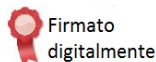


Pubblicato il 30/12/2021

N. 13621/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 02485/2010 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Stralcio)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2485 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Roberto Berni, Elena Berrettoni, Francesca Bertacchi, Stefania Biagi, Santa Fausta Bianchi, Pierluigi Buda, Carlo Cabrini, Paola Vigilia Campelli, Giovanni Cancellieri, Rosalba Capitani, Alessandra Cavalieri, Vincenzina Chiavelli, Villa Cioci, Marzia Codeluppi, Marcella Coppa, Maria Grazia Delnevo, Giampietro Di Carlo, Orietta Fabbri, Carmela Maria Falduto, Cristina Fantuzzi, Isabella Favali Cicognani, Alessandra Ferrari, Ester Ferretti, Maria Grazia Fiaccola, Domenico Fiorillo, Rossano Ghelli, Daniela Ghinelli, Maria Grazia Gialdini, Elisabetta Gnerri, Alfio Leandri, Marcello Lombardo, Marilena Malvisi, Olimpia Mambriani, Monica Marasini, Teresa Marruso, Roberto Marselli, Stefano Maturro, Elisabetta Melegari, Maura Meleni, Carolina Anna Minelli, Elsa Paci, Giovina Palazzo, Apollonia Passaretti, Giuseppina Pedagna, Paola Piccione, Josephine Proia, Angela Maria Gemma Pugliesi, Vincenzo Ricci, Fiorella Saltini, Michela Satta, Ivana Saviotti, Rosina Sebastianelli, Teresa Simeone, Maria Giovanna Solimene, Rosella

Taddei, Angela Taddia, Elena Tirelli, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Gianfranco Passalacqua, Guglielmo Calcerano, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Passalacqua & Luzon in Roma, via G. Vitelleschi, 26;

***contro***

Agenzia delle Entrate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso introduttivo:

- del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate prot. 2009/1933056 in data 24.12.2009 recante "Procedura per il passaggio dalla seconda alla terza area funzionale, fascia retributiva F1, profili funzionario, funzionario informatico, funzionario tecnico, per complessivi 2000 posti";
- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;

quanto ai motivi aggiunti del 7 febbraio 2012:

- della nota dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale del Personale, Settore Organizzazione e Sviluppo, Ufficio Selezione e Inserimento, prot. 2012/6511 del 16 gennaio 2012;

quanto ai motivi aggiunti del 26 marzo 2013:

- del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Calabria, prot. 2013/1859 ed Allegati A e B recante graduatoria della "Procedura di passaggio dalla seconda alla terza area funzionale - Profilo funzionario - Processi di missione, Uffici Periferici" pubblicata il 4 febbraio 2013;
- del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale dell'Emilia Romagna, prot. 5130 del 04.02.2013 ed Allegati A e B recante graduatoria della "Procedura di passaggio dalla seconda alla terza funzionale - Profilo funzionario - Processi interni di servizio Direzioni Centrali, Regionali e Uffici Periferici", pubblicata il 4 febbraio 2013;

- del provvedimento dell'Agazia delle Entrate, Direzione Regionale dell'Emilia Romagna, prot. AGE.AGEDREMR 5128 del 04.02.2013 ed Allegati A e B recante graduatoria della "Procedura di passaggio dalla seconda alla terza funzionale - Profilo funzionario -Processi di missione Uffici Periferici", pubblicata il 4 febbraio 2013;
- del provvedimento dell'Agazia delle Entrate, Direzione Regionale dell'Emilia Romagna, prot. 5126 del 04.02.2013 ed Allegati A e B recante graduatoria della "Procedura di passaggio dalla seconda alla terza funzionale - Profilo funzionario - Processi di missione Direzioni Centrali e Regionali", pubblicata il 4 febbraio 2013;
- del provvedimento dell'Agazia delle Entrate, Direzione Regionale del Lazio, prot. 16694 del 08.03.2013 ed Allegati A, B e C, recante graduatoria della "Procedura di passaggio dalla seconda alla terza funzionale - Profilo funzionario - Processi di missione Uffici Periferici", pubblicato l'8 marzo 2013;
- del provvedimento dell'Agazia delle Entrate, Direzione Centrale del Personale, prot. 14587/2013 ed Allegato, recante graduatoria della "Procedura di passaggio dalla seconda alla terza funzionale - Profilo funzionario informatico", pubblicata il 4 febbraio 2013;
- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agazia delle Entrate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica straordinaria del giorno 29 ottobre 2021 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Nell'odierno giudizio, i ricorrenti sono funzionari dipendenti dell'Agazia delle

