

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO –
ROMA**

RICORRE

l'avv. **Massimo LACATENA** (C.F.: LCTMSM53C22F939C) nato a Napoli il 22.03.1953, rappresentato e difeso in virtù di procura in calce al presente atto dall'avv. prof. Giovanni Leone (C.F. LNEGNN51M14F839Z) e dall'avv. Benedetta Leone (C.F. LNEBDT80E58F839X) ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Paolo Leone in Roma, alla via Principessa Clotilde, n. 2, i quali chiedono di ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al presente giudizio agli indirizzi di posta elettronica certificata avv.benedettaleone@postecert.it e avv.prof.giovanmileone@postecert.it ed al numero di fax 081.669868

CONTRO

il Ministero dell'Economia e Finanze – Dipartimento delle Finanze, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e la Commissione di esame delle domande di partecipazione al Bando di Concorso n. 6/2016, approvato con delibera del Consiglio di Presidenza n. 1812 del 19.07.2016, entrambe con sede in Via Solferino, n. 15, 00185 Roma, in persona dei rispettivi legali rappresentati domiciliati, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato, in Roma alla via dei Portoghesi

NONCHE' NEI CONFRONTI

dell'avv. Giuseppe Pellegrino (pec: giuseppepellegrino@pec.ordineavvocatotorino.it), nato il 10 settembre 1945

per l'annullamento, previo rilascio di misure cautelari,

- a) della delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria n. 1049/2018/IV del 22 maggio 2018, pubblicata sul Sito della Giustizia Tributaria – concorsi – in data 5 giugno 2018, di approvazione della graduatoria del concorso per la copertura di 202 posti di giudice tributario di cui al bando 6/2016, rettificata, come da comunicazione del Consiglio di Presidenza con nota del 30 luglio 2018, prot. 0015764;
- b) del verbale della Commissione di esame di cui al bando 6/2016 del 23.05.2017, con particolare riferimento ai punti 4), 5), 6) pubblicata sul Sito con avviso del 13.06.2018;
- c) per quanto possa occorrere: 1) del bando n. 6/2016, di indizione del concorso pubblico, per titoli, per la copertura dei posti vacanti di giudice presso le commissioni tributarie regionali e provinciali, approvato con delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria n. 1822/IV/2016; 2) dei verbali approvati nelle sedute del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria dei 19.09.2000, 31.10.2000, 07.11.2000 e 19.02.2000, contenenti i criteri per l'applicazione dei punteggi previsti dalle tabelle E) ed F) allegate al d.lgs. n. 545/1992;
- d) nonché di tutti gli atti e provvedimenti connessi, preordinati e presupposti.

FATTO

L'avvocato Massimo Lacatena, dirigente superiore della Regione Campania, ha partecipato al concorso pubblico per titoli, per la copertura dei posti vacanti di giudice presso le commissioni tributarie regionali e provinciali, di cui al bando n. 6/2016, adottato con delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia Tributaria n. 1812/IV/2016.

In data 28 ottobre 2016, ha inoltrato istanza di partecipazione completa di dichiarazione sostitutiva di certificazioni e dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, dichiarando, in particolare, tra l'altro, di aver svolto le seguenti attività valutabili di cui alla tabella E del d.lgs. n. 545/1992:

- avvocato con iscrizione all'Albo dal 15.05.1990 al 30.10.2016 (data del termine di cui all'art. 3 del bando);
- docente a contratto integrativo – anno 2001/2002 – presso l'Università di Napoli II;
- dipendente presso la Regione Campania dal 01.09.86 al 23.07.2004 in qualifica inferiore a primo dirigente; dal 23.07.2004 al 30.10.2016 in qualifica di dirigente e dirigente superiore; - dirigente generale presso il Consorzio di Bonifica Basso Volturno dal 26.04.2001 al 09.08.2001; presso la ASL di Benevento dal 20.11.2009 al 09.08.2010; presso la ASL NA2 Nord dal 08.10.2015 al 10.11.2015.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, nella seduta del 22 maggio 2018, ha adottato la delibera n. 1049/2018/IV, pubblicata sul sito della Giustizia Tributaria il 5.06.2018, con la quale ha approvato la graduatoria del concorso per la copertura di n. 202 posti di giudice tributario di cui 195 ordinari e n. 7 riservati ai candidati in possesso del requisito del bilinguismo per la sede di Bolzano. Il candidato, ultimo vincitore, collocatosi al 195° posto in graduatoria, ha ottenuto punti 33,75.

L'avvocato Lacatena, per un errore materiale e sostanziale, veniva collocato al posto 9174, con punti 4,5.

