

Roma, 09/05/2025 prot. 67

Al Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Roberto Alesse

Al Vice Ministro della Giustizia, Francesco Paolo Sisto

Al Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia, Giusi Bartolozzi

Per conoscenza

Al Direttore Centrale del personale Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Simone D'Ecclesiis

Al Capo Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, Gaetano Campo

Al Vicecapo dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Lina Di Domenico

All'Ispettorato per la Funzione Pubblica, Dipartimento della Funzione Pubblica

Alla Procura Generale presso la Corte dei Conti

**Oggetto: Concorso pubblico per 40 dirigenti II fascia ADM – Prot. 414208/RU del 5 novembre 2021.
Diffida, istanza di autotutela ex Art. 21-nonies della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e accesso agli atti.**

1

Confintesa Funzione Pubblica, in persona del Segretario Generale e legale rappresentante pro tempore, Avv. Claudia Ratti, con sede legale in Roma, Via Boezio 14, 00193, codice fiscale 97619480581, rappresentata e difesa dall'Avv. Claudia Ratti, PEC: info@pec.confintesafp.it, in riferimento allo scorrimento della graduatoria del concorso pubblico per 40 dirigenti di seconda fascia ovvero al trasferimento degli idonei presso il Ministero della Giustizia, espone quanto segue.

1. ILLEGITTIMA SEGMENTAZIONE DEL CONCORSO IN PROFILI PROFESSIONALI

Il bando in oggetto ha suddiviso il concorso in otto ambiti (codici: ADM/DIR-AMM, ADM/DIR-LEG, ecc.), ciascuno con requisiti e materie proprie.

L'art.15, comma 1, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165 stabilisce che le pubbliche amministrazioni sono dotate di un ruolo unico dei dirigenti, articolato solo in due fasce: prima e seconda fascia. Qualsiasi ulteriore suddivisione è ammessa solo se prevista espressamente da una norma primaria o da un regolamento legittimato dalla legge.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non rientra tra le amministrazioni dotate per legge di ruoli dirigenziali distinti (come invece avviene, ad esempio, nella sanità, nelle università o negli enti di ricerca). Dunque, l'ADM è soggetta alla disciplina ordinaria del D.Lgs. 165/2001.

La segmentazione operata nel bando 2021 (otto profili distinti con prove e requisiti differenziati) ha quindi ricreato indebitamente una frammentazione del ruolo dirigenziale, che il legislatore ha invece voluto unificare per garantire maggiore mobilità, imparzialità e flessibilità amministrativa.

La suddivisione non trova alcuna copertura in una norma primaria, né è giustificata da un regolamento di amministrazione approvato secondo le forme previste. L'unico riferimento è a una determinazione interna (Prot. 6586/RU del 10.1.2022), che non ha forza di legge e non può derogare alle disposizioni del D.Lgs. 165/2001.

Per essere legittima, una distinzione tra dirigenti amministrativi, tecnici o sanitari deve essere espressamente autorizzata da una norma che, nel caso di specie, non sembra esistere.

Il tentativo dell'ADM di istituire de facto più profili dirigenziali mediante codici concorsuali diversi, senza un fondamento normativo, viola i principi di legalità, imparzialità e buon andamento sanciti dalla Costituzione (Artt. 3 e 97) e dalla legge.

2

Ed invero, l'art.23 del D.Lgs. 165/2001 consente, sì, di articolare il ruolo unico dei dirigenti in "apposite sezioni" per salvaguardare particolari competenze tecniche, ma tale facoltà è subordinata a precisi presupposti che, nel caso dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non sono stati rispettati:

