccesso di potere per contraddittorietà di comportamenti, illogicità ed ingiustizia manifeste,

sviamento di potere, difetto di istruttoria, errori nei presupposti e travisamento dei fatti.

Gli articoli 7 e 8 del bando prevedevano che il concorso si articolasse nella valutazione dei titoli ed in un colloquio orale. I due momenti si presentavano pari-ordinati, perché prevedevano che la commissione potesse attribuire il punteggio complessivo massimo di 100 punti sia per i titoli che per gli esami. Per risultare conformi al bando, i criteri generali di valutazione avrebbero dovuto rispettare questo dualismo ed avrebbero dovuto prevedere una graduazione dei punteggi che consentisse ai concorrenti di raggiungere la votazione massima sia per i titoli, che per gli esami.

Questa regola è stata però violata. Nella riunione del 10.2.2016 (**doc. 16**) la commissione giudicatrice ha stabilito criteri di massima che hanno svalutato quasi interamente la rilevanza dei titoli, precludendo la possibilità di conseguire un punteggio significativo in base ad essi ed alterando il rapporto di pari ordinazione con i punteggi conseguibili mediante la prova orale.

2.1. Sulle indebite restrizioni della rilevanza dei titoli

In primo luogo, la commissione ha adottato criteri indebitamente restrittivi nella delimitazione della rilevanza dei titoli. In via generale, suscita perplessità la determinazione di ritenere valutabili i soli titoli “*attinenti e pertinenti all’attività istituzionale dell’Agenzia delle Entrate*” (e cioè – se ben si intende – i soli titoli strettamente attinenti alla materia tributaria), sebbene l’art. 28 del d.lgs. 165/2001, che disciplina l’accesso alla dirigenza pubblica, attribuisca rilevanza alle “*capacità, attitudini e motivazioni individuali*” in senso lato e sebbene il bando di gara abbia previsto simile limitazione solo per alcune specifiche tipologie di titoli (pubblicazioni scientifiche e partecipazione a commissioni).

Appare altresì illegittima la determinazione di ritenere irrilevante la laurea richiesta per l’accesso al concorso. Anche questa limitazione non trova riscontro

nelle previsioni del bando, che considera valutabile fino a 20 punti qualsiasi “*titolo accademico e di studio*”. D'altronde, il modulo per la dichiarazione dei titoli, allegato al bando, prevedeva espressamente, tra i titoli accademici e di studio, “*quelli previsti come requisiti di accesso*” (**doc. 1**). Né può dirsi che tale valutazione sarebbe stata inutile per l'identità delle posizioni delle parti, perché la commissione avrebbe potuto graduare il punteggio in funzione della votazione di laurea conseguita (che non a caso avrebbe dovuto essere specificato dai candidati nella domanda di ammissione, ai sensi dell'art. 3, comma 5, lett. i, del bando).

Irragionevolmente restrittiva, e comunque contraria alla *lex specialis* del concorso, è inoltre la determinazione di limitare la valutazione degli incarichi (quali docenze, commissioni di esame e nuclei di valutazione) a quelli “conferiti dalla pubblica amministrazione con le quali si ha un rapporto di lavoro subordinato”: per un verso, il bando si riferisce genericamente agli “*incarichi formalmente conferiti da amministrazioni pubbliche*”; per altro verso, non si comprende perché lo svolgimento dello stesso incarico non debba ritenersi valutabile, se conferito da amministrazione diversa da quella di appartenenza.

Manifestamente ingiusta è altresì la determinazione di ritenere “*non valutabili*” i titoli di servizio rappresentati da “*incarichi di capo team, capo reparto, coordinamento, capo area, esperto e incarichi equivalenti*” e quelli di “*sostituzione, a vario titolo, del titolare*”; e ciò in contrasto non solo con le previsioni del bando e con i canoni della logica (secondo i quali incarichi del genere dovrebbero ritenersi espressione di rilevante capacità direzionale), ma anche con il già discusso criterio generale adottato dalla commissione, volto a valorizzare i titoli attinenti e pertinenti all'attività istituzionale dell'Agenzia delle Entrate.

Sembra evidente che questa disposizione si collega strettamente alla decisione di non valutare gli “*incarichi conferiti ai sensi degli artt. 24 e 26 degli specifici regolamenti delle Agenzie fiscali*”, in ottemperanza alla sentenza del Cons. Stato

n. 4641/2015. La commissione ha esteso il divieto stabilito dalla predetta pronuncia ad ogni genere di incarico direttivo, trascurando la totale diversità delle situazioni e la configurabilità di ragioni contrapposte: la non valutabilità degli incarichi *ex art. 24* del Regolamento di amministrazione si giustifica con l'impossibilità di attribuire effetti ultra-attivi ai provvedimenti illegittimi con i quali erano stati conferiti e con l'esigenza di evitare ingiuste discriminazioni a favore dei suoi beneficiari; l'estensione del divieto agli incarichi direttivi conferiti legittimamente si traduce in un atto ingiusto e discriminatorio ai danni dei loro titolari.

L'illogicità dei criteri di massima culmina nelle determinazioni riguardanti il “*giudizio globale sul profilo culturale e professionale*”, che la commissione era tenuta a formulare ai sensi dell'art. 7, lett. f), del bando, sulla base del *curriculum* culturale e professionale che i candidati dovevano allegare alla domanda di ammissione ai sensi del precedente art. 6, comma 1. Sembra evidente che il bando prescrivesse, accanto alla valutazione specifica dei titoli previsti alle lettere da a) ad e), una valutazione complessiva e sintetica, che coniugasse tutte le capacità e le attitudini desumibili dall'insieme delle esperienze di studio e di lavoro desumibili dal *curriculum* (da considerare un titolo autonomo), a prescindere dal fatto che tali esperienze fossero già documentate dai titoli già valutati singolarmente.

La commissione ha adottato una interpretazione del tutto illogica, che ha finito per “abrogare” la norma della *lex specialis* che avrebbe dovuto applicare. Con locuzioni contorte e di difficile comprensione, ha ritenuto in sostanza che il previsto giudizio globale dovesse essere espresso senza tenere nessun conto né dei titoli vantati dal candidato e già valutati autonomamente, né dell'“*ordinaria diligenza del servizio da lui reso*”.

In questo modo, la commissione ha finito per svuotare la norma di qualunque significato. Sembra evidente infatti che non si può formulare il prescritto

“*giudizio globale*” senza tenere conto degli elementi fondamentali su cui si dovrebbe logicamente basare. Come conseguenza, la commissione si è trovata nella impossibilità di dare una qualunque applicazione alla predetta disposizione e, pur avendo previsto l’astratta possibilità di valutare il “profilo culturale e professionale” con il punteggio massimo previsto dal bando (15 punti), ha finito per attribuire a tutti i concorrenti una votazione pari a “zero” in relazione ad esso.

2.2. Sull’illogica determinazione dei punteggi per i titoli

Altrettanto rilevanti appaiono i vizi relativi alla determinazione dei punteggi imputabili ai diversi titoli. Si tratta di punteggi straordinariamente modesti in cifra assoluta e manifestamente incongrui in correlazione ai punteggi attribuiti agli altri fattori.

I punteggi riservati ai titoli previsti dall’art. 7, lett. da a) ad e), del bando, sono stati ripartiti tra diverse specie di titoli della stessa categoria e sono stati ridotti a livelli irrisori, che vanificano la possibilità di raggiungere il “tetto” massimo astrattamente previsto. Basti pensare che un candidato munito di tutti i titoli accademici e di studio ritenuti meritevoli di valutazione (seconda laurea magistrale o specialistica, terza laurea triennale, *master* universitari di I° e II° livello, dottorato di ricerca e corsi di specializzazione, titoli conseguiti in corsi di alta formazione o di perfezionamento, abilitazioni professionali) avrebbe potuto conseguire 6 punti complessivi, inferiore di oltre un terzo al limite massimo di 20 punti stabilito dal bando. Inoltre, un incarico di docenza a contratto presso un’Università sarebbe stato valutato 0,25 punti per anno accademico e la pubblicazione di un libro 0,6 punti, in guisa che per raggiungere il “tetto” massimo di 10 punti previsto per gli incarichi e per le pubblicazioni sarebbero stati necessari lo svolgimento di una docenza universitaria a contratto per 40 anni o la pubblicazione di oltre 16 volumi.

A ciò si aggiunge che si è illogicamente prevista l’attribuzione di un identico punteggio per ogni specie di titolo, senza nessuna graduazione ascrivibile a

differenze qualitative. In tal modo, sono state ingiustamente equiparate situazioni diversificate, per il solo fatto di rientrare in una medesima categoria, attraverso l'attribuzione di un punteggio unico, anziché variabile tra un minimo ed un massimo, così escludendo ogni attività di giudizio.

Come si è visto, alla generale tendenza ad attribuire punteggi illogicamente modesti per i titoli, si contrappone la previsione del punteggio massimo disponibile (15 punti) per il giudizio globale di cui all'art. 7, lett. f), del bando; ma si è trattato di una previsione fittizia, perché l'interpretazione di tale norma ha implicato la sua integrale disapplicazione.

