

Publicato il 02/05/2018

N. 04782/2018 REG.PROV.COLL.
N. 01292/2018 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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1292 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Vincenzo Avicenna, Filippo Barba, Gaetano Catalano, Alfredo Ciaccio, Irene Costantino, Giulio Del Forno, Angelo Ferro, Giuseppe Gabriele Gambadoro, Bianca Maria Gavaraglia, Fabiana Giasi, Vincenzo Lozito, Luca Olivastri, Anna Romano, Vittorio Sebastiani, Raffaele Vittorio Zullo, rappresentati e difesi dall'Avvocato Giacomo Romano, con domicilio eletto presso il suo studio in Afragola, via I Traversa Arena;

contro

Banca d'Italia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avvocati Maria Patrizia De Troia, Marco Di Pietropaolo, Michelino Villani, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'Ente in Roma, via Nazionale 91;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Amalia Mancuso, Luca Trevisan, rappresentati e difesi dall'Avvocato Giacomo Romano, con domicilio eletto presso il suo studio in Afragola, via I Traversa Arena;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del bando di concorso pubblico indetto dalla Banca d'Italia, Dipartimento Risorse Umane e Organizzazione Servizio Risorse Umane – Divisione Assunzioni e Selezioni Esterne, recante protocollo n. 1502734/17 del 21 dicembre 2017, per l'assunzione di nn. 76 esperti, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - 4a Serie speciale (Concorsi ed Esami) n. 2 del 5 gennaio 2018 nella parte in cui prevede all'art. 1 - fra i requisiti di partecipazione e di assunzione per i profili di cui alla lettera a), b), c), d), e) ed f) - che i partecipanti abbiano conseguito una laurea magistrale/specialistica, ovvero diploma di laurea “vecchio ordinamento”, ottenendo <<un punteggio di almeno 105/110 o votazione equivalente>> nonché nella parte in cui prevede all'art. 2 che <<La domanda deve essere presentata entro il termine perentorio delle ore 16:00 del 5 febbraio 2018 (ora italiana), utilizzando esclusivamente l'applicazione disponibile sul sito internet della Banca d'Italia all'indirizzo www.bancaditalia.it seguendo le indicazioni ivi specificate>> e che <<Non sono ammesse altre forme di produzione o di invio della domanda di partecipazione al concorso>>, in quanto tale modalità di presentazione delle domande comporta, non soltanto il blocco informatico delle istanze di partecipazione al concorso dei candidati aprioristicamente ritenuti privi dei requisiti, ma anche la reiezione delle domande presentate dagli interessati in versione cartacea;
- del modello elettronico di domanda presente sul sito internet dell'Amministrazione resistente nella parte in cui prevede che il concorrente deve necessariamente dichiarare di essere in possesso del

predetto <<punteggio di almeno 105/110 o votazione equivalente>> per poter procedere all'inoltro della stessa;

- di ogni altro atto lesivo precedente, successivo, conseguente e consequenziale ed in ogni caso lesivo dell'interesse dei ricorrenti a partecipare al suddetto concorso.

nonché per l'accertamento e la condanna ex art. 30 c.p.a.

al risarcimento del danno in forma specifica mediante l'adozione del relativo provvedimento di ammissione dei ricorrenti alla procedura selettiva in esame nonché, ove occorra e, comunque in via subordinata, al pagamento del danno per perdita di chance, con interessi e rivalutazione, come per legge.

E con motivi aggiunti

- del Regolamento del Personale, adottato dalla Banca d'Italia in data 27 luglio 2016;

- di ogni altro atto lesivo precedente, successivo, conseguente e consequenziale ed in ogni caso lesivo dell'interesse dei ricorrenti a partecipare al suddetto concorso;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Banca D'Italia;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum di Amalia Mancuso e Luca Trevisan;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2018 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1 - Con il ricorso in esame è proposta azione impugnatoria avverso il bando di concorso, indetto dalla Banca d'Italia, per l'assunzione di 76 dipendenti inquadrati nel grado di 'esperto', nella parte in cui prevede, all'art. 1, quale

requisito di ammissione, il conseguimento di un voto di laurea non inferiore a 105/110 o votazione equivalente.