Entrate, i quali espongono di aver preso parte ad una serie di procedure selettive – indette dall’Amministrazione con determina nr. 139324/01 per profilo informatico e n. 139326/01 per profilo amministrativo – tributario – riservate al personale interno, articolate su base regionale, per il passaggio dall’Area B, posizioni B1, B2 e B3 (oggi Seconda Area Funzionale), all’Area C, posizione C1 (Terza Area Funzionale, fascia retributiva F1), risultando qualificati come “idonei” all’esito delle graduatorie (adottate nel mese di gennaio e di febbraio del 2007); alcuni tra essi conseguivano un punteggio di merito tale da collocarli anche in posizione utile per l’assegnazione dei posti a concorso.

Le graduatorie, in quanto poi oggetto di parziali modifiche intese asseritamente ad avvantaggiare i concorrenti appartenenti alla posizione economica B3, venivano impugnate in sede giurisdizionale con ricorsi che, in sede di appello, venivano accolti, dichiarando il Consiglio di Stato illegittime le modificazioni apportate alla disciplina concorsuale nelle more di svolgimento della procedura selettiva e delle modifiche apportate alla graduatoria degli idonei, finalizzate ad anteporre i concorrenti B3 ai concorrenti B1 e B2 in spregio del punteggio ottenuto nelle prove.

In esito al contenzioso, tuttavia, l’Amministrazione non procedeva alla immediata e definitiva contrattualizzazione nella posizione C1, Area C (oggi F1, Terza Area), dei candidati idonei vincitori, ma –mediante i provvedimenti impugnati - procedeva a bandire una nuova procedura selettiva interna di passaggio dalla Seconda Area (già Area B) alla Terza Area (Fascia F1, già Area C, pos. C1) per complessivi 2000 posti (profilo di funzionario, funzionario informatico e funzionario tecnico).

Avverso gli atti di indizione delle suddette procedure di selezione, gli odierni ricorrenti formulano le seguenti articolate censure.

I) Violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, violazione o falsa applicazione di legge e regolamento, art. 12 del DL 1 luglio 2009, n. 78, conv.in l. 3 agosto 2009, n. 102, art.5 del DL 30 dicembre 2008, n. 207, come convertito in l. 27 febbraio 2009, n. 14, legge n. 244/2007, legge n. 296/2006, violazione dell’art. 3

della l. 241/90, irragionevolezza, difetto di imparzialità, difetto assoluto di motivazione, ingiustizia manifesta.

Le graduatorie adottate nel 2007 avevano piena validità (essendo di durata triennale) nel momento in cui veniva bandita la nuova selezione (29 dicembre 2009) che l'Amministrazione poneva in essere senza procedere al completamento della procedura di reclutamento già definita; viene lamentata la lesione dell'affidamento sotto diversi profili.

II) Violazione degli artt. 3, 51, 97 della Costituzione, irragionevolezza, illogicità, difetto di imparzialità, difetto di motivazione ingiustizia manifesta.

La *lex specialis* della selezione impugnata sarebbe, inoltre, illegittima in quanto prevede, quale punteggio da attribuire al titolo consistente nell'aver conseguito "*idoneità in procedure concorsuali per l'accesso alla terza area funzionale*" punti 2 per un totale di 2 (art. 5, punto 15, lett. *d*) del bando), laddove è al contempo stabilito che "*l'esperienza professionale complessivamente maturata presso l'Agenzia nella seconda area funzionale, nelle fasce retributive F3, F4 o F5 (...) è valutata punti 2 per ciascun anno*" (art. 5, punto 3) fino ad un massimo di 24 punti (art. 5, punto 10); e che per "*incarichi relativi a posizioni organizzative ed incarichi di tutor nel percorso di inserimento dei funzionari neo assunti*" è attribuito un coefficiente di 0.5 punti per ciascun incarico fino ad un massimo di 1.5 punti. La irragionevolezza della disposizione consisterebbe nell'aver l'Amministrazione attribuito alla idoneità in pregressa procedura selettiva per copertura dei medesimi posti un punteggio pari ad appena un anno di anzianità in una delle fasce retributive della Seconda Area, invece che accostare l'idoneità medesima al possesso del titolo di studio previsto in via ordinaria per l'accesso alla Terza Area dall'esterno (in ragione quindi di un minimo di 11 punti, pari al "diploma di scuola media superiore", e 20, previsti per "*laurea magistrale (LM) o specialistica (LS) o laurea conseguita con vecchi ordinamenti (DL)*").