2.3. Sulla violazione delle regole generali del bando e sul vizio di sviamento e di elusione del giudicato amministrativo

I criteri ingiustamente restrittivi adottati per la valutazione dei titoli si pongono in manifesta contraddizione con quelli adottati per la valutazione della prova orale, per la quale – come risulta dai verbali di riunione del 16.6.2016, n. 52, e del 3.12.2018, n. 64 (**doc. 17 e 18**), la commissione ha reso pienamente fruibili i 100 punti previsti dal bando, suddividendoli tra la fase rivolta all'accertamento dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali (20 punti) e quella diretta a stimare la preparazione tecnico professionale (76 punti, ulteriormente ripartiti tra correttezza delle risposte, completezza delle argomentazioni, capacità di approfondimento ed elaborazione critica e chiarezza espositiva) e conoscenze linguistiche ed informatiche (2 + 2). In questo modo, è completamente “saltato” l'equilibrio tra le due parti del concorso previsto dal bando, e la procedura si è sostanzialmente esaurita nella sola prova orale.

L'alterazione delle regole risalta *ictu oculi* dalla graduatoria finale, da cui emerge che ai titoli è stato attribuito un punteggio medio pari ad 0,927, a fronte del punteggio medio di 76,45 attribuito alla prova orale (**doc. 19**). Dal rapporto 1:1 astrattamente previsto tra le due parti del concorso, si è dunque giunti ad un rapporto di 1:82, che rivela in modo evidente la sperequazione che si è registrata

nel concreto. In questo modo, la discrezionalità della commissione nella valutazione della prova orale, non oggettivamente verificabile, ha raggiunto il “*top*”, non essendo bilanciata dalla valutazione dei titoli.

Le determinazioni relative alla valutazione dei titoli si pongono altresì in contrasto con le statuizioni insite nella citata decisione n. 4146/2015 del Cons. Stato, che – come riconosciuto da codesto Tar con la propria sentenza n. 7811/2017 - aveva inteso consentire la prosecuzione del concorso, con esclusione dei trattamenti discriminatori che potevano derivare dall’attribuzione di illegittimi incarichi dirigenziali *ex art. 24* del regolamento di amministrazione. Ciò comportava l’obbligo di valutare tutti i titoli vantati dai ricorrenti in piena conformità con le previsioni del bando (compresi gli incarichi direttivi legittimi ed il *curriculum*, da considerare quale titolo autonomo e come espressione globale e sintetica del loro profilo culturale e professionale), con la sola esclusione di quelli relativi agli incarichi anzidetti, in modo da evitare che le posizioni privilegiate a suo tempo illegittimamente acquisite potessero tradursi in un ingiusto vantaggio competitivo in sede concorsuale.

La determinazione di non valutare gli incarichi direttivi legittimi e di azzerare la rilevanza del profilo culturale e professionale dei candidati si è tradotta nella elusione del giudicato amministrativo, perché ha comportato un’indebita estensione delle statuizioni del Consiglio di Stato a beneficio che ne era inciso e ai danni di chi poteva pienamente fruire di questi titoli. In sostanza, la commissione ha inteso “proteggere” dagli effetti del giudicato i soggetti ai quali esso si riferiva, evitando che potessero essere danneggiati dalla valutazione di titoli dei controinteressati, ancorché conformi ai requisiti di legge ed alle prescrizioni del bando. Ciò implica la nullità degli atti, ai sensi dell’art. 21 *septies* della l. 241/1990, e ss.mm.ii..

2.4. Sull’illegittima valutazione dei titoli dei ricorrenti

L'illegittimità dei criteri di massima si traduce infine nella illogicità della valutazione dei titoli dei ricorrenti. Ancorché circoscritta ai titoli previsti all'art. 7, lett. da a) ad e), del bando e posseduti all'epoca della domanda (anno 2010), una congrua valutazione avrebbe imposto l'attribuzione di punteggi assai più elevati di quelli concretamente assegnati, che avrebbero agevolmente consentito agli odierni ricorrenti di collocarsi utilmente in graduatoria. In particolare, si osserva sinteticamente quanto segue con riguardo alla specifica posizione di ciascun ricorrente:

a) Il **dott. Giovanni Orfei** ha dichiarato e certificato, tra l'altro:

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in economia e commercio con voto 110/110 • attestati di partecipazione a corso di specializzazione annuale post-laurea, a corso di formazione specialistico IRAP; a corsi di formazione per l'espletamento di incarico di <i>tutor</i>; a corsi di formazione organizzati dall'AdE;
Titoli di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • n. 2 incarichi di capo reparto presso l'Ufficio Controlli fiscali della Regione Lazio; • incarico capo <i>team</i> presso Ufficio Grandi Contribuenti del Lazio; • incarico di Capo Area presso la Direzione Regionale del Lazio;
Incarichi	docenza presso la D.R. Lazio in materia di <i>transfer pricing</i>

Questi titoli sono valsi l'attribuzione di 0,2 punti.

b) La **dott.ssa Valeria Pansino** ha invece ottenuto l'attribuzione di 0,5 punti, con riferimento, tra gli altri, ai seguenti titoli:

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in giurisprudenza con votazione di 100 su 110; • abilitazione all'esercizio della professione forense; • abilitazione all'insegnamento di materie giuridiche ed economiche • corso di formazione per esperti della contabilità degli enti locali organizzati dalla SDA della durata di 800 ore
Titoli di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • capo <i>team</i> analisi e ricerca • capo <i>team</i> accertamento • capo area governo analisi

c) Alla **dott.ssa Eugenia Sacco** sono stati attribuiti 1,02 punti, pur avendo documentato, in particolare, i seguenti titoli:

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in giurisprudenza con votazione di 110 e lode • <i>master</i> post-laurea • abilitazione all'esercizio della professione forense
------------------	---

Titoli di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • capo <i>team</i> – assistenza legale • capo <i>team</i> – area legale
Incarichi	<ul style="list-style-type: none"> • docenza interna in corso su contenzioso tributario • relatore a convegno su “Reclamo e mediazione fiscale”

d) il **dott. Luigi Sepe** ha conseguito l’attribuzione di 0,74 punti a fronte, tra gli altri, dei seguenti titoli:

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in giurisprudenza con votazione di 104 su 110
Titoli di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • membro gruppo di lavoro su “Metodologia di controllo nei confronti dei soggetti che adottano l’archiviazione ottica dei documenti” • addetto allo scambio di informazioni in rappresentanza dell’Italia su “Controllo Multilaterale FMC 139” in Osteda (Belgio)
Incarichi	<ul style="list-style-type: none"> • docenza su “Profili IVA dei rapporti internazionali” in Corso su “Controlli su soggetti di grandi dimensioni” • n. 2 Docenze presso la Scuola Superiore di Economia e Finanza in Corso specialistico sull’IVA • docenza su “Conservazione digitale dei documenti”; • docenza

e) il **dott. Umberto Soprani** ha presentato, tra gli altri, i titoli seguenti:

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in economia e commercio con votazione di 105 su 110;
Titoli di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • <i>controller</i> presso il Comune di Mantova con contratto co.co.co; • ufficiale di cpl. presso la Guardia di Finanza; • commercialista – Revisore dei conti; • capo <i>team</i> controlli presso la DP di Mantova; • referente Analisi e Ricerca presso la DP di Mantova
Incarichi	<i>Tutor</i> del tirocinio – progetto iride 5 e 6 – presso l’AdE

f) La **dott.ssa Sabrina Tessitore** ha ricevuto un punteggio pari a “0” in relazione ai seguenti titoli, ritualmente documentati:

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in economia con votazione di 101 su 110; • <i>master</i> MBA accreditato “Asfor”
Titoli di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • capo <i>team</i> accertamento
Incarichi	docenza su contrasto a frodi IVA intracomunitarie c/o Ufficio delle Entrate di Padova 2

g) Valgono invece 0,5 punti, ad avviso della commissione, i seguenti titoli del **dott. Maurizio Tonarelli**;

Titoli di studio	<ul style="list-style-type: none"> • laurea in giurisprudenza con votazione di 104 su 110
------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>master</i> universitario in Diritto tributario c/o l'Università degli Studi di Siena con votazione "ottimo"
Titoli di servizio	capo <i>team</i> controllo
Incarichi	<ul style="list-style-type: none"> • referente per i comuni della Provincia di Massa-Carrara in ordine alla loro partecipazione alle attività di accertamento • tutorato dei funzionari di nuova assunzioni • referente analisi e ricerca • rappresentante dell'AdE nella commissione di certificazione dei rapporti di lavoro

Ancor più mortificante – per tutti i ricorrenti in genere, e per alcuni di essi in particolare – è la determinazione di non attribuire nessun valore al loro profilo professionale e culturale, risultante dal complessivo esame dei titoli anzidetti e dal loro *curriculum* personale, in spregio alle previsioni del citato art. 7, lett. f), del bando. La documentazione prodotta rivela in tutti i casi, in modo più o meno analitico ed accentuato, una dedizione costante per l'attività istituzionale dell'Agenzia in tutti gli ambiti della propria attività (accertamento, verifica e controllo su grandi contribuenti, imprese medio-grandi e medio-piccole; rimborsi IVA; rilascio certificazioni; definizione strategie di controllo; analisi e ricerca finalizzate all'accertamento; audit e controllo di gestione; analisi dei processi operativi; analisi dei rischi e vigilanza sulle misure di prevenzione, etc...), con riconoscimento di responsabilità e di risultati che non si sono mai tradotti in nessun concreto beneficio economico o di carriera e che, nella presente circostanza, non sono stati ritenuti meritevoli di nessuna considerazione.