Con successiva deliberazione prot. n. 1196/2018/I-IV, del 26 giugno 2018, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ha preso atto che alla data del 31.03.2018 si

erano resi vacanti ulteriori posti di giudice tributario nelle sedi già individuate nel concorso di cui al Bando in oggetto n. 6/2016, indi ha provveduto alla copertura di ulteriori 259 posti vacanti, mediante scorrimento della graduatoria definitiva degli idonei.

Il candidato ultimo, vincitore a seguito dello scorrimento, così come deliberato risulterebbe collocato al 454° posto con **27 punti**.

Nel frattempo, il Consiglio di Presidenza, riconoscendo evidentemente che erano stati commessi molteplici errori nella valutazione dei titoli e nella attribuzione dei relativi punteggi, ha fornito istruzioni in merito alle istanze di autotutela, da inoltrarsi a mezzo pec all'Ufficio Concorsi, entro 30 giorni dalla pubblicazione della prima graduatoria dei vincitori.

A tale scopo, ha pubblicato sul sito i documenti utili all'inoltro delle istanze, tra cui: 1) *“analisi dei criteri per l'esame e la valutazione delle domande di partecipazione al concorso esterno Bando 6/2016”* (verbale del 23 maggio 2017 della Commissione esaminatrice); ... 4) tabella valutazione attività sovrapposte; ... 6) tabella E allegata al Decreto legislativo 30.12.1992, n. 545, di attribuzione dei punteggi.

In data 18 giugno 2018 il ricorrente ha trasmesso a mezzo PEC istanza di autotutela, significando i gravi errori di valutazione e di punteggio in cui era incorsa la Commissione di concorso.

In particolare, allegando gli originali degli attestati concernenti i titoli posseduti, richiedeva l'attribuzione del punteggio di 0,50 per ogni anno di iscrizione ed effettivo esercizio dell'attività forense di avvocato, per un totale complessivo di **13 punti**,

relativi ai 26 anni di iscrizione e attività; richiedeva, inoltre, il riconoscimento del servizio di ruolo prestato alle dipendenze della Regione Campania per un totale complessivo di **16,50 punti**; richiedeva ancora il riconoscimento dell'attività di docenza svolta presso la II Università degli Studi di Napoli, per un totale di **0,50 punti**, nonché ulteriori **0,50** punti per l'attività di Direzione Generale presso le AA.SS.LL. e il Consorzio di Bonifica.

Il punteggio complessivo non riconosciuto dalla Commissione di concorso ammonta pertanto a **30,50 punti**, che sommati a punti 2 per l'abilitazione, costituendo un punteggio finale di **32,50 punti**, che avrebbe consentito al ricorrente, a seguito dello scorrimento della graduatoria già deliberato, la collocazione tra gli aventi titoli al posto di giudice tributario.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, con determina n. 15764 del 30 luglio 2018, accoglieva *in parte qua* l'istanza in autotutela presentata dall'avv. Lacatena, con la seguente disposizione:

“Vista la documentazione agli atti d'ufficio, si comunica che la Sua istanza in autotutela in data 18.6.2018, è stata parzialmente accolta. La si invita a consultare, per un riscontro, la documentazione pubblicata sul sito www.giustizia-tributaria.it sezione concorsi in data 16.6.2018 (cfr. criteri generali di valutazione e punteggi per la nomina a componenti nelle commissioni tributarie e la Tabella Sinottica di valutazione dei periodi di attività sovrapposte. Si fa presente che, in caso di sovrapposizione temporale delle attività suindicate, viene valutata l'attività con punteggio più favorevole, nella percentuale prevista, con calcoli effettuati da un

programma informatico in modo uguale per tutti i candidati. La Sua posizione in graduatoria sarà corretta con successivo provvedimento, all'esito dell'istruttoria di tutte le autotutele prevenute”.

Anche tale determinazione lascia perplessi, atteso che non si indica il punteggio attribuito, pertanto non è stato possibile, se non in via induttiva, comprendere esattamente l'accoglimento disposto a quale attività si fosse riferito e quali invece fossero le funzioni non riconosciute.

Dal raffronto della documentazione pubblicata sul SITO sembrerebbe che non risulta valutato l'effettivo esercizio dell'attività di avvocato svolta per conto della Regione Campania dal 1990, anche innanzi alle Magistrature Superiori, il contratto di docenza universitaria, nonché l'attività di direzione generale svolta per quasi un anno.