Nel rappresentare i ricorrenti di non essere in possesso del previsto punteggio conseguito in esito al corso di laurea e nell'evidenziare la rigidità del sistema telematico predisposto per la presentazione delle domande, che non consente di avanzare nella relativa procedura in assenza dei requisiti richiesti, deducono, avverso tale bando, il seguente unico motivo di censura:

I – Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento e del difetto di ragionevolezza. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 6, del D.P.R. n. 487 del 1994 nonché del D.Lgs. n. 165 del 2001. Eccesso di potere per sviamento di potere, sproporzionalità dell'azione amministrativa, difetto assoluto di motivazione, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, arbitrarietà ed illogicità.

Sostiene parte ricorrente che la previsione, per l'accesso al concorso, di un voto minimo di laurea costituirebbe un requisito ulteriore rispetto al diploma di laurea, unico titolo richiesto dal D.P.R. n. 487 del 1994 per l'accesso ai profili di ottava qualifica professionale, costituente espressione di un principio di ordine generale.

Il contestato requisito ulteriore, secondo parte ricorrente, non potrebbe trovare giustificazione nella particolarità del profilo professionale cui si riferisce il concorso, mancando ogni motivazione al riguardo.

Né tale requisito potrebbe trovare valido fondamento nell'esigenza di non aggravare i lavori di selezione concorsuale, mentre, laddove costituisse un mezzo di preselezione, risulterebbe sproporzionato, dal momento che il concorso prevede un test preselettivo, mentre non vi sarebbe alcuna esternazione circa la ragione che ha condotto alla concreta fissazione del voto minimo richiesto, costituente uno sbarramento all'accesso.

Sotto altro profilo, nel richiamare i ricorrenti la legge delega n. 124 del 2015, la quale all'art. 17, lettera d), elimina il voto minimo di laurea tra i requisiti per l'accesso al pubblico impiego, ne lamentano l'intervenuta violazione, rappresentando come l'introduzione di un voto minimo di laurea non costituirebbe, peraltro, un indice attendibile della preparazione del candidato, stante la non omogeneità di valutazioni sul territorio italiano e l'eterogeneità delle istituzioni universitarie.

Con distinti atti di intervento spiegati dai Sigg.ri Amalia Mancuso e Luca Trevisan, gli stessi, ritenendosi direttamente lesi dai provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio e con riferimento ai quali non sono ancora decorsi i termini decadenziali, nel qualificare il proprio atto di intervento quale adesivo autonomo, deducono, a sostegno dell'azione il seguente motivo di censura:

Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento e del difetto di ragionevolezza. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 6, del D.P.R. n. 487 del 1994 nonché del D.Lgs. n. 165 del 2001. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 2, del Regolamento del Personale adottato dalla Banca d'Italia. Eccesso di potere per sviamento di potere, sproporzionalità dell'azione amministrativa, difetto assoluto di motivazione, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, arbitrarietà ed illogicità.

Nel riproporre le censure sollevate con il ricorso introduttivo del giudizio, rappresentano gli interventori come il Regolamento del Personale adottato dalla Banca d'Italia, all'art. 9, comma 2, riproduca la disposizione recata dall'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 487 del 1994 – che prescrive il possesso del diploma di laurea per l'accesso ai profili professionali di ottava qualifica funzionale, facendo salva la possibilità di introdurre ulteriori requisiti per l'ammissione a particolari profili professionali – sostenendo tuttavia l'illegittimità dell'introduzione di un ulteriore requisito di accesso costituito dal voto di laurea, non essendovi al riguardo alcuna ragionevole

motivazione connessa al profilo cui si riferisce il concorso ed alle funzioni da espletare, risolvendosi tale requisito in un mezzo di preselezione sproporzionato che costituisce un inutile ed ingiustificato sbarramento al concorso, tenuto conto che il voto di laurea non è idoneo a costituire indice attendibile della preparazione del candidato.

Chiedono, quindi, gli interventori, l'annullamento in parte qua del gravato bando.

Con successivi motivi aggiunti i ricorrenti hanno proposto azione impugnatoria avverso il Regolamento del Personale della Banca d'Italia, adottato in data 27 luglio 2016, del quale – senza rubricare specifici motivi di censura – lamentano l'illegittimità della previsione del possesso di un voto minimo di laurea in quanto contrastante con l'art. 9, comma 2, del Regolamento del Personale il quale, nel ricalcare la previsione dettata dall'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 487 del 1994, prevede il diploma di laurea quale unico requisito di accesso, mentre la possibilità di prevedere ulteriori requisiti non potrebbe trovare giustificazione nelle particolarità del profilo professionale, in alcun modo esterne.

