

T.A.R. LAZIO
UFFICIO COPIA
DIRITTI ASSOLTI CON
MARCHE SULLA RICHIESTA



IL FUNZIONARIO

[Handwritten signature]



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

Sezione Seconda

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 11813/2005 proposto da Dirpubblica già Dirstat-Finanze

Sindacato Unitario dei Funzionari, dei Professionisti, delle Alte Qualifiche e dei Dirigenti delle Amministrazioni e delle Agenzie, in persona del Segretario generale pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Carmine Medici ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo in Roma, Via Properzio n. 37;

contro

il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro pro tempore, e la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, in persona del Rettore pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati ex lege presso i suoi Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

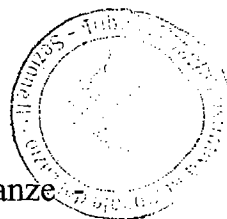
per l'annullamento

Sent. 3403

2006



N.
Reg. Sent.
Anno
N.
Reg. Gen.
Anno



[Handwritten mark]

L
4

1 -Del decreto emesso dal Rettore della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze in data 14/9/2005, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 20/9/2005, con il quale è stato indetto un concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di trenta borsisti al primo speciale corso-concorso pubblico unitario per l'accesso a dieci posti di dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell' Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e delle Agenzie delle Entrate, delle Dogane e del Territorio e di venti funzionari da destinare alle stesse Amministrazioni;

2. -del D.M. 3/812005, concernente la «disciplina dello speciale corso-concorso pubblico unitario, di cui all'articolo 1, comma 97, lettera .f), della L. 30 dicembre 2004, n. 311»;

3. -di ogni altro atto o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, per quanto lesivo degli interessi di cui è portatrice l'organizzazione sindacale ricorrente.

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate ;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza dell'8 marzo 2006 il dott. Raffaello Sestini, uditi gli Avvocati C. Medici per la parte ricorrente e Albenzio per la difesa

Handwritten signature

erariale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con decreto emesso in data 14/9/2005 dal Rettore della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 20/9/2005 è stato indetto il concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di trenta borsisti al primo speciale corso-concorso pubblico unitario per l'accesso a dieci posti di dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) e delle Agenzie delle Entrate, delle Dogane e del Territorio; nonché di venti funzionari da destinare alle stesse Amministrazioni.

Il decreto citato, il bando del medesimo concorso ed il D.M. 3/8/2005 che ne è alla base sono stati impugnati davanti a questo Tribunale dal Sindacato ricorrente, che ne ha affermato l'illegittimità e ne ha chiesto, pertanto, l'annullamento alla stregua delle seguenti censure:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, comma 2, 51, comma 1, 70, 97 e 117, comma 2, lettera g) della costituzione; violazione del principio di riserva relativa di legge; violazione del principio di legalità; violazione dei principi di ragionevolezza e razionalità; violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della p.a.; illegittimità costituzionale dell'art. 1,

sl

L

comma 97, lett. f), della legge 30 dicembre 2004, n. 311; omessa fissazione di principi e criteri direttivi nell'esercizio del potere di deroga; illegittimità conseguente del D.M. 3/8/2005 e del decreto rettoriale del 14/9/2005;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, comma 2, 70, 97 e 100 Cost.; violazione dei principi di ragionevolezza e razionalità; Violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della p.a.; illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 97, lettera f), della legge 30 dicembre 2004, n. 311; omessa fissazione di principi e criteri direttivi della delega; illegittimità conseguente del D.M. 3/8/2005 e del decreto rettoriale del 14/9/2005.

Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso sotto plurimi profili e la sua infondatezza nel merito.

Alla Camera di Consiglio dell'11.1.2006, volta all'esame dell'istanza cautelare incidentale, l'ulteriore trattazione è stata rinviata al merito.

Dopo la discussione orale svoltasi all'udienza dell'8 marzo 2006, la causa è stata, infine, posta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia in esame concerne l'attuazione dell'art. 1, comma 97, lettera f), della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che ha stabilito che

✓

“nell’ambito delle procedure e nei limiti di autorizzazione all'assunzione di cui al comma 96 è prioritariamente considerata l'immissione in servizio (...) dei dirigenti e funzionari del Ministero dell' Economia e delle Finanze delle Agenzie fiscali, ivi inclusa l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, previo superamento di uno speciale corso-concorso pubblico unitario, bandito e curato dalla Scuola Superiore dell' Economia e delle Finanze e disciplinato con decreto non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, anche in deroga al decreto legislativo Il. 165 del 2001”.

Con decreto emesso in data 3/8/2005 il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha provveduto a disciplinare l'accesso alla qualifica di dirigente e di funzionario nel Ministero dell'Economia e delle Finanze e nelle Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane e del Territorio, “attraverso lo speciale corso-concorso pubblico unitario bandito e curato dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze”.

Successivamente, il Rettore della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, con decreto emesso in data 14/9/2005, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 20/9/2005, ha indetto il concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di trenta borsisti al primo speciale corso-concorso pubblico unitario per l'accesso a dieci posti di dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell' Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e

→

delle Agenzie delle Entrate, delle Dogane e del Territorio e di venti funzionari da destinare alle stesse Amministrazioni.

2. Prima di esaminare nel merito le censure dedotte avverso i predetti atti, devono essere valutate le eccezioni di inammissibilità opposte dalle Amministrazioni resistenti, che si rivelano, peraltro, tutte non fondate.

In primo luogo, gli atti meglio individuati in epigrafe risultano essere stati tempestivamente impugnati, computando correttamente i relativi termini dall'effettivo concertarsi della loro lesività per il Sindacato ricorrente, né il fatto che gli stessi atti, aventi natura generale, siano più o meno fedelmente attuativi di una legge può in alcun modo precludere la loro impugnabilità davanti al giudice amministrativo alla stregua dell'artt. 24 e 113 della Costituzione.

In particolare, l'impugnato decreto ministeriale prevedeva requisiti di partecipazione e criteri selettivi "minimali" che avrebbero potuto anche essere integrati dal successivo decreto rettoriale.

Ciò ha reso solo ipotetica la lesione lamentata dal sindacato ricorrente, fino a quando lo stesso decreto rettoriale, limitandosi a confermare pedissequamente il presupposto decreto ministeriale, non ne ha definitivamente chiarito il significato, "congelandone" l'interpretazione nel senso reputato lesivo ed illegittimo dal ricorrente.

cl-

3. Quanto alla eccepita carenza di legittimazione e di interesse ad agire del ricorrente, lo stesso allega di annoverare, fra i propri scopi istituzionali, quelli di: "a) tutelare gli interessi morali, giuridici ed economici della categoria; b) elevare e difendere il prestigio, la dignità l'indipendenza del Personale (...) nonché promuovere tutte le iniziative necessarie per lo sviluppo della professionalità della categoria e del personale tutto delle Pubbliche Amministrazioni".

Dirpubblica, già Dirstat-Finanze, dimostra altresì di essere, in particolar modo, presente con la propria organizzazione nell'ambito delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Agenzie fiscali.

Non possono pertanto essere negati né la legittimazione in giudizio, né l'interesse a ricorrere del Sindacato istante, a tutela del prestigio e delle aspettative economiche e di carriera di tutti i dirigenti e quadri propri iscritti, al fine di far valere la dedotta illegittimità di atti amministrativi generali che, secondo quanto allegato, abbassano indebitamente la soglia dei titoli necessari per l'accesso ad un corso- concorso comune a futuri dirigenti e funzionari, con l'effetto di equiparare sostanzialmente, lungo un'unica graduatoria d'accesso, le due carriere tenute invece ben distinte dalla previgente normativa, quasi che, si afferma, la vincita del concorso a

21-

funzionario fosse una sorta di premio di consolazione per chi ha fallito il traguardo della dirigenza, fatta salva la temuta possibilità che il generale meccanismo dello scorrimento delle graduatorie (di cui la norma in effetti non sembra escludere l'applicabilità) conduca, in futuro, al "ripescaggio", addirittura come dirigente, di chi aveva già perso il concorso per dirigente, e proprio per questo era stato paradossalmente premiato con un posto da funzionario.

4. Nel merito, il Sindacato ricorrente afferma, in primo luogo, che l'art. 1, comma 97, lettera f) della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è costituzionalmente illegittimo in relazione agli artt. 3, comma 2, 51, comma 1, 70 e 97 Cost., nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'Economia e delle Finanze un potere di deroga alle norme di cui al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai fini della disciplina, mediante proprio decreto di natura non regolamentare, di uno speciale corso-concorso unitario per il reclutamento di dirigenti e funzionari nei ruoli del MEF, dell'AAMS e delle Agenzie fiscali, in contrasto con la riserva relativa di legge di cui agli artt. 51, comma 1, e 97 Cost. per l'accesso ai pubblici impieghi, dal momento che ha del tutto omesso di precisare l'ambito ed i criteri di esercizio della delega (fra le altre, sentenze Corte Cost. 21 luglio 2004, n. 297, e 14 dicembre 2004, n. 380).

5. Al riguardo, il Collegio osserva che la disciplina dei concorsi

Al.

pubblici è riconducibile alle materie dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa, per le quali sussiste, ai sensi dell'art. 117, comma 2., lettera g) Cost., la competenza legislativa esclusiva dello Stato relativamente ai concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva e, quindi, del proprio potere regolamentare, lo Stato incontra, peraltro, i limiti imposti dal principio della riserva di legge di cui agli artt. 51, comma 1, e 97 Cost., specie per quanto riguarda i requisiti per la partecipazione ai concorsi pubblici, aspetto quanto mai sensibile in quanto strettamente strumentale al rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Si tratta, com'è noto, di una riserva di legge relativa, pertanto la disciplina della materia non può rinvenire la sua fonte in atti di natura regolamentare se non sul presupposto di disposizioni di legge che delimitino, con sufficiente determinatezza, l'esercizio del potere regolamentare, stabilendone la portata e fissandone i criteri (cfr. Corte cost., 28 luglio 2004, n. 297, citata).

Il Sindacato ricorrente osserva pertanto che, se non è configurabile l'esercizio di un potere normativo svincolato da criteri e limiti preventivamente imposti dalla legge, a fortiori non può ritenersi che la legge

sl

stessa possa attribuire all' Autorità amministrativa il potere di introdurre deroghe rispetto a norme aventi forza e valore di legge, senza che il correlativo potere sia preventivamente e specificamente delimitato mediante la fissazione di limiti e criteri di esercizio.

Nel caso di specie, l'art. 1, comma 97, lett. f), della legge n. 311/2004, ha demandato al Ministro dell'Economia e delle Finanze la disciplina di uno speciale corso-concorso pubblico unitario, anche introducendo deroghe al D.Lgs. n. 165/2001, senza limitare l'esercizio del potere di deroga mediante l'indicazione di precisi criteri direttivi di base.

6. Ai fini della decisione circa la sottoposizione della questione alla Corte Costituzionale, tuttavia, il Collegio, prima di statuire circa la non manifesta infondatezza dei dedotti vizi di illegittimità costituzionale, deve accertare la specifica rilevanza della questione ai fini della decisione del giudizio a quo, rilevanza che è destinata a venire meno ove gli atti amministrativi impugnati debbano, comunque, essere annullati per vizi propri.

7. Nel caso di specie, il D.M. 3/8/2005 ha disciplinato lo "speciale corso-concorso pubblico unitario" non solo nel senso di prevedere un'unica procedura concorsuale per il reclutamento di personale da destinare a più Amministrazioni, bensì realizzando una procedura unica, finalizzata sia

SL

all'accesso nella qualifica dirigenziale che nelle aree funzionali, realizzando così, in fase concorsuale, una sorta di "riunificazione delle carriere", in aperta violazione del criterio della distinzione della carriera dirigenziale, introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, e ribadito dalla riforma della dirigenza di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, all'esito della quale la dirigenza è stata articolata in due "fasce", che, a differenza delle precedenti qualifiche, sono distinte solo ai fini economici ed ai fini del conferimento di incarichi dirigenziali di direzione di uffici dirigenziali generali e non generali, venendo così meno anche la relazione di tipo gerarchico che prima intercorreva fra le varie qualifiche dirigenziali e che le avvicinava a quelle funzionali.

8. La diversa considerazione delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali, orientata verso una nuova visione del management pubblico, ha imposto la separazione delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza (D.Lgs. n. 165/2001 e d.P.R. n. 272/2004), rispetto alle restanti procedure per il reclutamento del personale non dirigente, che oggi trovano la loro disciplina nell'art. 35 del D.Lgs. n. 165 citato e nel d.P.R. n. 487/1994.

I concorsi per l'accesso alla dirigenza differiscono, dunque, da quelli per il reclutamento del personale non dirigente non solo per quanto riguarda le forme della loro organizzazione ma anche e soprattutto per una più

CL

puntuale individuazione dei requisiti di ammissione, specificamente individuati dall' art. 28, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 165/2001.

Nel caso di specie, viceversa, il Ministro ha introdotto una deroga al citato art. 28 del D.Lgs. n. 165/2001 per ciò che concerne i requisiti di ammissione al concorso, riconoscendosi, nel contempo, un ampio potere nell'individuazione dei requisiti in questione, analogo a quello riconosciuto alle pubbliche amministrazioni dall'art. 35 del D.Lgs. n. 165 citato per il reclutamento del personale non dirigente, ma incompatibile, in relazione al diverso ruolo riservato ai dirigenti, con il principio di stretta legalità, la cui osservanza è stata, viceversa, in più occasioni riconosciuta da questo Tribunale come essenziale, ai fini di una effettiva e sostanziale uguaglianza di tutti i candidati sottoposti alla selezione di merito, in conformità agli indefettibili principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (T.A.R. Lazio -Roma, sez. II, 20 aprile 2002, n. 3377; T.A.R. Lazio -Roma, sez. II, 20 febbraio 2002, n. 1601).

9. Pertanto il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nell'esercitare in via amministrativa il potere di deroga pur attribuitogli dal richiamato art. 1, comma 97, lettera f), della legge n. 311/2004, ha violato i fondamentali canoni di buon andamento ed imparzialità dell' organizzazione amministrativa, sanciti dal vigente Ordinamento alla stregua degli artt. 3 e

4/-

L

97 della Costituzione, incorrendo nel dedotto vizio di violazione di legge, riferita alle predette norme costituzionali, e di eccesso di potere, discendendone la illegittimità del decreto stesso.

Il disposto ridimensionamento dei requisiti di ammissione ad un concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale, tale da non consentire di presumere il possesso in capo ai candidati di particolari requisiti professionali o culturali, contrasta altresì, manifestando la propria irragionevolezza, proprio con la necessità, avvertita dal legislatore, di prevedere una procedura concorsuale "speciale" rispetto agli ordinari concorsi per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con una deroga al criterio di unicità dei percorsi selettivi di accesso alla p.a. evidentemente giustificabile (ma, in realtà, non giustificata) solo per la specificità dei compiti propri delle amministrazioni coinvolte

Sotto altro profilo, il Ministro si è risolto nell'introdurre una disciplina non solo innovativa e derogatoria rispetto alle specifiche previsioni concorsuali di cui al D.Lgs. n. 165/2001 in materia di accesso alla qualifica di dirigente e di funzionario nel MEF, nell' AAMS e nelle Agenzie fiscali, così come gli era consentito (pur con i dubbi di incostituzionalità ed illegittimità sopra esposti) dalla legge più volte richiamata, bensì innovativa e derogatoria rispetto anche al più generale assetto dei principi, nella

cl-

fattispecie, di separazione della carriera dirigenziale e di prefissazione di idonei requisiti professionali per l'accesso, rinvenibili nella complessiva disciplina del pubblico impiego, rispetto alla quale il testo unico ora derogato aveva a propria volta, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge delega 24 novembre 2000, n. 340, una parziale facoltà di apportare modifiche, limitata al coordinamento delle diverse disposizioni, potendo abrogare solo le norme attinenti alle materie oramai contrattualizzate (che non comprendono, come è noto, quella in esame). Secondo la migliore dottrina costituzionale, i criteri ed i limiti posti dalla legge delega vincolano il legislatore delegato e guidano il suo interprete. La stessa lettera della norma legislativa di riferimento, anche alla luce della presunzione di legittimità degli atti pubblici e di un criterio interpretativo sistematico, collegando la possibilità di deroga alla prevista indizione di un concorso unico per più soggetti pubblici pur eterogenei quanto a natura, organizzazione e funzione, deve quindi essere necessariamente interpretata come attributiva di uno *jus variandi* limitato alle modifiche organizzative e procedurali, rispetto alla generale disciplina del D.Lgs. n. 165/2001, strettamente necessarie, a consentire lo svolgimento del nuovo concorso comune a più enti pubblici.

Risulta, pertanto, confermata, sotto il profilo da ultimo evidenziato, l'illegittimità del decreto ministeriale impugnato.

L

10. Sulla base delle pregresse considerazioni, il ricorso deve essere accolto.

L'illegittimità, con la conseguente caducazione, dell'impugnato decreto ministeriale determina l'illegittimità derivata dell'impugnato decreto rettoriale e di tutti i successivi atti della procedura concorsuale de qua, che vengono, pertanto, parimenti annullati, discendendone, da un lato, l'impossibilità di dare corso alla dedotta questione di legittimità costituzionale e, dall'altro, l'assorbimento di tutte le ulteriori censure.

Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata nel dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da Dirpubblica, come in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 3/8/2005, il decreto del Rettore della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze in data 14/9/2005, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 20/9/2005, e tutti i successivi atti dello "speciale corso-concorso pubblico unitario, di cui all'articolo 1, comma 97, lettera .f), della L. 30 dicembre 2004, n. 311".

Condanna le amministrazioni resistenti, in solido al pagamento delle spese

di giudizio in favore del sindacato ricorrente liquidate in complessivi €.
4.000,00 (quattromila/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio dell'8 marzo 2006 con
l'intervento dei Magistrati:

Domenico LA MEDICA

Presidente

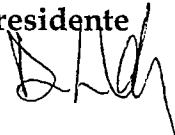
Silvestro Maria RUSSO

Consigliere

Raffaello SESTINI

Primo referendario - Relatore

Il Presidente

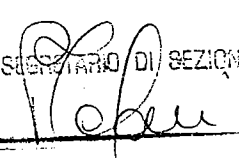


Il Consigliere est.



PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA
il 9 MAG. 2006

IL SEGRETARIO DI SEZIONE



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEZIONE II

Add 9 MAG. 2006

colloquio con la
alla presenza e stata trasmessa al

in nome dell'art. 33 del regolamento
di procedura 17 agosto 1907

DELLA SEGRETERIA