3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 septies della l. n. 241/1990 per elusione del giudicato amministrativo. Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifeste, disparità di trattamento, sviamento di potere, insufficiente motivazione su punti decisivi della controversia.

3.1. La violazione del giudicato amministrativo nella valutazione delle attitudini manageriali

Le statuizioni rese dal Consiglio di Stato con la nota sentenza n. 4146/2015 risultano violate anche nella fase di valutazione delle “attitudini manageriali”, che costituiva la prima parte della prova orale, si fondava sulla esposizione del percorso professionale dei candidati e consentiva l’attribuzione di 20 punti al massimo. Invero, la predetta sentenza aveva dichiarato l’illegittimità non solo dell’art. 7 del bando, relativo alla valutazione dei titoli, ma anche dell’art. 8, rubricato “*Prova di verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio*”, «*nella misura in cui comprende (o non esclude), dalla prima fase 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"».*

Il direttore dell’Agenzia si è mostrato pienamente consapevole di questo precetto e, con il provvedimento di riattivazione della procedura concorsuale dell’8.1.2016 ha disposto che la commissione si astenesse dal valutare “*gli incarichi di direzione e gestione degli uffici conferiti ai sensi del soppresso art. 24 del Regolamento di Amministrazione*”. Anche la commissione si è mostrata edotta di questa disposizione e, nel redigere i criteri di massima per la redazione dei titoli approvati nella riunione del 10 febbraio 2016, ha espressamente previsto che non fossero valutabili “*gli incarichi conferiti ai sensi degli artt. 24 e 26 degli specifici Regolamenti di amministrazione delle Agenzie fiscali*”; successivamente, nel verbale della riunione del 16.6.2016, n. 52, dedicata alla determinazione dei criteri generali per lo svolgimento della prova orale, ha ribadito che «*nella prima fase si procederà ad accertare le competenze acquisite ed il possesso delle capacità manageriali... [e che] in esecuzione della sentenza del 10 ottobre 2015, n. 4641 del Consiglio di Stato, sez. IV, ai fini della valutazione del “percorso formativo e professionale” esposto dal candidato non si terrà conto degli “incarichi di*

direzione e gestione degli uffici” conferiti ai sensi del soppresso art. 24 del Regolamento di Amministrazione dell’Agenzia delle entrate».

Questo proposito si è risolto tuttavia in una mera enunciazione di principio. La commissione non ha adottato nessun criterio specifico per evitare che la valutazione delle attitudini manageriali fosse influenzata dalla esperienza maturata nell’espletamento delle funzioni dirigenziali esercitate in via di fatto a seguito di provvedimenti di incarico illegittimi, né ha fornito nessun elemento che consenta di verificare che il criterio proclamato sia stato effettivamente rispettato.

D’altra parte, appare del tutto inverosimile che una simile valutazione potesse essere efficacemente depurata da ogni considerazione inerente all’avvenuto esercizio di tali incarichi: poiché l’oggetto del giudizio riguardava il possesso di doti e di attitudini che fanno parte della personalità dei candidati, e perché queste capacità si acquisiscono e si dimostrano proprio attraverso l’esercizio di funzioni di tale genere, occorre ragionevolmente presumere, in mancanza di prove ed elementi di segno contrario, che la valutazione di questi requisiti si sia basata anche e soprattutto sulle esperienze acquisite attraverso gli incarichi che, in teoria, avrebbero dovuto essere ignorati.

Estremamente eloquente è del resto l’attenta analisi della graduatoria, che rileva che 79 vincitori (compresi i riservisti) su 172, pari al 45,93%, appartengono alla categoria dei titolari di incarichi illegittimamente conferiti che, secondo la sentenza del Consiglio di Stato, avrebbero dovuto essere valutati senza considerare le capacità manageriali acquisite nell’espletamento di tali incarichi (cfr. **doc. 2-3**). È sufficiente osservare, a tal riguardo, che tra i primi 20 vincitori figurano 14 ex-incaricati di funzioni dirigenziali; tra la 21^a e la 40^a posizione il numero è pari a 12; tra la 41^a e la 60^a ad 11; tra la 61^a alla 80^a ad 8; tra la 81^a e la 158^a a 25; tra i “riservisti”, a 9.

Per tutte queste ragioni, non solo manca qualunque elemento che dimostri che l’Agenzia abbia rispettato le prescrizioni imposte dal giudicato, ma sussistono

numerosi elementi gravi, precisi e concordanti, che dimostrano il contrario. Gli atti del concorso e la graduatoria finale si espongono perciò ad eccezione di nullità, ai sensi dell'art. 21 *septies* della l. 241/1990, nella misura in cui si pongono in contrasto con la sentenza del Supremo giudice amministrativo

3.2. Sull'insufficienza della motivazione, con riguardo alla valutazione delle attitudini manageriali

La valutazione delle “attitudini manageriali” dei concorrenti (ed, in particolare, degli ex-titolari di incarichi dirigenziali) è comunque viziata per insufficienza di motivazione. Ovviamente, non si ignora che nei concorsi pubblici i giudizi della commissione sono ampiamente discrezionali e che la votazione espressa, posta in correlazione con i criteri generali di valutazione, è ordinariamente idonea ad assolvere agli oneri motivazionali. Si ritiene tuttavia che questo tralatizio principio non si possa estendere oltre limiti di ragionevolezza e non possa valere in una fattispecie come quella in esame, nella quale la valutazione ha riguardato un elemento estremamente incerto e difficilmente classificabile, come la capacità di gestire un ufficio complesso, dotato di competenze specialistiche.

Il giudizio espresso dalla commissione con riguardo a questo requisito si è esaurito nella redazione di una scheda, in cui si riferisce che “*il candidato espone il proprio percorso formativo e professionale secondo quanto previsto dall'art. 8.3 del bando di concorso*” e si attribuiscono tre punti, con specifico riferimento a “competenze realizzative”, “competenze relazionali” e “capacità gestione responsabilità”. Pur a voler ammettere che possono ritenersi noti gli elementi del giudizio (che – come meglio si specificherà nel punto successivo – sono ben individuati in un documento allegato al verbale della riunione del 15.9.2016, n. 59 - **doc. 20**), non si riesce minimamente a comprendere da quali elementi la commissione abbia tratto il suo giudizio e per quali ragioni abbia ritenuto più o meno apprezzabili le doti e le attitudini che si desumerebbero dalla esposizione dei singoli concorrenti.

A titolo meramente esemplificativo, si osserva che la commissione ha attribuito al concorrente dott. Dario Ricchiuto il massimo punteggio disponibile per ciascuno degli elementi in cui si articola il requisito in esame, così consentendogli di collocarsi in posizione utile di graduatoria (**doc. 21**); non si comprende però minimamente da quali fattori la commissione abbia desunto che il dott. Ricchiuti possieda doti manageriali così eccellenti, in guisa che il giudizio si rivela sostanzialmente arbitrario. Reciprocamente, non vi è nessun ragionevole elemento che consenta di comprendere il motivo per il quale agli odierni ricorrenti sia stato attribuito un punteggio inferiore. Le posizioni di graduatoria non trovano quindi una giustificazione logica in questi punteggi, ma costituiscono l'esito di una attività valutativa del tutto incontrollata.

Il vizio di insufficiente motivazione assume una connotazione speciale nel caso degli ex-titolari di posizioni dirigenziali, di cui si è già detto innanzi. Considerata la particolarità della loro posizione, in questo caso si sarebbe resa necessaria una motivazione più specifica, che desse atto delle modalità con cui sia stata eventuale esclusa la valutazione degli incarichi illegittimamente conferiti, in ottemperanza alla decisione resa dal giudice amministrativo. Dagli atti di causa non si evince nessun elemento che consenta di accertare una simile circostanza, in guisa che si rafforza la convinzione, già espressa con al punto precedente, che la commissione non abbia tenuto nessun conto del giudicato amministrativo.

Inoltre, ed in ogni caso, i punteggi attribuiti agli odierni ricorrenti non trovano corrispondenza con le proprie effettive capacità direttive. I *curricula* in atti, riferiti all'attualità (**doc. 4 – 10**), si pongono in perfetta continuità con i titoli a suo tempo prodotti con la domanda di partecipazione e documentano impegno e risultati costanti, che li pongono in posizione di assoluta preminenza. Si può sinteticamente rammentare che:

- a) Il **dott. Giovanni Orfei** è stato lungamente incaricato di funzioni di capo-area presso la D.R. Lazio e delle D.P. di Frosinone e Roma 1 ed ha svolto

un'inesauribile attività in tutti gli ambiti operativi dell'Agenzia (accertamento, audit, pianificazione, etc...), con funzioni equivalenti a quelle dirigenziali e con specifico riferimento al delicato settore dei grandi contribuenti;