La Commissione, certamente, non avrebbe considerato le attività di avvocato e di pubblico dipendente svolte nello stesso periodo, ritenendo (forse) di applicare le disposizioni previste al punto 6) del verbale del 23 maggio 2017, che testualmente recita: *“Con riferimento agli avvocati di enti pubblici e/o privati che dichiarano la contemporanea attività di avvocati e lavoratori dipendenti, chiedendo il relativo punteggio, si puntualizza che deve essere valutata una sola attività (in particolare, per quello che riguarda gli avvocati di enti pubblici, iscritti all'albo speciale, si conferma quanto deliberato nel 2000 sui criteri di valutazione degli avvocati di enti pubblici, che pertanto debbono essere valutati come lavoratori dipendenti, nelle qualifiche rispettivamente rivestite)”*. Ciò in palese spregio della tabella “E” allegata al decreto

legislativo n. 545/1992 recante la normativa concernente gli avvocati dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni e della legge professionale di cui al D.P.R. n. 1578/33.

La graduatoria deve essere annullata e/o riformata, previo rilascio di misure cautelari, in quanto illegittima ed erronea per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 e successive modifiche ed integrazioni, con particolare riferimento alla allegata Tabella “E”, contenente “*Criteri generali di valutazione e punteggi per la nomina a componenti delle Commissioni Tributarie*”, nonché dell’art. 9, comma 4, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156.

Violazione e falsa applicazione della *lex specialis* (Bando n. 6/2016) approvata con delibera n. 1812/IV/2016 del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria.

Violazione del giusto procedimento. Eccesso di potere per contraddittorietà, disparità di trattamento, contraddittorietà, carenza di motivazione, carenza di proporzionalità, ingiustizia manifesta, illogicità ed irragionevolezza.

Eccesso di potere per contraddittorietà con i criteri di cui alla tabella “E” allegata al d.lgs. n. 545 del 1992 e alle delibere consiliari del 19 settembre, 31 ottobre, 7 novembre e 19 dicembre 2000, nonché del bando n. 6/2016.

Violazione del d.lgs. n. 1578/1923, della legge regionale della Campania n. 3 del 15 marzo 2011 e dell’accordo nazionale di lavoro dei dipendenti delle Regioni.

Il decreto legislativo n. 545 del 1992, al Capo 1, disciplina i criteri di nomina dei giudici tributari innanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali,

riportando nella tabella “E” allegata i criteri generali di valutazione e dei punteggi per la nomina a componenti delle commissioni tributarie, richiamato dal Bando n. 6/2016 oggetto della presente controversia. Accanto al titolo di servizio viene indicato il punteggio per anno o frazione di anno superiore a sei mesi.

In particolare, per ciò che riguarda il presente gravame, si sottolinea che: a) per l’attività professionale di “avvocato” viene previsto un punteggio di 0,50 per anno; b) per l’attività di docente a contratto presso università un punteggio di 0,50 per anno; c) per l’attività di dipendente dello Stato o di altre Pubbliche Amministrazioni, un punteggio di 0,25 per anno in qualifica inferiore a primo dirigente, un punteggio di 1 in qualifica di primo dirigente e dirigente superiore.

È agevole verificare che nel testo del richiamato decreto legislativo n. 545 ed in particolare nella tabella dei criteri di valutazione non sono previsti limiti all’attribuzione dei distinti punteggi, né sono previsti divieti di sovrapposizioni delle diverse attività, che sono individuate e valorizzate distintamente sia nel testo normativo, che nella tabella “E”.

La *ratio* della norma nell’attribuzione dei punteggi risiede appunto nella valorizzazione dell’effettiva attività prestata, ossia nel riconoscimento di una esperienza effettivamente acquisita e provata indipendentemente dall’eventuale e provvisoria contestualità.

In altri termini, il giudice tributario deve possedere un curriculum professionale e culturale che gli consenta di esercitare le funzioni di organo giurisdizionale; di tal che non sono ammissibili tecniche di selezione “meccanicistiche” e costruite “a tavolino”,

quanto piuttosto la prova dell'effettivo esercizio nel tempo di una rilevante attività lavorativa, ben identificata e protetta da specifiche norme di legge.

Al ricorrente, pertanto, come indicato nell'esposizione del fatto, andava riconosciuto il punteggio di avvocato, attività esercitata nell'Avvocatura della Regione Campania, protetta anche da una specifica legge regionale (15 marzo 2011, n. 3, comma 43), che ha istituito il ruolo professionale di avvocato, riconoscendo il patrocinio in giudizio effettivamente esercitato presso l'Avvocatura, previa iscrizione all'Ordine degli Avvocati di Napoli.

Andava, inoltre, riconosciuto al ricorrente il punteggio quale dipendente di pubblica amministrazione; attività di servizio conseguita attraverso uno specifico concorso pubblico, prima di funzionario e poi di dirigente, istituzionalmente distinta dalla attività di avvocato.

Sul punto deve osservarsi che gli avvocati degli enti pubblici, per acclarata e pacifica giurisprudenza, assumono la configurazione di doppio status, di dipendente ed avvocato, secondo la disciplina dettata dalla legge professionale (art. 3, comma 4, lettera b), del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578), dagli Accordi Nazionali di Lavoro di categoria, nonché dalle successive leggi statali intervenute in materia.

Il doppio status giuridico ed economico contempla, da un lato, la piena autonomia ed indipendenza dell'avvocato nell'esercizio della professione per conto dell'Ente e, nel contempo, l'inserimento dello stesso nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, attraverso l'esercizio di funzioni e poteri di direzione che sono valutati distintamente, anche in termini di performances e produttività, secondo i canoni previsti dagli

Organismi di Valutazione.

Ne deriva che entrambe le attività costituiscono, secondo norma, titoli da valutare per l'esercizio della funzione di giudice tributario.

Tale assunto, oltre che dalle norme citate, trova conforto anche nelle disposizioni contenute nel Bando n. 6/2016.

In particolare, all'art. 6 sono riportate le modalità di attribuzione dei punteggi. Viene precisato che: 1) i candidati devono indicare i periodi di progressione di carriera secondo lo schema riportato nella Tabella "E" allegata al d.lgs. n. 545/1992 (lett. a); 2) gli avvocati devono dichiarare sia l'iscrizione all'Albo, che la relativa abilitazione professionale (lett. c); 3) i dipendenti pubblici devono indicare la relativa qualifica rivestita e la sede di lavoro (lett. d); 4) i docenti devono indicare l'Università che ha conferito l'incarico ed il tipo di incarico (lett. g); 5) **nell'unica ipotesi di contemporaneo esercizio di più professioni indicate nella medesima voce "Attività professionali", di cui alla tabella "E", si dà luogo ad un unico punteggio (es: attività di revisore contabile se contemporanea a quella di avvocato; attività di professore a contratto se contemporanea a quella di docente ordinario) (lett. g).**

Si rileva pertanto, *per tabulas*, che anche il bando, conformemente al decreto legislativo, non contempla alcuna limitazione del punteggio nel caso di sovrapposizione di distinte attività; anzi, laddove voleva disciplinarlo lo ha precisato espressamente, come nella su richiamata lettera g) dell'art. 6, per il contestuale esercizio di più professioni.

A questo punto, va innanzi tutto rilevato che del tutto illegittimamente la Commissione

esaminatrice, **dopo la presentazione delle domande**, ha introdotto altri e nuovi criteri per l'esame e la valutazione delle domande.

In secondo luogo, l'errore perpetrato dalla Commissione concorsuale emerge palese e appare macroscopico, se si prende in considerazione l'impugnato verbale del 23.05.2017, che contiene una disposizione violativa della legge, viziata per eccesso di potere sotto i differenti profili indicati in rubrica.

In detto verbale, ben vero, la Commissione ha adottato, apoditticamente, una nuova disciplina denominata "*analisi dei criteri per l'esame e la valutazione delle domande di partecipazione al concorso esterno bando 6/2016*", nella quale, ai **punti 4 e 6**, introduce nuovi criteri di valutazione, escludenti e limitativi, senza alcuna adeguata motivazione e citazione di legge.

Punto 4: "*l'attività svolta dagli avvocati dell'INPS, dell'INAIL, o delle Avvocature Municipali viene considerata alle dipendenze della P.A.*".

Punto 6: "*Con riferimento agli avvocati di enti pubblici e/o privati che dichiarano la contemporanea attività di avvocati e lavoratori dipendenti, chiedendo il relativo punteggio, si puntualizza che deve essere valutata una sola attività (in particolare, per quello che riguarda gli avvocati di enti pubblici, iscritti all'albo speciale, si conferma quanto deliberato nel 2000 sui criteri di valutazione degli avvocati di enti pubblici, che pertanto debbono essere valutati come lavoratori dipendenti, nelle qualifiche rispettivamente rivestite)*". Al punto 6, in particolare, viene richiamata una deliberazione del Consiglio di Presidenza del 2000, concernente "*Criteri per l'applicazione dei punteggi previsti della Tabella "E" ed "F", allegate al D.Lgs.*

545/1992” che, per ciò che ci riguarda, alla lett. O) statuisce che *“l’attività svolta dagli Avvocati dell’INPS, dell’INAIL o delle Avvocature Municipali deve essere considerata soltanto “attività alle dipendenze della P.A.”*. La Commissione ha esteso la limitazione operata per gli avvocati dell’INPS, dell’INAIL e municipali agli avvocati degli altri enti pubblici, tra cui, all’evidenza, anche quelli regionali.