Successivamente, con motivi aggiunti sono state impuginate la disposizione delle

prove a far data dal 16 marzo 2012 (nota prot. 2012/6511 del 16 gennaio 2012) e le graduatorie formatesi in esito alle prove selettive, nonché l'Accordo Sindacale del 21 marzo 2013 per l'immediato scorrimento delle stesse, per illegittimità conseguenziale ai vizi declinati con il ricorso introduttivo.

L'Accordo risulta impugnato anche in via autonoma per avere irragionevolmente disposto lo scorrimento delle graduatorie del 2009, appena impugunate, senza prendere in considerazione la platea dei candidati idonei in esito alle graduatorie precedenti, tra cui gli odierni ricorrenti.

Costituitasi, resiste al ricorso l'Agenzia delle Entrate che deduce quanto segue.

La procedura concorsuale di interesse dei ricorrenti (corso-concorso per il passaggio tra le aree da B1, B2 e B3 a C1 per 2055 posti per l'anno 2000 e 1566 posti per l'anno 2001) consisteva in una selezione per titoli, alla valutazione dei quali sarebbe seguita la compilazione di singole graduatorie regionali per l'ammissione a percorsi formativi di aggiornamento professionale propedeutici al definitivo inquadramento nell'area C (cui sarebbe stato ammesso un numero di candidati pari ai posti per ciascuna regione, con aumento del 20%).

La Corte Costituzionale, con sentenza nr. 194 del 16 maggio 2002, ritenne non conformi alla Costituzione le norme di legge in base alle quali le suddette procedure erano state indette, laddove queste prevedevano l'avanzamento di vincitori per più di una posizione o livello; ritenendo tali principi applicabili anche alle due selezioni del 2000 e del 2001 (potendo in essa i candidati in posizione B1 e B2 sopravanzare quelli in B3, collocazione immediatamente precedente al posto a concorso), venne elaborato e concluso l'Accordo sindacale del 1 agosto 2003, nel quale si stabiliva – per quanto qui di interesse – che il personale in B3 sarebbe stato ammesso anche in soprannumero al percorso formativo per la collocazione in C1.

Le graduatorie furono annullate, nella parte relativa alla qualificazione delle figure professionali in B3, dal giudice amministrativo che ordinò all'Agenzia di riformularle senza la preferenza accordata ai candidati in B3; adempimento che l'Agenzia eseguì, facendo poi sottoscrivere i contratti di lavoro a coloro che si

erano utilmente collocati in graduatoria in qualità di vincitori (non ai candidati che, come i ricorrenti, erano risultati idonei a seguito della riformulazione).

Successivamente, veniva indetta la procedura per il passaggio dalla seconda alla terza area funzionale, fascia retributiva F1, di cui al provvedimento del Direttore dell'Agencia prot. n. 2009/193306 del 24 dicembre 2009, per complessivi 2000 posti.

Evidenzia l'Agencia che la procedura 2009, a differenza di quella del 2001, consiste in una serie di prove scritte e, solo all'esito delle stesse, nella valutazione dei titoli in possesso dei candidati (art. 4, punto 4.1 e ss., del bando di concorso).

Ciò consentirebbe di ritenere assolte le condizioni in presenza delle quali, secondo la giurisprudenza ed, in particolare, l'Adunanza Plenaria nr. 14 del 28 luglio 2011, l'Amministrazione non è tenuta a motivare la scelta di utilizzare uno strumento concorsuale, per il reperimento del personale, in luogo dello scorrimento di una graduatoria di idonei precedentemente approvata, ancora in vigore.

Nessun affidamento potrebbe riconoscersi in capo ai ricorrenti per la circostanza che la procedura del 2001 si è conclusa dopo oltre sei anni dalla data di indizione, essendo i ricorrenti collocati in posizione solo di idonei non vincitori; parimenti nessun profilo di illegittimità sarebbe ravvisabile nel bando a titolo di elusione del giudicato formatosi in merito alle procedure selettive dell'Agencia nel 2001 ed in merito alle graduatorie del 2007, non avendo alcuna sentenza imposto lo scorrimento delle graduatorie (ma solo la loro riformulazione senza preferenze per i candidati in B3) ed essendo peraltro state regolarmente eseguite (con l'assunzione in ruolo nella posizione in C3) per i candidati risultati vincitori all'esito della riformulazione.