- b) la **dott.ssa Valeria Pansino** svolge dal 2010 il ruolo di Capo area Governo e analisi nella D.R. di Roma, in stretta collaborazione con dirigenti poi approdati alla prima fascia e con costanti valutazioni annuali di eccellenza, al fine di efficientare e correggere la gestione dell'azione amministrativa in termini di risorse e di processi;
- c) la **dott.ssa Eugenia Sacco**, in virtù della sua abilitazione all'esercizio della professione forense, ha rivestito sin dall'anno 2010 funzioni di capo dell'Ufficio legale presso le D.P. di Frosinone e Latina;
- d) il **dott. Luigi Sepe** ha sviluppato la propria esperienza nel delicato e qualificato settore dei Grandi Contribuenti presso l'Ufficio operativo di Milano, con incarico di *capo-team* dal 2011, occupandosi specialmente – anche a livello internazionale e di attività formative – di IVA nell'importazione, plafond IVA e commercio elettronico.
- e) il **dott. Umberto Soprani** ha svolto sin dall'anno 2008 funzioni di capo *team* controllo ex art. 18 CCNL; nell'anno 2015 ha vinto la prima selezione scritta per Posizione Speciale (POS) e nell'anno 2019 quella scritta e orale per POER nella Regione Lombardia;
- f) la **dott.ssa Sabrina Tessitore** ha svolto dal 2010 al 2018 funzioni di capo *team* presso la D.P. di Latina, e successivamente attività di analisi, controllo e consulenza presso la Divisione Grandi Contribuenti presso la Direzione Centrale, con competenze specialistiche nel settore della fiscalità internazionale;
- g) il **dott. Maurizio Tonarelli**, attualmente distaccato con funzioni dirigenziali presso altra amministrazione, ha svolto lunga e qualificata attività di coordinatore di unità operativa (*capo-team* controllo) ed ha ricevuto

innumerevoli incarichi di supplenza per circa 100 giornate come Direttore Provinciale della D.P. di Massa.

I tre numeri espressi dalla commissione al termine di un colloquio di pochi minuti non manifestano un'adeguata comprensione del lavoro svolto e dell'impegno profuso nel corso dell'intera vita professionale.

3.3. Sulla violazione dei criteri di massima e sul vizio di insufficiente motivazione, sotto diverso profilo

Interessa formulare un'ultima eccezione, che dimostra l'approssimazione con cui la commissione ha distribuito i punteggi per "attitudini manageriali". Invero, essa non ha tenuto nessun conto dei criteri di massima inizialmente elaborati.

Si rappresenta in proposito che - con il contributo dell'esperto di *public management*, dott. Renato Ruffini, designato quale membro aggregato con d.d del 27.7.2016, prot. 119931 (**doc. 22**) – la commissione aveva elaborato alcuni criteri analitici, che avrebbero consentito di effettuare una valutazione più ponderata, motivata e consapevole (**doc. 20**). I criteri approvati prevedevano che per ciascun elemento in cui si fraziona il giudizio sulle "attitudini manageriali" (competenze realizzative; competenze relazionali; responsabilità) fosse operata un'analisi differenziata di vari elementi essenziali, per i quali si sarebbe dovuta effettuare una distinta valutazione e si sarebbe dovuto attribuire un punteggio specifico sulla base di alcuni parametri significativi.

Ad esempio, per valutare le "competenze realizzative" si sarebbe dovuto tener conto di quattro distinti elementi (capacità organizzative, gestione delle priorità, tensione al risultato, capacità d'iniziativa), ciascuno puntualmente definito e contraddistinto da specifici indicatori, e ciascuno di questi elementi avrebbe dovuto essere valutato in base ad alcuni parametri particolari, cui corrispondeva un punteggio specifico, graduato tra un minimo ed un massimo, in relazione al livello di competenza del concorrente. Sempre a titolo esemplificativo, si osserva

che con riguardo alle “capacità organizzative” (che costituisce uno degli elementi in cui si sarebbe dovuta frazionare la valutazione delle “competenze realizzative”) si sarebbe dovuto attribuire un punteggio, articolato tra un minimo ed un massimo, in relazione ai possibili livelli e comportamenti che di seguito sinteticamente si descrivono:

Livelli	Comportamenti	Punteggi
Insufficienza	Risposte generiche ed astratte	0 – 2,4
	Scarsa capacità di lettura	2,5 – 4,7
Adeguatezza	Identificazione degli obiettivi in modo non sempre affidabile	4,8 – 5,5
	Identificazione nello specifico degli obiettivi di riferimento	5,6 – 6,4
Eccellenza	Capacità di porre in essere sistemi articolati ed efficienti di rendicontazione dei risultati	6,5 - 8

Strumenti valutativi analoghi erano stati previsti per i numerosi altri indicatori che avrebbero dovuto concorrere alla formazione del giudizio complessivo. All’atto pratico, questa metodologia è risultata però fin troppo raffinata, in guisa che la commissione ha preferito non tenerne alcun conto. Ne consegue che l’opzione per i giudizi sintetici e sostanzialmente immotivati di cui si è detto innanzi, che esprimono tutt’al più superficiali impressioni ricevute in un breve colloquio, risulta viziata anche per violazione dei criteri di massima e per contraddittorietà di comportamento.

4. Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 Cost., in relazione all’art. 4 del d.p.r. 24 settembre 2004, n. 272, e dell’art. 9 del d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487 Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta

Come si è già visto, il concorso si è esaurito sostanzialmente nella prova orale, articolata in due fasi: la prima diretta ad accertare le attitudini per l’esercizio delle funzioni dirigenziali, e la seconda finalizzata alla verifica delle capacità tecnico-professionali. In tali condizioni, considerato l’alto indice di discrezionalità della valutazione, si rendeva indispensabile assicurare l’identità del metro di giudizio e delle condizioni di svolgimento della prova, mediante la stabilità della composizione della commissione e la concentrazione delle operazioni

concorsuali, a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa (cfr. Cons. Stato, 2.4.2014, n. 1577; Tar Sardegna, 3.5.2017, n. 281; Tar Sicilia, sez. CT., 9.4.2015, n. 1046).

La dinamica del concorso, ascrivibile alla volontà dall'Agenzia, ha reso praticamente impossibile il rispetto di queste condizioni ed ha esposto lo svolgimento della prova orale a numerose variabili, che hanno compromesso la parità di trattamento dei concorrenti. Anche sotto questo profilo, l'ordine della graduatoria risulta del tutto inattendibile, specie se si considera che modeste differenze dei voti erano idonee a provocare profondi cambi di posizione.

4.1. Assumono particolare rilevanza le numerose assenze del presidente della commissione che, per ragioni rimaste ignote, è stato sostituito ben 64 volte dal presidente supplente nelle 139 sedute in cui si sono registrati giudizi di idoneità (46,04% del totale – cfr. **doc. 20**). Risulta così violato l'art. 9, comma 5, del d.p.r. 487/1994 che, per assicurare la stabilità della composizione della commissione e la conseguente uniformità dei giudizi, stabilisce che i supplenti possono intervenire alle sedute della commissione nelle sole ipotesi di "*impedimento grave e documentato degli effettivi*". Queste continue variazioni dell'organo di vertice della commissione ha certamente influito quanto meno sui giudizi relativi alle "attitudini manageriali", che – per propria natura e per modalità adottate – si espongono a rilevanti oscillazioni per fattori ampiamente soggettive.

4.2. Rilevanza ancor maggiore assumono le alternanze degli altri componenti della commissione, ed in particolare del membro interno, sul quale si è concentrato l'onere di condurre i colloqui sulle preponderanti questioni di diritto tributario e di ordinamento dell'Agenzia, in considerazione della sua specifica qualificazione nella materia. Invero, nel corso del procedimento il Direttore dell'Agenzia ha adottato ben 5 provvedimenti modificativi della composizione della originaria commissione giudicatrice (**doc. 23**), ai quali si sono aggiunti: a) vari provvedimenti di costituzione e modifica di n. 5 sottocommissioni (poi

“licenziate” all’inizio dello svolgimento delle prove orali, giusta richiesta formulata dal Direttore dell’Agenzia con lettera del 26.11.2018, prot. 316054, allegata al verbale della riunione della commissione del 3.12.2018 - **doc. 24-25**); b) un provvedimento di integrazione della commissione con il dott. Renato Ruffini, quale esperto di *public management* (**doc. 23**); d) un’infinità di altri provvedimenti di nomina di 5 esperti di informatica e di ben 41 esperti linguistici (**doc. 26**).

In particolare, nel corso della sospensione verificatasi per gli eventi pandemici, il commissario dott. Oreste Saccone è stato sostituito con la dott.ssa Giovanna Alessio, giusta d.d. del 12.6.2020, prot. 233095. In tal modo, la sospensione è diventata un vero e proprio spartiacque tra due fasi radicalmente distinte: quella ante-Covid, caratterizzata da un metro di giudizio estremamente severo e restrittivo, e quella post-Covid, distinta da un progressivo allentamento del rigore iniziale.

I numeri del concorso sono estremamente emblematici ed assolutamente inequivoci: nella prima fase, sono risultati idonei 94 concorrenti su 740 che si sono presentati alla prova orale, con una percentuale pari al 12,70%; nella seconda fase, questa percentuale è esplosa al 23,97%, essendo risultati idonei 198 concorrenti su 826 interrogati (cfr. **doc. 27**). In sostanza, chi ha avuto la ventura di sostenere la prova nella fase post-Covid ha fruito di una probabilità doppia di superare l’esame, rispetto a chi fosse stato interrogato nella fase ante-Covid. Contestualmente, gli imprevisti mutamenti dell’*iter* concorsuale hanno alterato le ragionevoli aspettative di chi avesse superato la prova orale nella prima fase: mentre le proiezioni iniziali inducevano a confidare nell’esito favorevole del concorso sulla base della sola idoneità, per il fatto che il numero di vincitori poteva stimarsi pari o poco superiore a quello degli idonei (1.566 partecipanti effettivi x 12,70% = 199 idonei), il successivo innalzamento delle percentuali di idoneità hanno determinato la progressiva esclusione di gran parte dei concorrenti

risultati idonei nella prima fase (tra cui, *in primis*, gli odierni ricorrenti) dall'area dei probabili vincitori.