- **Fonte regolamentare necessaria.** La creazione delle sezioni deve avvenire con un atto organizzativo di rango regolamentare – lo Statuto o il Regolamento d'amministrazione adottato ai sensi dell'art.6, comma 1, del medesimo decreto – previa informativa sindacale e controllo degli organi di vigilanza. ADM, invece, si è limitata a emanare una determinazione dirigenziale (n. 6586/RU del 10 gennaio 2022), priva di quel rango e di quel procedimento.
- **Persistenza del concorso unico.** Anche in presenza di sezioni, il reclutamento deve avvenire con le modalità ordinarie dell'art.28 (concorso pubblico unitario, mobilità, eventuale corso-concorso SNA). ADM, al contrario, ha moltiplicato i concorsi: otto codici distinti, ognuno con prove, requisiti e graduatorie proprie, trasformando le "sezioni" in veri e propri ruoli autonomi.
- **Sezioni interne, non ruoli separati.** Le sezioni sono concepite come articolazioni interne del ruolo unico e non possono cristallizzare barriere alla mobilità orizzontale. La segmentazione operata in sede di concorso dall'ADM, però da un lato impedisce a un dirigente assunto con il

profilo, ad esempio, "TEC" di transitare su funzioni "AMM", svuotando la ratio unitaria voluta dal legislatore, dall'altro paradossalmente non viene rispettata neanche dalla stessa Agenzia.

- **Tutela del principio di imparzialità.** La creazione di micro-graduatorie tecniche non comunicanti, fondate su requisiti abilitanti esclusivi, comprime l'accesso di potenziali candidati e si pone in rotta di collisione con gli Artt. 3 e 97 della Costituzione, come già rilevato dalla giurisprudenza.

In sintesi, l'art. 23 non legittima affatto la procedura adottata dall'ADM: mancando la fonte regolamentare, alterandosi il meccanismo di reclutamento e precludendosi la mobilità interna, la frammentazione in otto profili resta contra legem e integra i vizi di nullità e annullabilità già dedotti nella diffida.

2 SULLA NULLITÀ DEL BANDO EX ART. 21-SEPTIES DELLA LEGGE 241/1990

L'art.21-septies della Legge 7 agosto 1990, n. 241, dispone che è nullo l'atto amministrativo adottato in difetto assoluto di attribuzione. Nel caso di specie, la segmentazione del concorso è stata adottata da un Direttore senza potere normativo in materia di organizzazione del ruolo dirigenziale, che resta di competenza esclusiva del legislatore.

Tale vizio è insanabile, perché incide sulla validità del titolo concorsuale e sulla regolarità delle procedure susseguenti (commissioni distinte, materie differenziate, criteri di selezione non uniformi).

3

3. UTILIZZO DELLA GRADUATORIA PER ASSUNZIONI DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.

Sono state stipulate due convenzioni tra ADM ed il Ministero della Giustizia con cui quest'ultimo si riserva di attingere alla graduatoria del presente concorso per la copertura di proprie vacanze dirigenziali.

Le due convenzioni sono con il Dipartimento DOG (prot. m_dg.DOG.21/01/2025.0000716.ID) e l'altra con il DAP (prot. 365/D del 14 gennaio 2025).

Le convenzioni richiamano L'art.34-bis, comma 1, del D.Lgs. 165/2001, e indicano espressamente la volontà di acquisire un contingente di dirigenti di II fascia appartenenti al "settore amministrativo-contabile" (ADM/DIR-AMM).

3.1 INVALIDITÀ DERIVATA DELLE CONVENZIONI ADM-MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Posto che il bando di concorso risulta viziato da difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art.21-septies della Legge 7 agosto 1990, n. 241, l'invalidità si propaga ex lege ai provvedimenti che da esso traggono fondamento.

In base al principio dell'effetto caducante, la graduatoria concorsuale è atto meramente esecutivo: se il bando è nullo o annullato, la graduatoria è priva di causa giuridica.

Le convenzioni di scorrimento poggiano esclusivamente su detta graduatoria; caduto il presupposto, esse risultano a loro volta nulle o comunque illegittime per derivazione, con conseguente inefficacia di ogni decreto di nomina o contratto individuale stipulato in loro esecuzione.

Eventuali erogazioni retributive connesse a tali atti espongono i responsabili a danno erariale ai sensi dell'art.1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"), come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile.

Ne discende la necessità di sospendere immediatamente l'esecuzione delle convenzioni e di procedere all'annullamento in autotutela dell'intero procedimento assunzionale.