Quanto al secondo argomento di gravame, con il quale i ricorrenti lamentano l'irragionevolezza del punteggio accordato alla "idoneità in precedenti selezioni", il ricorso sarebbe inammissibile e comunque infondato perché, pur nei limiti in cui è sindacabile la discrezionalità dell'Amministrazione, il punteggio dell'idoneità

attiene a presupposti diversi da quelli dell'esperienza professionale; nessun parallelo potrebbe sussistere tra la procedura del 2001 (in cui il bando attribuiva 7 punti all'idoneità conseguita in procedure precedenti per l'accesso all'allora area C, oggi terza area funzionale) e quella in esame, essendo strutturate in maniera completamente diversa l'una dall'altra.

Conclude per il rigetto del ricorso.

Dichiarata la persistenza dell'interesse alla prosecuzione del giudizio ex art. 82 c.p.a., da parte di alcuni dei ricorrenti, con ordinanza nr. 178 dell'8 ottobre 2020, è stata disposta l'integrazione del contraddittorio mediante pubblici proclami, adempimento al quale la difesa dei ricorrenti ha ritualmente provveduto.

Nel corso del giudizio, hanno rinunciato al ricorso LEANDRI Alfio (rinuncia nel 2012), MATTURRO Stefano (rinuncia nel 2012), COPPA Marcella (rinuncia nel 2013), BIAGI Stefania (rinuncia del 19.1.2021), FAVALI CICOGNANI Isabella (rinuncia del 25.3.2021), MELENI Maura (rinuncia del 25.3.2021), SAVIOTTI Ivana (25.3.2021), come puntualmente riepilogato dalla difesa dei ricorrenti nella memoria conclusionale.

In quest'ultima, le parti ricorrenti che hanno ritualmente proseguito il giudizio hanno insistito nell'interesse attuale alla pronuncia (conseguente all'avvio di ulteriore procedura di riqualificazione del personale dell'Agenzia, che pregiudicherebbe la posizione di coloro i quali, pur essendo stati dichiarati a suo tempo idonei, non hanno potuto accedere alla attuale Terza Area funzionale, in esecuzione del diritto allo scorrimento o in forza del più ragionevole bilanciamento dei punteggi all'interno della procedura in contestazione, oppure hanno avuto accesso in ritardo in forza di altre procedure e non possono partecipare, in ragione di tale ritardo, alla riqualificazione in quanto tenuti a permanere due anni nella qualifica iniziale di inquadramento per via del c.d. "stazionamento" previsto dal CCNL) e, nel merito, hanno insistito nelle deduzioni e nelle repliche.

Nella pubblica udienza del 29 ottobre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, in rito, va dato atto che i ricorrenti LEANDRI Alfio,



MATTURRO Stefano, COPPA Marcella, BIAGI Stefania, FAVALI CICOGNANI Isabella, MELENI Maura, SAVIOTTI Ivana hanno rinunciato al ricorso che, dunque, si è esito per quanto riguarda la loro posizione.

Sempre in rito, andrebbe rilevato che non tutti i ricorrenti hanno presentato l'istanza di cui all'art. 82 del c.p.a., con conseguente perenzione del giudizio.

Tuttavia, per questi ultimi, si può prescindere dall'esame della relativa posizione, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

In tema di scorrimento di graduatorie e indizione di nuovo concorso per la selezione di personale della PA, la vigenza di una graduatoria attribuisce a coloro che in essa risultino idonei non vincitori un interesse legittimo a che l'Amministrazione, nel periodo di validità ed efficacia della graduatoria stessa, valuti se utilizzare quest'ultima oppure procedere al reclutamento di personale (di pari qualifica) mediante una nuova selezione.

La posizione dei candidati idonei non vincitori nella graduatoria ancora efficace è qualificabile in termini di aspettativa, da valutarsi anche in ragione del tempo trascorso dalla formazione; per questa ragione, la giurisprudenza è orientata a ritenere che l'Amministrazione, nel momento in cui sceglie di non avvalersi della graduatoria esistente, è tenuta a motivare la scelta della selezione mediante nuova procedura.