Le criticità si accrescono e le discriminazioni risultano ancora più evidenti, se si considerano le sostituzioni del membro titolare con il membro supplente che si sono verificate nel corso della procedura per ragioni rimaste ancora una volta ignote (nonostante una specifica istanza di ostensione di documenti vanamente formulata dal ricorrente dott. Tonarelli con pec del 26.07.2021). Le diversità del metro di valutazione sono inequivocabilmente espresse dalla seguente tabella:

	Numero interrogati (salva miglior verifica)	Media voto	Vincitori		Idonei	
			Numero	Percentuale su interrogati	Numero	Percentuale su interrogati
Dott. Saccone	522	57,56	28	5,36%	55	10,53%
Dott.ssa Alessio	738	60,79	99	13,41%	160	21,68%
Dott. Ferranti	262	58,41	31	11,83%	56	21,37%
Dott. DiGeronimo	35	63,81	13	37,14%	18	51,42%
Dott. Egidi	9	61,44	1	11,11%	3	33,33%
TOTALE	1.566		172		292	

Se dunque si presume – come è lecito presumere – che il livello di preparazione dei concorrenti interrogati dai singoli commissari fosse mediamente uniforme, occorre concludere che l'esito del concorso è stato decisamente influenzato dai diversi metri di valutazione, più o meno restrittivi o largheggianti, adottati dalla commissione volta per volta costituita, e perciò da fatti e circostanze totalmente estranei alla effettiva capacità e preparazione dei candidati. Si consideri, al riguardo, che tra i vincitori interrogati dal dott. Saccone solo 3 risultano collocati tra i primi 60 posti, e solo 12 tra i primi 100, a dimostrazione dei criteri di giudizio particolarmente restrittivi adottati da questo commissario.

Chi ha avuto la ventura di essere interrogato dalla dott.ssa Alessio, ha avuto quindi una probabilità di essere incluso tra i vincitori e di superare la prova più che doppia rispetto a chi - come la gran parte degli odierni ricorrenti – sia stato interrogato dal dott. Saccone; e le probabilità di vittoria si sono moltiplicate di quasi otto volte, se in commissione fosse stato presente il dott. Di Geronimo. A

ciò si aggiunge che le casualità legate alla composizione della graduatoria hanno inciso sulla attribuzione dei punteggi, che sono risultate decisive ai fini della collocazione in graduatoria.

Ulteriore effetto discriminatorio è stato generato dai rapporti di conoscenza e di collaborazione esistenti tra commissari e concorrenti. A tal riguardo, meritano particolare segnalazione i casi dei seguenti concorrenti, che sono stati valutati dallo stesso membro della commissione, dott.ssa Alessio, che aveva conferito loro incarichi POS o ex artt. 17 e 18 del CCNL, o che aveva presieduto la commissione di selezione per l'attribuzione di incarichi POER, di cui sono risultati vincitori:

Concorrente	Posizione graduatoria	Votazione complessiva	Punteggio attribuito per "capacità manageriali"
Angelo Donisi	26	86,295	15
Felice Cupo	35	85,85	14
Monica Di Meo	41	85,4	14
Alessandro De Angelis	65	82,68	16
Michele De Luca	84	80,73	15
Alessio D'Alessio	107	78,33	14
Enrico Delsignore	135	76,41	15
Elisabetta Colaci	160	74,67	13
Maria Aldi	194	73,12	15
Marco Castellana	214	72,56	14
Enrico Casini	232	71,93	13
Pompilio Ciro Cardinale	241	71,70	15

È logico ritenere che tale circostanza ha influito sulla parità di trattamento dei concorrenti. Occorre infatti ritenere che la commissione potesse effettuare una valutazione ben più attenta e consapevole del concorrente già conosciuto in base a pregressi rapporti di lavoro, rispetto a chi abbia dovuto manifestare le proprie attitudini e la propria preparazione tecnico-professionale solo attraverso un colloquio di pochi minuti e la risposta a tre domande.

4.3. Criticità non minori si ravvisano nella valutazione delle competenze linguistiche ed informatiche, per le quali era prevista l'attribuzione di punteggi che, per quanto modesti in cifra assoluta (2+2), erano idonei a generare rilevanti

alterazioni dell'ordine di graduatoria. Per lo svolgimento della prova di informatica, il direttore dell'Agenzia ha nominato 4 esperti con provvedimento del 20.9.2016 (2 dei quali sostituiti in data 18.1.2019), mentre per la prova di lingua ha adottato ben 18 provvedimenti successivi, nominando ben 41 membri aggregati, ricorrendo inizialmente ad esperti di madrelingua, e facendo poi sempre più frequente riferimento a funzionari dell'Agenzia, ritenuti "esperti" anche in lingue diverse (**doc. 26**): si veda il caso della dott.ssa Daniela Testa, dichiarata "esperta" di inglese, francese e spagnolo, e delle dott.sse Elena Lauretti ed Elisa Cartapati, dichiarate esperte di inglese e spagnolo.

In tal modo, risultano violati l'art. 9, comma 6, d.p.r. 487/1994 e l'art. 4, comma 5, d.p.r. 272/2004, che prevedono la possibilità di aggregare alla commissione uno o più esperti per le materie linguistiche ed informatiche. Invero, tali norme devono essere lette ed interpretate in coerenza con il principio di stabilità delle commissioni giudicatrici, a garanzia della certezza e continuità dell'azione amministrativa. Nel caso di specie, invece, le prove di informatica e lingue sono state rimesse a membri aggregati sempre nuovi, aventi diversi generi di esperienza, senza preventiva articolazione di criteri di massima ed in base a metodologie ignote e verosimilmente arbitrarie. Ciò inficia irrimediabilmente lo svolgimento di tali prove, con i conseguenti riflessi sull'affidabilità dei punteggi complessivi e della graduatoria finale.

5. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, e dei principi generali dell'attività amministrativa espressi dall'art. 97 Cost. e dall'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione del principio della *par condicio* - Eccesso di potere per contraddittorietà di comportamenti, difetto di motivazione, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, sviamento di potere.

5.1. Sulla violazione della *par condicio* a causa della ripetitività dei quesiti

Il progressivo mutamento delle condizioni del concorso e la conseguente violazione del principio della *par condicio* dei concorrenti, è derivata non solo dall'intervenuto cambiamento dei metri di giudizio per le variazioni della composizione della commissione, come evidenziato nel precedente motivo, ma anche dal diverso indice di prevedibilità delle domande di esame tra il periodo iniziale e quello finale. Mentre i concorrenti interrogati nel periodo ante-Covid (gennaio 2019 – febbraio 2020) hanno dovuto rispondere a quesiti del tutto imprevedibili, distribuiti su tutto l'arco delle 7 discipline previste dal bando, i concorrenti interrogati nel secondo periodo sono stati altamente favoriti dalla ripetitività delle domande più frequenti, che consentivano di effettuare una preparazione non solo più lunga, ma anche più mirata.

Anche in questo caso l'analisi dei dati è assai eloquente. Tra i 188 partecipanti alle prove orali con lettera iniziale "M" che, per effetto dell'ordine definito per sorteggio, sono stati interrogati per ultimi, si sono registrati 36 vincitori e 54 idonei (pari rispettivamente al 20,21% ed al 28,72% degli interrogati), mentre tra i 740 partecipanti con lettere iniziali da N a B (interrogati nel periodo anti-Covid) si sono registrati 51 vincitori e 96 idonei (rispettivamente pari al 6,89% ed al 12,97% degli interrogati). Le percentuali iniziali si sono dunque più che raddoppiate nel periodo finale, allorché i candidati hanno beneficiato di condizioni più favorevoli in quanto erano in grado di prevedere con ottima approssimazione l'oggetto dei quesiti.

La ripetitività di alcuni quesiti costituisce un dato obiettivo, che è chiaramente emerso dal costante monitoraggio effettuato dagli concorrenti fino alla seduta del 24.3.2021 (prima che le norme di sicurezza anti-Covid rendessero difficoltosa la presenza fisica agli esami). A titolo esemplificativo, si osserva che in relazione all'ordinamento dell'Agenzia, su un totale di 814 domande, risulta proposto ben 72 volte un quesito sulla convenzione stipulata con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ben 42 volte uno sul ciclo di gestione ex artt. 4-10 del d.lgs.

150/2009; in materia di diritto amministrativo, su un totale di 649 domande, 64 hanno riguardato il provvedimento amministrativo e 53 la patologia dell'atto; per quanto riguarda il diritto tributario, 48 su 706 domande hanno riguardato l'interpello, 46 l'autotutela e 43 l'abuso del diritto (cfr. **doc. 28**).

Assai rilevatore è, a questo riguardo, l'episodio che si è verificato nella seduta del 18.2.2021, nella quale al candidato dott. Massimo Gonfiotti sono stati posti due quesiti che, con qualche lieve variazione, erano state già posti ai dott.ri Fabio Giuliano e Domenico Giuliano, interrogati poco tempo prima (**doc. 29**). L'insperato favore ha consentito al beneficiario di acquisire un punteggio sufficiente a collocarsi utilmente nella graduatoria dei vincitori.