Ripropongono, quindi, i ricorrenti, le medesime argomentazioni già illustrate nel ricorso introduttivo del giudizio e negli atti di intervento, ulteriormente argomentando.

Si è costituita in resistenza l'intimata Banca d'Italia la quale, con articolate controdeduzioni, ha sostenuto l'infondatezza del ricorso, dei motivi aggiunti e delle domande di cui agli atti di intervento, con richiesta di corrispondente pronuncia

Con decreto presidenziale n. 604 del 2018 è stata accolta l'istanza di concessione di misure cautelari monocratiche ammettendo, con riserva, i ricorrenti allo svolgimento delle prove concorsuali.

Alla camera di consiglio del 6 aprile 2018, verificata la completezza dell'istruttoria e l'integrità del contraddittorio, e dato avviso alle parti, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., della possibilità di definizione del giudizio con

sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattenuta in decisione, come da verbale.

2 - Così dato atto dell'oggetto del giudizio, ritiene il Collegio che debba delibarsi l'infondatezza della proposta azione impugnatoria, sulla base delle considerazioni già espresse dalla Sezione nelle sentenze n. 2162/2018 e n. 2165/2018, rese su fattispecie analoghe, dalle quali non si ravvisano ragioni per discostarsi.

L'infondatezza del ricorso consente di prescindere dalla disamina dell'ammissibilità degli atti di intervento spiegati dai Sigg.ri Amalia Mancuso e Luca Trevisan, dagli stessi qualificato come atto di intervento adesivo autonomo per essere titolari della medesima posizione soggettiva dei ricorrenti, lesa dal gravato bando, precisando come l'atto di intervento stato proposto prima della scadenza del termine di impugnazione.

Occorre preliminarmente procedere all'inquadramento della vicenda nel contesto della disciplina applicabile.

Prevede il Regolamento del Personale, adottato dalla Banca d'Italia in data 27 luglio 2016 – e gravato con motivi aggiunti - all'art. 9, comma 2, per l'accesso alle qualifiche appartenenti all'Area manageriale e alte professionalità, che “sono ammessi ai concorsi i soggetti in possesso di laurea (...) e di eventuali altri titoli e/o requisiti (...) di volta in volta previsti nel bando di concorso”.

Con tale previsione – che ricalca quella recata dall'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 487 del 1994, ai sensi del quale le amministrazioni possono introdurre ulteriori requisiti per l'ammissione a particolari profili professionali - viene quindi espressamente prevista la possibilità, per la Banca d'Italia, di introdurre, nelle procedure concorsuali, requisiti ulteriori rispetto al possesso del diploma di laurea – individuato quale requisito generale - per determinate categorie di personale.

Tra tali requisiti ulteriori e diversi – rispetto al diploma di laurea - può farsi rientrare anche la previsione di un voto minimo di laurea, che costituisce

un idoneo indice selettivo attestante un determinato livello di preparazione dei candidati, la ragionevolezza della cui previsione va rinvenuta nella qualifica cui si riferisce la selezione.

A tale riguardo, deve rilevarsi che la qualifica di ‘Esperto’ – istituita con la riforma della carriera direttiva in vigore dal luglio 2016, approvata in seguito all’accordo raggiunto tra la Banca d’Italia e le organizzazioni sindacali operanti al suo interno – cui si riferisce il bando di concorso impugnato, costituisce, per come rappresentato dalla difesa della Banca d’Italia, il primo “segmento professionale dell’Area manageriale e alte professionalità” e integra il “fondamentale canale di alimentazione dell’Area manageriale e alte professionalità, nell’ambito della quale, tramite un sistema di avanzamento interno, gli Esperti accedono al segmento dei ‘Consiglieri’ e, a seguire, a quello dei ‘Direttori’, e poi eventualmente a quello dei ‘Direttori centrali’, il grado apicale dell’Area, al di sopra del quale si collocano solo i funzionari generali”.