3.2 VIOLAZIONE DELL'ITER DI MOBILITÀ OBBLIGATORIA EX ART. 34-BIS DEL D.LGS. 165/2001

Prima di ricorrere alle graduatorie di concorso di altre amministrazioni, il Ministero della Giustizia è tenuto a pubblicare un interpello sul Portale Mobilità (paragrafo § 2.2 della Circolare Funzione Pubblica n. 1/2022, che impone l'obbligo di pubblicazione degli avvisi sul Portale Mobilità a decorrere dal 1° luglio 2022) e a verificare l'assenza di dirigenti in disponibilità.

Da una verifica effettuata alla data odierna, salvo errori della scrivente, sul Portale Mobilità non risultano avvisi relativi a dirigenti di II fascia richiesti dal Ministero della Giustizia per l'anno in corso; si chiede pertanto conferma ufficiale dell'avvenuto o mancato adempimento.

3.3 INCOERENZA CON LE PROPRIE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Un ulteriore, e non meno rilevante, elemento di criticità risiede nella circostanza che il Ministero della Giustizia ha recentemente avviato proprie procedure concorsuali per l'assunzione di dirigenti di seconda fascia, le cui selezioni sono ancora in corso, il che rende ancora più ingiustificata e potenzialmente illegittima la scelta di attingere ad una graduatoria esterna.

Nello specifico, risulta che il Ministero della Giustizia ha bandito:

1. Il concorso per l'assunzione di 54 unità di livello dirigenziale di seconda fascia - Organizzazione giudiziaria, con scheda di sintesi del 23 dicembre 2024.
2. Il concorso per l'assunzione di 11 unità di livello dirigenziale di seconda fascia riservato al personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione giudiziaria - Organizzazione giudiziaria, con scheda di sintesi del 28 marzo 2025.

Tali procedure, specificamente mirate alle esigenze e ai profili professionali del Ministero della Giustizia, avrebbero dovuto costituire il canale primario di reclutamento.

La decisione di utilizzare una graduatoria dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con profili professionali formati per competenze doganali/fiscali, in presenza di concorsi propri e recenti, si pone a nostro avviso, in palese contrasto con i principi di:

- Buon andamento e imparzialità (Art. 97 Cost.): La ricerca del candidato più idoneo ed efficiente dovrebbe avvenire attraverso procedure concorsuali mirate alle reali esigenze dell'Amministrazione che assume. Attingere da una graduatoria esterna per profili non specifici, quando si dispongono di propri concorsi attivi, denota una potenziale irrazionalità nella gestione delle risorse umane e nella selezione delle professionalità necessarie, lesiva del principio di buon andamento.
- Equivalenza professionale (Art. 30 D.Lgs. 165/2001): L'utilizzo della graduatoria ADM per il Ministero della Giustizia, in luogo delle proprie procedure concorsuali, solleva forti dubbi sulla reale equivalenza professionale tra le funzioni dirigenziali richieste dal Ministero e le competenze specifiche acquisite dai candidati attraverso il concorso ADM. Ciò vanifica lo scopo dell'art.30 che prevede una valutazione di compatibilità tra le mansioni.

La preferenza accordata alla graduatoria ADM in un contesto di propri concorsi attivi, e il reclutamento di profili non specificamente selezionati per le esigenze del Ministero della Giustizia, si configura come un'ulteriore violazione dei principi di legalità, imparzialità ed eguaglianza, aggravando i vizi già riscontrati nel procedimento senza considerare la evidente volontà di NON valutare adeguatamente il personale interno il Ministero della Giustizia che da anni svolgono di fatto funzioni dirigenziali e che non ricevono alcun riconoscimento.

3.4 DEROGA IMPROPRIA AL PRINCIPIO DELLO SCORRIMENTO SELETTIVO

La giurisprudenza contabile e la Circolare FP n. 1/2015 precisano che lo scorrimento verso altre amministrazioni è ammissibile solo su graduatorie "generali".

Nel caso di specie, la graduatoria ADM è segmentata per codici: il prelievo dei soli idonei "AMM" crea un trattamento preferenziale e discrimina gli idonei degli altri 6 codici, in contrasto con L'art.3 della Costituzione e con L'art.35, comma 5-ter, del D.Lgs. 165/2001 (che impone l'uso integrale e non frazionato delle graduatorie).

3.5 ASSENZA DI EQUIVALENZA PROFESSIONALE EX ART. 30 DEL D.LGS. 165/2001

Il Ministero della Giustizia possiede un ruolo unico dei dirigenti dell'area funzioni centrali: l'assunzione di figure nate per l'amministrazione doganale – con competenze doganali/fiscali – senza alcuna verifica di corrispondenza tra mansioni e funzioni ministeriali viola il principio di equivalenza professionale (Cons. St., Sez. VI, 6731/2021).

3.6 CONTRARIETÀ AL PRINCIPIO DI IMPARZIALITÀ (ART. 97 COST.)

Il trasferimento di idonei, selezionati secondo materie doganali, a un dicastero con funzioni giudiziarie elude la regola del pubblico concorso "mirato" sulle competenze effettivamente richieste dal Ministero della Giustizia.

Per quanto sopra, la convenzione ADM–Giustizia, in assenza dei passaggi obbligatori sopra indicati, si configura come atto privo dei presupposti di legge e, se attuata, determinerebbe una duplicazione dei vizi già gravanti sulla graduatoria ADM, con ulteriore lesione dei principi di legalità, imparzialità ed eguaglianza.

6

Per le ragioni suesposte, CONFINTESA FP , come dinanzi rappresentata,

1. Ai sensi dell'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, si chiede all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di:

- Disporre l'annullamento d'ufficio del bando di concorso prot. n. 414208/RU del 5 novembre 2021, per i motivi integralmente richiamati;
- Sospendere con effetto immediato ogni efficacia della graduatoria approvata, sino al completamento di una verifica tecnico-giuridica dell'intera procedura.

2. si diffidano le Amministrazioni destinatarie dal:

- procedere ad alcuno scorrimento della graduatoria del concorso;
- disporre trasferimenti o assegnazioni di idonei ad altre amministrazioni, in particolare al Ministero della Giustizia;

3. ai sensi dell'art.22 e ss. della Legge 7 agosto 1990, n. 241, si chiede a ciascuno per quanto di competenza, l'immediato e integrale rilascio dei seguenti atti e documenti, ritenuti di interesse diretto, concreto e attuale per la tutela delle posizioni giuridiche della scrivente e degli interessi rappresentati:

- Copia di tutti i pareri interni ed esterni (inclusi quelli del MEF/PCM-DFP) relativi alla legittimità della segmentazione del concorso ADM per dirigenti di II fascia.
- Copia di tutti i pareri e le note (inclusi quelli del MEF/PCM-DFP) relativi alle convenzioni stipulate con il Ministero della Giustizia per l'utilizzo della graduatoria ADM, con particolare riferimento alla compatibilità di tale scorrimento con L'art.34-bis del D.Lgs. 165/2001 e con la Circolare Funzione Pubblica n. 1/2022.
- Copia di tutti gli interpelli pubblicati sul Portale Mobilità (o Portale InPA) dal Ministero della Giustizia per dirigenti di II fascia nell'anno in corso e negli anni precedenti, a comprova dell'avvenuto adempimento degli obblighi di legge prima di ricorrere alla graduatoria ADM.
- Documentazione comprovante la verifica dell'assenza di dirigenti in disponibilità o in soprannumero presso il Ministero della Giustizia, propedeutica alla stipula delle suddette convenzioni.
- Ogni altro atto o documento relativo alla gestione e allo scorrimento della graduatoria del concorso ADM in oggetto e alla sua utilizzazione da parte di altre amministrazioni.

7

In difetto di riscontro entro i termini di legge si procederà con ulteriori azioni.

Distinti saluti

Segretario Generale

(Avv. Claudia Ratti)
Claudia Ratti