5.2. Sulla violazione della *par condicio* per mancanza di criteri uniformi nella formulazione dei quesiti nelle diverse sedute di esami

Il principio di parità di trattamento risulta violato anche per la mancata adozione di criteri obiettivi, che prevedessero l'applicazione indifferenziata del principio della casualità nella formulazione delle domande. Invero, questo principio è stato applicato nel limitato ambito delle singole sedute di esame, piuttosto che – come avrebbe dovuto avvenire, in base alla corretta interpretazione dell'art. 12, comma 1, del d.p.r. 487/1994 – con riferimento alla procedura concorsuale nella sua interezza.

La commissione si è uniformata alle determinazioni assunte con verbale del 3.12.2018, n. 64, con cui ha stabilito che *“provvederà, all'inizio di ogni seduta, ad individuare [...] per ciascun gruppo di materie [previste dal bando: n.d.r.] un numero di domande non inferiore al numero dei candidati presente alla seduta, aumentato di due. In sede di prova orale le predette domande saranno inserite in tre urne (una per ciascun gruppo di materie) da ciascuna delle quali il candidato procederà ad estrarre una domanda all'inizio del colloquio tecnico-professionale”* (**doc. 18**). Questo metodo non appare conforme ai principi normativi ed ai generali canoni di imparzialità e ragionevolezza dell'azione

amministrativa: esso affida alla casualità la formulazione dei quesiti ed assicura la parità di trattamento dei candidati nell'ambito di ciascuna seduta di esame, ma non si preoccupa di garantire analoga parità di trattamento tra concorrenti che sostengano la prova in sedute diverse. Si tratta di violazione di particolare rilevanza, perché le domande predisposte avevano indici di difficoltà assai differenti l'una dall'altra ed occorreva evitare che anche le sedute di esame potessero presentare diversi livelli di difficoltà, per effetto della selezione delle domande effettuate volta per volta per ciascuna di esse.

5.3. Sulla violazione dei criteri di massima e dei principi di imparzialità dell'azione amministrativa

Si potrebbe dire che le circostanze evidenziate ai punti precedenti (ripetitività delle domande e differenze qualitative tra i quesiti proposti nelle singole sedute) costituiscano un inconveniente proprio di qualunque procedura concorsuale e rientrino, come tali, entro normali limiti di tolleranza. Tale possibile giustificazione non ha però fondamento.

In una procedura "speciale" come la presente, nella quale l'esame sulla preparazione tecnico-professionale costituiva l'elemento di gran lunga preponderante (consentendo l'attribuzione di 76 punti sui 100 previsti per la prova orale, in cui si è sostanzialmente esaurito il concorso), la formulazione dei 3 quesiti da sottoporre ai candidati aveva un'importanza assolutamente strategica. Di riflesso, sarebbe stato necessario che tali quesiti fossero formulati con metodo che garantisse un'assoluta imparzialità. Nelle condizioni che si sono rappresentate, si è verificata una situazione affatto contraria, perché potevano registrarsi diversi indici di difficoltà delle domande predisposte per le diverse sedute e perché il livello di prevedibilità dei quesiti cresceva esponenzialmente con l'evoluzione del procedimento, in rapporto ai rispettivi indici di rotazione. Peraltro, la commissione è apparsa ben consapevole di queste problematiche, come dimostra il fatto che aveva inizialmente adottato criteri di massima che

erano idonei a darvi un'adeguata soluzione. Invero, con il verbale del 16.6.2016, n. 52, essa aveva deliberato che per l'espletamento del colloquio tecnico-professionale si sarebbero formati tre gruppi di materie e che ai candidati sarebbe stato sottoposto un quesito per ciascuno di essi. A tal fine, la commissione avrebbe dovuto «*preventivamente elaborare ed approvare una serie di domande per ciascuna materia che saranno caricate in una banca dati costituita da tre "canestri" (uno per ciascun gruppo di materie), per un numero di domande iniziale non inferiore a 499 per "canestro". La numerazione delle domande di ciascun "canestro" sarà resa casuale all'inizio di ogni seduta [...]. La predetta banca dati sarà caricata su personal computer dedicato [...] accessibile solo attraverso l'introduzione di due successive password*» (**doc. 17**). Questa determinazione è stata confermata con il verbale della riunione del 15.9.2016, n. 58, svolta alla presenza dell'esperto in *public management* dott. Renato Ruffini, sebbene nella circostanza il numero delle domande da inserire in banca dati per ciascun "canestro" di discipline sia stato ridotto da 499 a 300 (**doc. 30**).

Questo appare l'unico metodo conforme all'effettivo significato dell'art. 12, comma 1, del d.p.r. 487/1994, che – nel prescrivere che i quesiti “*sono proposti a ciascun candidato previa estrazione a sorte*” – intende assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa. Secondo la corretta interpretazione di tale norma, sarebbe stato necessario che l'estrazione a sorte fosse effettuata tra un numero di quesiti predisposti *a priori* (e non volta per volta, in relazione a ciascun gruppo di candidati da interrogare nelle singole sedute) e congruamente rapportato al numero totale dei candidati (in guisa da ridurre le probabilità di reiterazione delle domande, che è obiettivamente idoneo a favorire i candidati interrogati in ordine successivo rispetto ai primi).

Di questo criterio la commissione non ha tenuto però nessun conto. Ne dà dimostrazione la nota inviata con pec del 2.8.2021 al ricorrente dott. Soprani, in riscontro ad una sua domanda di accesso ai documenti di gara, con cui l'Agenzia ha rappresentato che tale istanza “*non può essere presa in esame in quanto si*

tratta di fattispecie non oggetto di disciplina concorsuale e, quindi, non in disponibilità dell'Amministrazione responsabile della procedura. Infatti il bando di concorso non contempla alcun articolo disciplinante la pubblicazione o definizione di una predefinita e prefissata banca dati e, quindi la stessa, non esistendo, non può essere fornita” (doc. 31).

La modifica di questa metodologia, immotivatamente disposta con il citato verbale del 3.12.2018, si pone dunque in contrasto con i canoni fondamentali dell'azione amministrativa e si è tradotta in vizi di legittimità che si sono trasfusi nelle singole operazioni di esame, inquinando le prove individuali, i relativi giudizi, l'attribuzione dei punteggi e la graduatoria finale. Ciò ha determinato, di riflesso, un ingiusto pregiudizio per gli odierni ricorrenti, che – essendo stati interrogati nel primo periodo – hanno dovuto discutere su argomenti del tutto imprevedibili, a seguito di una preparazione necessariamente ampliata a tutte le materie di esame (anziché su quelle specifiche tematiche sulle quali concretamente si concentravano le domande dei commissari).

6. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 12, comma 1, d.p.r. n. 487/1994. Eccesso di potere per insufficiente motivazione sulla valutazione della prova orale e per violazione dei criteri di massima.

Si è già dedotto che la valutazione delle “capacità manageriali”, per la quale era prevista l'attribuzione di 20 punti, deve intendersi inficiata – tra l'altro – dal vizio di insufficiente ed illogica motivazione. Considerazioni analoghe devono svolgersi per il giudizio espresso sulla preparazione tecnico-professionale, per la quale la commissione disponeva della potestà di attribuire di 80 punti (76+2+2).

Si è già riconosciuto che nei concorsi pubblici la commissione giudicatrice gode di ampia discrezionalità e che le votazioni espresse, coniugate con i criteri generali di valutazione, sono ordinariamente sufficienti per assolvere agli obblighi motivazionali e far comprendere le ragioni delle determinazioni adottate. Questa

regola generale è stata però elaborata per le procedure ordinarie, nelle quali la selezione è assicurata principalmente da prove scritte obiettivamente verificabili e la prova orale riguarda normalmente un ristretto numero di candidati; essa non può essere estesa *sic et simpliciter* ad un concorso come quello in esame che, per struttura del bando e per scelte dalla commissione giudicatrice, si è sostanzialmente ridotto alla sola prova orale ed ha comportato l'audizione di 1.655 concorrenti in un arco temporale di circa 2 anni e mezzo.

In tali circostanze, non appare sufficiente la motivazione espressa dalla commissione, che si è esaurita nella sommaria compilazione di una breve scheda personale per ciascuna fase della prova orale e per le conoscenze linguistiche ed informatiche e di una breve scheda con un giudizio globale, recante un voto sintetico per ciascun elemento in cui si articola la valutazione. I giudizi così espressi appaiono arbitrari, perché non fanno minimamente intendere le specifiche ragioni che giustificano l'attribuzione del punteggio, in relazione ad una prova che non lascia nessuna traccia.

Anche in questo caso risultano violati i criteri di massima adottati dalla commissione, che nella riunione del 3.12.2018 aveva stabilito di effettuare una valutazione specifica dei più significativi aspetti dell'esposizione del candidato (correttezza della risposta; completezza delle argomentazioni; capacità di approfondimento ed elaborazione critica; chiarezza espositiva), come da seguente prospetto:

Preparazione tecnico-professionale	Correttezza della risposta	30
	Completezza delle argomentazioni	25
	Capacità di approfondimento ed elaborazione critica	15
	Chiarezza espositiva	6
	TOTALE	76
Competenze linguistiche		2
Competenze informatiche		2
TOTALE GENERALE		80

Questa analisi, che avrebbe consentito di esprimere una più ponderata valutazione, è tuttavia mancata e si è dissolta nella attribuzione di un voto sintetico

che rimane affidato all'imperscrutabile ponderazione dei commissari. Tutto ciò espone l'esito del concorso alle più assolute incertezze, perché anche un piccolo scostamento, in più o in meno, del voto assegnato, risulta idoneo a generare significative variazioni dell'ordine di graduatoria.

7. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 2, l. 241/1990, e degli artt. 1, comma 2, ed 11, comma 5, d.p.r. 487/1994, in relazione all'art. 8, comma 24, d.l. n. 16/2012; all'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150/2013; all'art. 1, comma 8, del d.l. n. 192/2014; all'art. 4 bis del d.l. n. 78/2015, introdotto dalla legge di conversione n. 125/2015; all'art. 9 ter, comma 1, lett. a), del d.l. 50/2017, ed all'art. 1, comma 323, della l. n. 145/2018.

L'art. 1, comma 2, del d.p.r. 487/1994 prescrive che *“il concorso pubblico deve svolgersi con modalità che ne garantiscano [...] la celerità di espletamento”*. Il successivo art. 11, comma 5, fissa il termine ordinario di conclusione entro 6 mesi dal termine delle prove scritte. Tali disposizioni specifiche costituiscono riflesso dei principi generali in tema di efficienza dell'azione amministrativa e di durata del procedimento, stabiliti dall'art. 97 Cost. e dall'art. 2 della l. 241/1990.

L'esigenza di concludere in tempi brevi il presente procedimento concorsuale è stata più volte sottolineata con provvedimenti legislativi, giurisdizionali ed amministrativi: il legislatore e la stessa Agenzia hanno costantemente evidenziato l'esigenza di colmare al più presto le vacanze dei posti dirigenziali per potenziare l'attività di contrasto all'evasione; dal canto suo, codesto Tar ed il Consiglio di Stato hanno ripetutamente affermato che le posizioni vacanti dovessero essere colmate mediante pubblico concorso, al fine di rimediare alle gravi illegittimità che si sono registrate nel passato. Il termine per la conclusione di un concorso pubblico per posti dirigenziali nell'Agenzia delle Entrate, che ponesse termine al regime degli incarichi temporanei, è stato fissato al 31 dicembre 2013 dall'art. 8, comma 24, d.l. n. 16/2012; al 31 dicembre 2014 dall'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150/2013; al 31 dicembre 2015 dall'art. 1, comma 8, del d.l. n. 192/2014; al 31

dicembre 2015 dall'art. 4 *bis* del d.l. n. 78/2015, introdotto dalla legge di conversione n. 125/2015; al 30 giugno 2018 dall'art. 9 *ter*, comma 1, lett. a), del d.l. 50/2017; al 31 dicembre 2018 dall'art. 1, comma 323, della l. n. 145/2018.

In contrasto con questi principi, il concorso si è concluso dopo 11 anni dalla sua indizione, in parte a causa della illegittimità di alcune sue clausole e dei tempi occorsi per provocarne l'annullamento, in parte per le opzioni effettuate dall'Agenzia a favore di una procedura "speciale", priva di strumenti deflattivi. Tutto ciò ha leso la legittima aspettativa dei ricorrenti a conseguire l'auspicato accesso alle funzioni dirigenziali in un tempo ragionevole.

DOMANDA RISARCITORIA

Lo svolgimento del concorso in esame presenta una straordinaria serie di anomalie, che appaiono tanto più gravi, insolite e singolari, quanto più la *lex specialis* del bando ha assunto carattere di specialità e si è differenziata dai principi generali della materia. I vizi originari sono stati già ampiamente svelati dalle sentenze che sono già occupate della vicenda; quelli successivi discendono dal mancato o dall'inesatto adeguamento ai principi insiti nelle suddette pronunce e dalle ulteriori violazioni ascrivibili alla persistente criticità del bando.

Purtroppo, il livello delle irregolarità ravvisabili e la loro protrazione nel tempo hanno consolidato una situazione di fatto, che – pur apparendo gravemente illegittima – appare difficilmente modificabile attraverso gli strumenti giurisdizionali a carattere conformativo. In via di astratto diritto, le questioni rappresentate con il presente ricorso giustificherebbero la formulazione di una domanda di annullamento di tutti gli atti concorsuali e della graduatoria finale, con conseguente decadenza di tutte le nomine ed integrale reiterazione del procedimento, vanificando un'attività durata 11 anni, che ha generato enormi costi ed oneri per la pubblica Amministrazione; una tale domanda, però, appare difficilmente proponibile, sia perché contrasterebbe con l'interesse pubblico alla stabilizzazione degli uffici ed alla cessazione delle situazioni di vacanza e di

precariato, sia perché provocherebbe verosimili lacerazioni nell'organizzazione interna dell'Agenzia, con conseguente pregiudizio per il comune impegno al buon funzionamento del sistema tributario ed al contrasto alle pratiche evasive.

Per questi motivi, gli odierni ricorrenti ritengono opportuno evitare la proposizione di un ricorso di tipo impugnatorio e di una domanda di annullamento, e sono costretti a ripiegare su una domanda risarcitoria autonoma, che converta la lesione del proprio interesse legittimo al conseguimento delle funzioni dirigenziali, per le quali sono idonei, in un ristoro per equivalente pecuniario, commisurato alla perdita delle utilità economiche che avrebbero potuto verosimilmente conseguire se il concorso si fosse svolto regolarmente, nel rispetto dei canoni di legalità e di imparzialità a cui è tenuta la pubblica Amministrazione.

Ricorrono invero tutti gli elementi che giustificano la domanda risarcitoria. Accanto all'elemento oggettivo del fatto illecito (o degli atti illegittimi lesivi di interessi legittimi risarcibili) si pongono la colpa dell'Amministrazione, il nesso di causalità ed il danno ingiusto.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, è sufficiente ribadire che l'Agenzia ha emanato un bando che recava regole ingiustamente discriminatorie, derivanti a sua volta da prassi gravemente contrarie alla legalità costituzionale, come si desume chiaramente dalle richiamate sentenze di codesto Tar n. 7636/2011 e del Cons. Stato n. 4641/2015. Successivamente, benché intimata dalle predette pronunce giurisdizionale ed avvertita dalle norme di legge intervenute, essa ha inteso proseguire nell'*iter* intrapreso e mantenere in piedi una procedura che non offriva nessuna garanzia di obiettività, esponendosi al rischio (poi puntualmente realizzato) di incorrere nella violazione dei principi dettati dal giudice amministrativo e nelle ulteriori illegittimità che si sono innanzi censurate, per mancato rispetto delle norme di legge e di regolamento che disciplinano lo svolgimento di un pubblico concorso. Infine, la commissione è colpevolmente

incorsa in tutti i vizi di legittimità che si sono innanzi censurati, ledendo il legittimo affidamento dei concorrenti.

Per questi comportamenti, i ricorrenti hanno subito ripetuti pregiudizi ingiusti. Inizialmente, per effetto della illegittima prassi di conferire incarichi dirigenziali vacanti mediante contratti temporanei, anziché mediante procedura concorsuale, essi sono stati pregiudicati nelle proprie legittime aspettative di carriera. Il concorso in esame ha rappresentato la prima (e forse l'unica) occasione per conseguire un migliore *status* giuridico ed economico in base ad una graduatoria di merito. Il risultato è risultato tuttavia ingannevole, per i fatti e le circostanze che si sono evidenziate innanzi, nonostante la dimostrata idoneità ad assolvere alle funzioni dirigenziali.

Come pure si è evidenziato, l'ordine di graduatoria non esprime un'effettiva gerarchia di valori, perché inquinata da una pluralità di atti e comportamenti illegittimi che privano di qualsiasi attendibilità i punteggi assegnati. In queste circostanze, non è possibile ravvisare una differenza sostanziale tra vincitori ed idonei ed è lecito ritenere che, nell'ambito di una procedura regolare, i ricorrenti avrebbero avuto un'uguale probabilità di collocarsi in posizione utile per l'accesso alle posizioni dirigenziali. Le irregolarità della procedura hanno dunque comportato la perdita della possibilità di conseguire il "bene della vita" a cui i ricorrenti legittimamente aspiravano. Poiché il numero degli idonei è risultato pari a 292 e quello dei posti a concorso a 172 (con esclusione delle riserve a favore dei residenti nella Provincia Autonoma di Bolzano), la perdita di *chance* può essere calcolata nella misura percentuale del 58,90%, pari al rapporto tra il numero dei posti disponibili e quello dei concorrenti risultati idonei, sulla base della seguente proporzione: $292 : 172 = 100 : x$.

Il danno va quantificato in rapporto alle maggiori retribuzioni che sarebbero spettate qualora fossero state conseguite la qualifica e le funzioni prefissate e va rapportato alle probabilità stimate di raggiungere un simile legittimo obiettivo, se

il concorso avesse avuto un andamento regolare. Nella retribuzione complessiva perduta, da calcolare al lordo delle imposte (cfr. Cass., 3632/2019), dovranno essere comprese le competenze accessorie, nel logico presupposto che l'attribuzione della qualifica e delle funzioni potesse comportare il diritto alle indennità di posizione e di risultato.

La decorrenza può essere fissata alla data del 1° gennaio 2019, nella più tollerante e benevola prospettiva che il concorso si sarebbe dovuto concludere al più tardi nel termine (più volte prorogato) previsto dalle leggi adottate in materia, e che l'interesse a conseguire l'auspicata progressione di carriera avrebbe dovuto essere soddisfatto a quella data. Il danno si protrae fino al previsto momento di collocamento a riposo dei ricorrenti, stabilito al 67° anno di età, e si proietta sul futuro trattamento previdenziale (da calcolare per il tempo di durata media della vita) e sul trattamento di fine servizio. Con riferimento alle perdite retributive, esso può essere dunque stimato per ciascun ricorrente nel seguente ammontare complessivo:

dott. Giovanni Orfei	€ 656.635,54
dott.ssa Valeria Pansino	€ 1.142.847,83
dott.ssa Eugenia Sacco	€ 1.182.713,18
dott. Luigi Sepe	€ 954.432,52
dott. Umberto Soprani	€ 618.089,76
dott.ssa Sabrina Tessitore	€ 947.428,71
dott. Maurizio Tonarelli	€ 918.852,06

giusta i calcoli specificati in appositi allegati che si depositano unitamente al presente ricorso (**doc. da 32 a 39**), o nei diversi importi che potranno essere determinati in più o in meno da codesto Tar a seguito di espletamento di apposita consulenza tecnica contabile, fatto salvo il ristoro dei maggiori danni - che si fa riserva di quantificare – relativi ai minori importi del TFR e del trattamento di quiescenza. Tali importi potranno subire variazioni, in più o in meno, a seguito dell'eventuale acquisto o perdita di eventuali competenze accessorie (come le indennità relative all'attribuzione di POER).

La pretesa risarcitoria obbliga i ricorrenti a compiere ogni azione idonea a ridurre o a limitare i danni, secondo il disposto dell'art. 1327 c.c. Poiché la produzione dei danni futuri, dei quali si chiede il ristoro, potrà essere evitata a seguito del conferimento della qualifica e delle funzioni ai quali i ricorrenti aspirano, si proporrà contestualmente all'Agenzia delle Entrate l'istanza di provvedere allo scorrimento della graduatoria approvata ed alla nomina degli idonei nei posti di dirigente di seconda fascia attualmente vacanti, nel rispetto dei principi enunciati dall' Ad. Plen. del Cons. Stato con sentenza n. 11/2011, e nell'intento di sanare, in conformità con l'interesse pubblico e nel nome di un'auspicata "pace fiscale interna", le ingiustizie e le disparità di trattamento che si sono denunciate con i motivi sopra esposti.

P.Q.M.

con espressa riserva di formulare motivi aggiunti all'esito dell'esame di tutta la documentazione del concorso che si fa riserva di richiedere e che l'amministrazione vorrà esibire, e fatta salva l'ipotesi di eliminazione o riduzione del danno per effetto dei provvedimenti che la stessa amministrazione dovesse adottare in ossequio ai principi affermati dal Cons. Stato in Adunanza Plenaria con sentenza n. 11/2011, allo stato si formulano le seguenti

c o n c l u s i o n i :

“Voglia il Tar adito - ritenuta l'illegittimità della graduatoria finale del concorso del concorso pubblico per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia indetto ai sensi del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 10 settembre 2010, registrato dalla Corte dei Conti l'8 ottobre 2010, ed avviato con decreto del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29 ottobre 2010, approvata con provvedimento direttoriale del 30 giugno 2021, n. 173327, pubblicata in data 2.07.2021 sul profilo informatico dell'ente e in forma di avviso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Concorsi ed Esami, come rettificata con successivo provvedimento direttoriale del 22 luglio 2021, n. 0198385, nonché di

tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti – accertare e dichiarare la responsabilità dell’Agenzia intimata per la lesione dell’interesse legittimo dei ricorrenti alla inclusione nell’elenco dei vincitori ed alla conseguente nomina a dirigente di seconda fascia e, per effetto, voglia condannarla al risarcimento di tutti i danni passati e futuri per intervenuta perdita di *chance*, da quantificare: a) quanto al dott. Giovanni Orfei, nella misura di € 656.635,54; b) quanto alla dott.ssa Valeria Pansino, nella misura di € 1.142.847,83; c) quanto alla dott.ssa Eugenia Sacco, nella misura di € 1.182.713,18; quanto al dott. Luigi Sepe, nella misura di € 954.432,52; d) quanto al dott. Umberto Soprani, nella misura di € 618.089,76; e) quanto alla dott.ssa Sabrina Tessitore, nella misura di € 947.428,71; f) quanto al dott. Maurizio Tonarelli, nella misura di € 918.852,06, o nelle altre misure, maggiori o minori, che potranno essere stimate a seguito di apposita consulenza tecnica contabile, oltre agli ulteriori danni – che si fa riserva di quantificare – inerenti al minore importo del TFR e del trattamento previdenziale, per un tempo rapportato alla durata media della vita”.

Con ulteriore condanna al pagamento di spese, diritti ed onorari di causa”.

In via istruttoria si producono i seguenti atti e documenti:

- 1) decreto del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 9 ottobre 2010, recante l’avvio del concorso pubblico per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia indetto con d.m. del 10 settembre 2010;
- 2) graduatoria finale approvata con decreto direttoriale del 30 giugno 2021, n. 173327;
- 3) decreto direttoriale del 22 luglio 2021, n. 0199385, recante rettifica della graduatoria finale;
- 4) *curriculum* del dott. Giovanni Orfei;
- 5) *curriculum* della dott.ssa Valeria Pansino;

- 6) *curriculum* della dott.ssa Eugenia Sacco;
- 7) *curriculum* del dott. Luigi Sepe;
- 8) *curriculum* del dott. Umberto Soprani;
- 9) *curriculum* del dott. Sabrina Tessitore;
- 10) *curriculum* del dott. Maurizio Tonarelli;
- 11) decreto direttoriale dell'8 gennaio 2016, recante la riattivazione del concorso e la nomina della commissione giudicatrice;
- 12) elenco dei funzionari decaduti dall'incarico dirigenziale in base alla sentenza della Corte Costituzionale del 17 marzo 2015, n. 37;
- 13) sentenza Tar Lazio del 5 luglio 2017, n. 7811;
- 14) prospetto delle operazioni inerenti alle prove orali;
- 15) schede di valutazione dei ricorrenti, specificate in apposito indice;
- 16) verbale della riunione del 10 febbraio 2016, n. 2;
- 17) verbale di riunione del 16 giugno 2016, n. 52;
- 18) verbale di riunione del 3 dicembre 2018, n. 64;
- 19) prospetto dei punteggi attribuiti per i titoli ai concorrenti idonei;
- 20) verbale della riunione del 15 settembre 2016, n. 59, e documento allegato;
- 21) scheda di valutazione dei titoli del dott. Dario Ricchiuti;
- 22) provvedimento direttoriale del 27 luglio 2016, prot. 119931;
- 23) provvedimenti di integrazione e di modifica della commissione giudicatrice, specificati in apposito indice;
- 24) provvedimento di nomina e di modifica delle sottocommissioni;
- 25) verbale della riunione del 3 dicembre 2018, e relativo allegato;

- 26) atti di nomina degli esperti di informatica e lingue straniere, specificati in apposito indice;
- 27) prospetto dei punteggi attribuiti ai vincitori ed agli idonei, con specificazione della commissione esaminatrice e delle domande di esame;
- 28) elenco delle domande sottoposte ai candidati fino alla data del 24 marzo 2021;
- 29) testo di n. 2 quesiti proposti al candidato dott. Massimo Gonfiotti;
- 30) verbale della riunione del 15 settembre 2016, n. 58;
- 31) pec dell’Agenzia al dott. Soprani in data 2.8.2021;
- 32) prospetto di calcolo dei danni per perdita di *chance* dott. Orfei;
- 33) prospetto di calcolo dei danni per perdita di chance dott.ssa Pansini;
- 34) prospetto di calcolo dei danni per perdita di chance dott.ssa Sacco;
- 35) prospetto di calcolo dei danni per perdita di chance dott. Sepe;
- 36) prospetto di calcolo dei danni per perdita di chance dott. Soprani;
- 37) prospetto di calcolo dei danni per perdita di chance dott.ssa Tessitore;
- 38) prospetto di calcolo dei danni per perdita di chance dott. Tonarelli.

Si attesta che il presente ricorso rispetta le specifiche tecniche disposte con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016, perché – depurato dalle parti escluse dai limiti dimensionali (tra cui, in particolare, il riassunto preliminare, comprendente 3.983 caratteri) – è composto da 65.989 caratteri.

Si chiede inoltre l’oscuramento dei dati personali, ai sensi dell’articolo 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in considerazione del carattere riservato dei fatti e delle circostanze esposti in narrativa.

Si dichiara infine che la presente controversia, concernente rapporti di pubblico impiego, è soggetta al pagamento del contributo unificato di € 650,00 ridotto alla metà, ed è pertanto pari ad € 325,00.

Per scrupolo difensivo e per quanto possa occorrere, il presente ricorso è notificato anche al dott. Emanuele Garofalo (pec: emagarof@pec.it), risultato vincitore del concorso perché classificato al 164° posto di graduatoria.

Roma, 1° ottobre 2021

Avv. Prof. Alessandro De Stefano