Invero, da un lato, quest'ultima presenta l'obiettivo vantaggio di rinnovare il confronto competitivo e dunque assicurare un reclutamento di personale potenzialmente più idoneo di quello che, nella precedente graduatoria, si era collocato in posizione non utile; l'interesse pubblico alla migliore selezione è tanto maggiore quanto più risalente è la graduatoria precedente. Per questo motivo, d'altro lato, sussiste un obiettivo vantaggio dell'Amministrazione ad avvalersi dei risultati di una procedura selettiva già esperita ed ancora in vigore, in quanto (e nella misura in cui) quest'ultima fonda una presunzione di idoneità dei candidati non utilmente collocatisi, che consente all'Ente un evidente risparmio di costi e

tempi per il reclutamento; condizione che, naturalmente, implica la identità o almeno la sovrapponibilità sostanziale del meccanismo di reclutamento.

Quando l'Ente modifica i propri sistemi di selezione delle risorse umane, l'intento di adottare un sistema maggiormente selettivo rispetto a quello che aveva condotto alla formazione della graduatoria è, in tesi, sufficiente a radicare, di per sé, la legittimità della scelta di non avvalersi dei risultati di precedenti selezioni, per ovvie ragioni; a meno che, la scelta di un nuovo meccanismo di selezione non si riveli improntato a criteri meramente formali, a modifiche solo di circostanza o ad intenti elusivi delle aspettative dei candidati già idonei (circostanze che non emergono nell'odierno giudizio).

Nei descritti termini, l'obbligo di motivazione si sostanzia non certo in adempimenti meramente formali, ma esige un attributo sostanziale della scelta, ovvero che essa sia ragionevole e che risulti fondata su presupposti esistenti ed obiettivi, come tali dimostrabili anche in giudizio, dovendosi ritenere illegittima invece una scelta assertiva o meramente "politica", priva, cioè, di una reale ponderazione degli interessi.

Nel caso di specie, è riscontrabile nell'assetto del nuovo procedimento selettivo, come chiarito dalle difese dell'Avvocatura, il primo dei descritti presupposti.

E' evidente che la graduatoria del bando del 2001, pur se formalmente ancora in vigore nel mese di dicembre del 2009, quando veniva bandito il procedimento oggetto di gravame, lo era solo in forza della vicenda giudiziaria che ne aveva imposto la riformulazione (i termini triennali di validità delle graduatorie regionali che i ricorrenti vorrebbero fossero scorse, iniziavano a decorrere dall'avvenuta riformulazione delle graduatorie stesse all'esito del giudicato); ma da un punto di vista strettamente sostanziale, caratteristico del reale assetto di interessi, l'effetto idoneativo della collocazione in posizione non utile (che rappresenta il postulato del vantaggio per l'Amministrazione di procedere allo scorrimento della graduatoria) era certamente diluito dal decorso di quasi un decennio dall'accertamento delle capacità personali e professionali di ciascuno degli

interessati.

Tenuto conto di questo quadro d'insieme, è da condividersi la tesi difensiva dell'Avvocatura che evidenzia la diversità del meccanismo concorsuale prescelto per la selezione del 2009 (prove ed esami per 30 punti e solo successivamente valutazione dei titoli per gli idonei con attribuzione di punti fino a 60), rispetto a quello che aveva governato la procedura conclusasi con le graduatorie del 2002/2007 (solo titoli ed accesso ad un corso, sia pure selettivo, di formazione) e della conseguente mancanza di un (formale) obbligo di motivazione secondo l'Adunanza Plenaria nr. 4/2011.

Deve quindi respingersi il primo motivo di gravame.

Quanto al secondo motivo, il ricorso è inammissibile ed, al contempo, infondato.

Inammissibile nella parte in cui la critica al sistema di punteggio introduce argomenti di merito amministrativo consistenti in valutazioni di opportunità (legate alla asserita ingiusta preferenza di altri criteri di punteggio rispetto a quello riconosciuto al possesso di una idoneità in precedenti selezioni); infondato, laddove si evidenzia (come puntualmente deduce l'Avvocatura) che il trattamento asseritamente deteriore del possesso di una idoneità in concorso precedente è prospettato in relazione ad elementi di fatto eterogenei e non comparabili (come l'anzianità di servizio, che postula la prestazione di prestazioni lavorative o come il punteggio di titoli di studio o formazione, che presuppongono lo svolgimento di attività scolastiche o universitarie).

Per tutte queste ragioni, dunque, il ricorso ed i motivi aggiunti sono infondati e vanno respinti.

L'oggettiva particolarità e complessità della fattispecie comportano, comunque, giuste ragioni per disporre la piena compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, come

integrato con i motivi aggiunti, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2021, celebrata in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp att. c.p.a., con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Salvatore Gatto Costantino**

**IL PRESIDENTE**

**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**