Tenuto, quindi, conto della particolare collocazione, nell’ambito dell’organizzazione del personale della Banca d’Italia, della figura degli ‘Esperti’ e dell’affidamento al personale appartenente a tale Area di rilevanti funzioni e responsabilità, dettagliatamente elencate all’art. 5 del citato Regolamento del Personale, trova piena giustificazione la previsione, nel contestato bando di selezione per l’accesso alla qualifica di ‘Esperto’, di un requisito ulteriore, rispetto al possesso del diploma di laurea, costituito da una votazione minima, in quanto rispondente allo scopo di individuare in via preventiva soggetti che assicurino un determinato grado di preparazione, come attestato dal voto di laurea, il quale – seppur nella variabilità dei relativi corsi e del diverso livello delle università – costituisce idoneo indice selettivo tenuto conto che, essendo unica sul territorio nazionale l’articolazione dei voti di laurea, devono ritenersi le votazioni tra loro comparabili fintanto che non giungano interventi

normativi che dispongano diversamente quanto a valenza dei voti rispetto alle singole realtà universitarie.

La peculiarità delle funzioni proprie della qualifica cui si riferisce la selezione concorsuale – come emergenti dalla relativa declaratoria contenuta nel Regolamento del Personale - unitamente alla prevista possibilità per la Banca d'Italia di introdurre, ai sensi dell'art. 9 di detto Regolamento, nei singoli bandi di concorso, ulteriori e diversi requisiti rispetto al voto di laurea, consente di ritenere la piena conformità del previsto voto minimo di laurea alla disciplina regolamentare, la quale non prevede il diploma di laurea quale requisito unico ed esclusivo per l'accesso alle qualifiche della Banca d'Italia incardinate nell'Area, ma consente la possibilità dell'introduzione di ulteriori requisiti.

La riscontrata congruità e ragionevolezza dell'introduzione di uno sbarramento selettivo basato sul voto di laurea rispetto alle caratteristiche ed alle funzioni proprie della qualifica messa a concorso, consente di ritenere che non vi sia necessità di una specifica motivazione nel bando in ordine alle ragioni di tale previsione, essendo sufficiente la riconducibilità del profilo professionale messo a concorso a quelli connotati dallo svolgimento di delicate funzioni e dall'assunzione di specifiche responsabilità, in ragione della peculiare collocazione nell'ambito organizzativo e funzionale dell'Ente, da ciò emergendo la coerenza della previsione di tale ulteriore requisito con le caratteristiche della posizione da ricoprire.

Né, a diversamente ritenere, soccorrono i principi giurisprudenziali invocati da parte ricorrente – come affermati nella sentenza n. 1493 del 2015 di questo Tribunale – in quanto riferiti a una fattispecie, inerente un'amministrazione statale, con riferimento alla quale non è stata rinvenuta alcuna coerenza, contrariamente a quanto avviene nella fattispecie in esame, tra la previsione di un voto minimo di laurea e la posizione da ricoprire, neanche per il tramite della motivazione della scelta.

Non costituisce, inoltre, idoneo parametro di riferimento nel vaglio di legittimità della contestata clausola, la disposizione di cui all'art. 2, comma 6, del D.P.R. n. 487 del 1994 – ai sensi del quale è richiesto il solo possesso del diploma di laurea per l'accesso ai profili professionali di ottava qualifica funzionale – dal momento che la disciplina delle assunzioni, in ragione della speciale autonomia ordinamentale di cui gode la Banca d'Italia gode (al riguardo: TAR Lazio, Roma, 14 marzo 2016, n. 3207), è demandata alla fonte regolamentare interna, di cui il bando impugnato costituisce corretta e coerente applicazione.

Alla Banca d'Italia non è, difatti, applicabile la disciplina generale dettata con riferimento al pubblico impiego privatizzato, nel cui ambito rientra il lavoro alle dipendenze della Banca d'Italia, stante l'espressa esclusione recata dall'art. 3 del D.Lgs. n. 165 del 2001 – e prima ancora, dalla disciplina di cui al D.Lgs. n. 29 del 1993 - il quale dispone che restano disciplinati dai “rispettivi ordinamenti” i rapporti d'impiego, tra gli altri, dei “dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691”, ovvero i settori relativi al credito e al risparmio.

Trattasi di disciplina che si pone in linea di continuità con le previsioni recate dal D.Lgs. n. 29 del 1993 – con il quale è stata disposta la privatizzazione del pubblico impiego – emergendo quindi chiaramente come la Banca d'Italia non sia mai stata ricompresa tra le amministrazioni destinatarie della disciplina generale dettata in materia di pubblico impiego, godendo di autonomia normativa nella regolamentazione del rapporto di lavoro alle proprie dipendenze.