La falsa ricostruzione fornita dalla Commissione, che sarebbe, a suo dire, fondata anche su una interpretazione fornita nel 2000 dal Consiglio di Presidenza, oltre ad essere priva del supporto normativo, risulta del tutto arbitraria in quanto ultronea della stessa deliberazione del Consiglio di Presidenza richiamata.

La Commissione, infatti, considerando nella valutazione del punteggio soltanto l’attività alle dipendenze della P.A., ha abrogato senza alcuna motivazione tutta l’attività effettivamente prestata dal ricorrente di avvocato, a cui la legge attribuisce uno specifico punteggio.

In tal modo, anche laddove il punteggio di avvocato risulti maggiore del punteggio di pubblico dipendente non dirigente (0,50 al posto di 0,25) viene considerato il punteggio più basso.

Ma v’è di più.

La deliberazione del Consiglio di Presidenza aveva limitato solo a tre categorie di avvocati pubblici il punteggio da attribuire, vale a dire agli avvocati dell’INPS, dell’INAIL, e delle Avvocature Municipali, senza nulla dire in merito agli Avvocati delle Regioni.

La Commissione, invece, al punto 6 del verbale del 23 maggio 2017, ha esteso a tutti

gli avvocati pubblici tale limitazione, con ciò comportando, anche per il ricorrente, che è avvocato della Regione Campania, una indebita decurtazione del punteggio.

È principio generale e pacifico che un'interpretazione della legge non può dilatarsi al punto da disapplicarla, introducendo limitazioni non espressamente previste; e laddove un regolamento contenga specifiche disposizioni attuative della norma, connotate da particolare cogenza, lo stesso non può essere ulteriormente interpretato in senso restrittivo da un organo, quale una Commissione di concorso, in maniera tale da limitare l'esercizio di diritti, senza, per questo, sconfinare in un vero e proprio abuso. Si aggiunga che il punteggio previsto per l'attività di avvocato, sommato al punteggio previsto per l'attività di dipendente pubblico, risulta del tutto congruo e non sproporzionato. Risulterebbe, infatti, di 0,75, con un massimo, nel caso di dirigente superiore, di 1,50.

Quindi, come è agevole rilevare dalla Tabella "E", tale punteggio è pur sempre al di sotto del punteggio massimo previsto di 2,00, ed uguale al punteggio previsto per docente ordinario e per dirigente in qualifica di dirigente generale.

Se così non fosse, si perverrebbe al paradossale risultato che due dipendenti pubblici possono conseguire lo stesso punteggio, ancorché uno dei due abbia svolto e svolga la delicata funzione di difensore dell'Ente (art. 3 Cost.).

Qualora dovesse essere accolto il presente ricorso, verrebbe riconosciuto al ricorrente un punteggio totale di 32 punti, tale da non individuarlo vincitore della prima fase concorsuale, ma di essere utilmente collocato nel successivo scorrimento deliberato dal Consiglio di Presidenza di Giustizia Tributaria.

Ulteriore illogicità e disparità di trattamento risiede nella disposizione prevista dalla **lettera H)** della richiamata deliberazione del 2000 del Consiglio di Presidenza, laddove viene invece riconosciuto il doppio punteggio agli avvocati (oltre che ai dottori commercialisti, revisori contabili, notai e ragionieri) che svolgono anche le funzioni di amministratore, sindaco e dirigente di società, nello stesso periodo.

ISTANZA DI MISURE CAUTELARI

L'istanza cautelare si rende necessaria atteso che allo stato non sono state ancora riscontrate le istanze di autotutela. Pertanto, anche al fine di evitare di estendere il contraddittorio nei confronti di tutti coloro che saranno proclamati vincitori e prenderanno servizio presso le varie sedi, occorre l'intervento del Giudice amministrativo per ripristinare la legalità violata e consentire che sia elaborata una graduatoria *secondum legem*.

P.Q.M.

Si conclude per l'accoglimento del ricorso, l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensione della loro esecutività, e per la condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento delle spese di giudizio.

Roma, 26 agosto 2018

avv. Benedetta Leone

avv. prof. Giovanni Leone