La valenza del rinvio, contenuto nel citato art. 3 del D.Lgs. n. 165 del 2001, ai rispettivi ordinamenti per la disciplina di alcune categorie di personale, tra cui quello alle dipendenze della Banca d'Italia, trova corrispondenza nella definizione contenuta nell'art. 1, comma 2, del medesimo D.Lgs. n.

165 per cui “per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”, con ciò non ricomprendendo, nella categoria definitoria di pubblica amministrazione contenuta in tale testo normativo, la Banca d’Italia.

A tale dato normativo va affiancata la considerazione che, in linea generale, alle autorità indipendenti – e specialmente alla Banca d’Italia, che presenta caratteri del tutto peculiari che la differenziano da ogni altra autorità amministrativa indipendente, in quanto, mentre le autorità indipendenti di regolazione sono enti nazionali, preposti a dare concreta attuazione alle direttive europee nei mercati di riferimento, le banche centrali, come la Banca d’Italia, costituiscono ormai organi del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) previsto dagli artt. 127 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea – è attribuita autonomia funzionale e organizzativa, che si traduce nel potere di disciplinare con propri regolamenti la propria organizzazione e funzionamento, costituendo l’autonomia normativa un aspetto essenziale dell’indipendenza, autonomia confermata dall’obbligo, con riferimento a tutti i provvedimenti legislativi nazionali idonei a riguardare la Banca d’Italia, di acquisizione del parere della BCE.

Trattasi di una sorta di riserva di regolazione del proprio ordinamento interno che ne consente la sottrazione all’ambito di applicazione della

disciplina generale dettata con riferimento alle altre pubbliche amministrazioni, ivi inclusa quella relativa al personale, il che giustifica, peraltro, la sussistenza, per tale Ente, di un sistema di contrattazione distinto da quello vigente per il pubblico impiego privatizzato.

Tale autonomia ordinamentale, che si declina nella autonomia organizzativa e regolamentare, conduce quindi alla configurazione di un particolare regime normativo, che trova la propria fonte, quanto al personale, nel sopra richiamato Regolamento del Personale – formalmente impugnato con motivi aggiunti - di cui il bando qui impugnato costituisce corretta applicazione.

Il Regolamento per il Personale, formalmente gravato, non ha tuttavia formato oggetto di specifiche censure, non essendo stato indicato il parametro di riferimento rispetto al quale condurre il vaglio di legittimità, contenendo peraltro previsioni sostanzialmente simmetriche a quelle recate dal D.P.R. n. 487 del 1994, invocato a sostegno dell'azione.

Sotto altro profilo, ma con considerazioni connesse a quelle sopra illustrate, deve, inoltre, ritenersi che nessuna violazione della legge n. 124 del 2015 – recante delega al Governo ad adottare decreti legislativi di semplificazione e riordino anche in materia del “lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa”, con individuazione, tra i principi e criteri direttivi, della “soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni” – può ritenersi, nella fattispecie integrata, e ciò in quanto trattasi di disposizione che si riferisce al pubblico impiego privatizzato, che non ricomprende l'impiego svolto alle dipendenze della Banca d'Italia, dovendo comunque ulteriormente rilevarsi che in sede di esercizio della delega, con l'adozione del D.Lgs. n. 75 del 2017, non è stata disposta alcuna soppressione del requisito del voto minimo di laurea.

Né emergono profili di irragionevolezza nella individuazione, tra varie opzioni possibili, della soglia di 105/110 piuttosto che di una leggermente più alta o più bassa, rispondendo tale soglia, in modo congruo e proporzionato, alla finalità di operare una selezione basata sulla preparazione dimostrata dai candidati in esito al corso di laurea senza che questa possa trasformarsi – proprio per tale rispondenza a detta finalità - in una misura discriminatoria, sfuggendo invece al sindacato di legittimità censure che attengono più propriamente al merito dell'azione amministrativa, quale la concreta individuazione del voto di laurea.

In conclusione, alla luce delle considerazioni sin qui illustrate, il ricorso in esame deve essere rigettato, stante la rilevata infondatezza delle censure con esso proposte.

La novità della questione consente tuttavia di disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Seconda Bis

definitivamente pronunciando sul ricorso N. 1292/2018 R.G. e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così statuisce:

li rigetta;

compensa tra le parti le spese di giudizio.,

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, Estensore

Antonella Mangia, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO