

Publicato il 02/05/2024

N. 08767/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 13071/2023 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 Quarta Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 13071 del 2023, proposto da Anna Scalzi, rappresentata e difesa dall'avvocato Paola Rita Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione e Formez PA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***nei confronti***

Maura Lai, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento, previa adozione di misure cautelari,***

- del decreto n. 166/2023 con Id n. 48422625 inviato via PEC in data 22 settembre 2023 a firma del Presidente della SNA, con il quale è stata disposta l'esclusione della ricorrente dalla procedura concorsuale con la seguente dicitura: “non essendo munita del titolo di master di secondo

livello previsto dall'art. 2 comma 1, lett. a1), del bando di concorso citato in premessa”;

- della nota inviata via PEC del 22 settembre 2023 del Coordinatore della SNA;

- della graduatoria aggiornata il 22 settembre 2023 degli ammessi alle prove scritte fissate per i giorni 26 e 27 ottobre 2023 pubblicata sul sito della SNA il 22 settembre 2023;

- del bando di concorso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 4<sup>a</sup> Serie speciale - «Concorsi ed esami», n. 103 del 30 dicembre 2022;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi i verbali di valutazione dei titoli recanti contenuti pregiudizievoli per la ricorrente e allo stato non conosciuti;

nonché per la condanna in forma specifica

delle amministrazioni resistenti all'adozione del provvedimento di ammissione al corso-concorso selettivo o direttamente al corso SNA di formazione dirigenziale per il reclutamento di 294 dirigenti nelle amministrazioni statali per cui è causa;

ove occorra, in via subordinata, per la condanna

delle stesse al risarcimento dei danni in forma specifica *ex art. 30, co. 2 c.p.a.* o per equivalente da quantificarsi in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri, della SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione e di Formez PA;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2024 il dott. Valerio Bello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con bando pubblicato sul Portale “inPA” e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 4<sup>a</sup> Serie speciale - «Concorsi ed esami», n. 103 del 30 dicembre 2022, è stato indetto il "Concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di 352 allievi al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di 294 dirigenti nelle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici".

L'art. 2, comma 1, del bando ha previsto, per i soggetti non dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che: “1. Per l'ammissione al concorso è richiesto il possesso dei requisiti di seguito indicati: a) titolo di studio: a1) laurea specialistica o magistrale oppure diploma di laurea conseguito secondo gli ordinamenti didattici previgenti al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, nonché dottorato di ricerca, o master di secondo livello, o diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 aprile 2018, n. 80”.

L'art. 5 della *lex specialis* ha previsto che “gli esami consistono in tre prove scritte e una orale” ed il successivo art. 6 che, “Nel caso in cui il numero di domande di partecipazione sia pari o superiore a tre volte il numero dei posti messi a concorso, si svolge, anche presso sedi decentrate e con il supporto di strumentazione informatica, ivi compresi dispositivi mobili nella più ampia generalizzazione, una prova preselettiva per determinare l'ammissione dei candidati alle prove scritte”.

1.1. In data 26 gennaio 2023, la ricorrente ha presentato domanda di partecipazione al concorso, dichiarando di essere in possesso dei seguenti titoli:

- abilitazione all'esercizio della professione forense presso le giurisdizioni superiori;
- laurea in giurisprudenza;

- master di secondo livello - scuola di specializzazione avvocato internazionalista rilasciato dalla “Scuola nazionale di Alta Formazione Specialistica” dell’Unione forense per la tutela dei diritti umani (UFDU) costituita in seno al Ministero della Giustizia, al Consiglio nazionale Forense, in convenzione, oltre che con la Scuola Superiore dell’Avvocatura, con cinque Istituti Universitari italiani quali l’Università Sapienza di Roma, l’Università degli Studi di Firenze, l’Università degli Studi di Macerata, l’Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli e l’Università degli Studi di Udine.

1.2. In data 27 giugno 2023, la ricorrente ha partecipato alla prova preselettiva, superandola con un punteggio di 42,43, superiore a quello minimo richiesto per accedere alla successiva fase del concorso.

1.3. A seguito dello svolgimento della prova preselettiva, gli uffici della SNA hanno provveduto a svolgere le verifiche relative al possesso dei requisiti dichiarati nella domanda di partecipazione, limitatamente ai candidati ammessi alle prove scritte, come previsto dall’art. 3, comma 8, del bando di concorso. Espletate tali verifiche, con nota dell’8 settembre 2023, la SNA ha chiesto alla ricorrente di fornire chiarimenti in ordine alla natura e alle caratteristiche del titolo *post lauream* dichiarato nella domanda di partecipazione, non risultando riconducibile ad alcuno dei tre titoli tassativamente previsti dal bando.

1.4. Con comunicazione del 10 settembre 2023, la candidata ha chiarito le ragioni per cui il titolo posseduto rientrerebbe tra quelli post-universitari considerati utili ai fini dell’accesso al corso concorso di formazione dirigenziale, poiché avente le caratteristiche di cui all’art. 2 del D.P.C.M. 27 aprile 2018, n. 80. A seguito di ulteriori verifiche istruttorie, in data 22 settembre 2023, la SNA ha trasmesso alla ricorrente una nota nella quale ha evidenziato come il titolo in questione non sarebbe ascrivibile né ad un master universitario di secondo livello né ad un diploma conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con il D.P.C.M. 27 aprile 2018, n.

80. Conseguentemente, con Decreto n. 166/2023 Id n. 48422625, è stata disposta l'esclusione della candidata dalla procedura concorsuale.

2. Con il ricorso in epigrafe, notificato a mezzo PEC il 5 ottobre 2023 alle amministrazioni resistenti e tempestivamente depositato in pari data, la ricorrente ha impugnato, al fine di ottenerne l'annullamento, previa sospensione, il provvedimento di esclusione *de quo* e gli atti consequenziali, chiedendo altresì l'adozione di un provvedimento che le consentisse di partecipare alle successive fasi del concorso. A sostegno delle proprie domande, la parte ha dedotto tre motivi di ricorso, di seguito sinteticamente esposti e come meglio articolati nell'atto introduttivo:

2.1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 2, COMMA 1, LETT. A1), DEL BANDO DI CONCORSO – ERRONEA APPLICAZIONE DEI CRITERI DI VALUTAZIONE DEL TITOLO POST-UNIVERSITARIO – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DELLE CIRCOSTANZE - ILLOGICITA' - ECCESSO DI POTERE PER INCOERENZA INTERNA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA - IRRAGIONEVOLEZZA, INGIUSTIZIA MANIFESTA E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI UGUAGLIANZA, DI BUON ANDAMENTO E DI IMPARZIALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA FEDE NELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA - ECCESSO DI POTERE PER SCORRETTEZZA E SLEALTÀ DEL COMPORTAMENTO ASSUNTO DALLA SNA – ILLEGITTIMITÀ.

La ricorrente contesta quanto affermato nel provvedimento di esclusione, vale a dire di “non essere munita del titolo di master di secondo livello”, nonché nella nota che chiarisce la “non riconducibilità della ‘Scuola di Alta Formazione Specialistica dell'Unione forense per la tutela dei diritti

umani' al novero delle scuole di specializzazione individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 aprile 2018, n. 80". Sostiene che l'art. 2 del D.P.C.M. in questione, che disciplina le caratteristiche dei diplomi di specializzazione utili ai fini della partecipazione al concorso per titoli ed esami di cui all'articolo 28, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 per l'accesso alla qualifica di dirigente, dovrebbe essere letto congiuntamente all'art. 4 del medesimo decreto, secondo il quale "sono da considerare utili anche: a) i titoli post universitari riconosciuti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del D.P.C.M. 29 settembre 2004, n. 295; b) i diplomi di specializzazione rilasciati dalle Scuole di specializzazione ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 3 novembre 1999, n. 509".

Viene altresì richiamato l'art. 2 del D.P.C.M. 29 settembre 2004, n. 295, che, al comma 2, considera "utili ai fini dell'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale i titoli post-universitari rilasciati da istituzioni formative pubbliche o private costituite anche in consorzio, a seguito di corsi biennali, ovvero annuali cumulabili purché conseguiti in anni di corso diversi, riconosciuti secondo le procedure disciplinate dall'articolo 4".

Il titolo post- universitario posseduto dalla ricorrente è stato rilasciato dalla "Scuola nazionale di Alta Formazione Specialistica" dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani (UFDU), riconosciuta dal Ministero della Giustizia, dal Consiglio nazionale Forense in convenzione/consorzio, oltre che con la Scuola Superiore dell'Avvocatura e con cinque Istituti Universitari italiani. Tale scuola, dunque, non sarebbe un mero ente di formazione privato ma un'istituzione pubblico-privata riconosciuta costituita in un vero e proprio consorzio universitario sotto il diretto controllo del Ministero della Giustizia. Per accedervi non è sufficiente la laurea, ma è necessario essere iscritti all'albo degli Avvocati. Da qui

discenderebbe la qualifica del titolo posseduto dalla ricorrente, non solo come master di secondo livello, ma anche come titolo addirittura superiore ai diplomi di specializzazione richiamati dall'art. 4, D.P.C.M. n. 80/2018 *sub* lettera b), per il conseguimento dei quali è sufficiente il possesso della sola laurea.

Peraltro, la durata della Scuola UFDU corrisponderebbe alle caratteristiche di cui all'art. 2 del D.P.C.M. 27 aprile 2018, n. 80, ovvero: “a. avere durata almeno biennale; b. concludersi con un esame finale; c. prevedere che il rilascio del relativo diploma sia subordinato alla regolare frequenza del corso e al superamento delle prove finali d'esame”.

Alla luce di tali riferimenti normativi e delle caratteristiche del titolo vantato, gli atti impugnati sarebbero illegittimi per difetto di istruttoria, nonché per disparità di trattamento, non essendo stato applicato un principio di equivalenza tra “master di secondo livello” e titolo rilasciato dalla Scuola di specializzazione per Avvocati costituita presso le Università, in convenzione con esse e sotto il controllo del MUR. Inoltre, sarebbe stata illegittimamente negata l'equipollenza del titolo conseguito dalla ricorrente rispetto al Diploma rilasciato dalle Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali (valevole ai fini dell'accesso alla procedura selettiva), avente caratteristiche inferiori, in quanto conseguito da studenti privi del titolo di Avvocato.

**2.2. VIOLAZIONE DEL QUADRO EUROPEO DELLE QUALIFICHE (EQF): - ACCORDO STIPULATO IN SEDE DI CONFERENZA PERMANENTE STATO - REGIONI N. 252 del 20/12/2012 - DIRETTIVA 2005/36/CE SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI NELL'UE COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 2013/55/UE REGOLAMENTO UE N. 1024-2012 - RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DEL 26 NOVEMBRE 2018 - CONVENZIONE SUL RICONOSCIMENTO DI LISBONA 1997 - D.M. DEL MINISTRO DEL LAVORO DI CONCERTO CON IL MINISTRO**

DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA E DELLA RICERCA DEL 13-2-2013 CHE ADOTTA IL PRIMO "RAPPORTO ITALIANO DI REFERENZIAZIONE DELLE QUALIFICAZIONI AL QUADRO EUROPEO EQF" - DECRETO 8 GENNAIO 2018 DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA - ISTITUZIONE DEL QUADRO NAZIONALE DELLE QUALIFICAZIONI RILASCIATE NELL'AMBITO DEL SISTEMA NAZIONALE DI CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 16 GENNAIO 2013, N. 13 - DPCM 16 APRILE 2018 N. 78 SUI TITOLI VALUTABILI PER L'ACCESSO ALLA QUALIFICA DI DIRIGENTE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4, 35, 51, 97 DELLA COSTITUZIONE. SVIAMENTO DI POTERE ED ECCESSO DI POTERE PER ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, MANIFESTO TRAVISAMENTO DEI FATTI, IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ, DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E INGIUSTIZIA MANIFESTA.

Il titolo posseduto dalla ricorrente, per le sue caratteristiche, rientrerebbe nel livello 8 (livello massimo) della griglia di riconoscimento delle qualifiche a livello europeo e, come tale, sarebbe assimilabile ad un Master di secondo livello. Pertanto, sarebbe discriminatorio non riconoscere tale qualifica anche in Italia. Ignorando, a suo dire, il quadro europeo delle qualifiche, la SNA avrebbe adottato un provvedimento di esclusione discriminatorio, illogico e viziato da eccesso di potere.

2.3. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI ASSORBIMENTO DEL TITOLO INFERIORE IN QUELLO SUPERIORE - VIOLAZIONE DEL FAVOR PARTECIPATIONIS - VIOLAZIONE DEGLI ART. 3 E 97 DELLA COSTITUZIONE.

La ricorrente invoca una pronuncia di questo Tribunale (T.A.R. Lazio, sez. I Bis, 24 dicembre 2021, n. 13458) che, in un caso analogo a quello in

esame, nell'esaminare il rapporto tra possesso del Diploma di Specializzazione in Professioni Legali e abilitazione all'esercizio della professione forense, ha fatto applicazione del principio dell'assorbimento del titolo inferiore in quello superiore, ammettendo a partecipare al concorso SNA un avvocato privo di titolo di studio post-universitario.

3. In data 24 ottobre 2023, si sono costituite in giudizio, a mezzo della difesa erariale, le amministrazioni resistenti, eccependo il difetto di legittimazione passiva degli enti diversi dalla SNA - soggetto che ha adottato gli atti impugnati - ed evidenziando, nel merito, che:

3.1. il titolo posseduto dalla ricorrente non potrebbe qualificarsi master di secondo livello, poiché non rilasciato da un'università, bensì dalla "Scuola di Alta Formazione Specialistica dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani" che "opera per l'alta formazione specialistica degli avvocati in forza della Convenzione sottoscritta con il CNF avente ad oggetto, in condivisione progettuale, l'organizzazione e gestione di corsi di alta formazione"; tale ente non avrebbe, dunque, natura accademica; il titolo vantato, per le medesime ragioni, non potrebbe neppure qualificarsi come diploma di specializzazione, dal momento che mancherebbe di uno dei requisiti richiesti dal DPCM 80/2018 all'art. 2, vale a dire l'essere stato rilasciato da scuole di specializzazione istituite presso le università o gli istituti universitari italiani o stranieri; peraltro, il richiamato art. 2 del DPCM 295/2004, che ampliava la sfera dei titoli riconoscibili ai fini dell'ammissione al corso-concorso bandito dalla SNA, non sarebbe invocabile in quanto non più in vigore;

3.2. quanto al preteso scostamento rispetto al quadro europeo delle qualifiche, l'elencazione dei titoli di accesso al concorso prevista dalla legge e dal bando avrebbe carattere tassativo;

3.3. quanto, infine, alla mancata considerazione del titolo di Avvocato come assorbente rispetto ai titoli di formazione accademica *post lauream*, il principio invocato sarebbe sprovvisto di base normativa.

4. Il Collegio, con ordinanza n. 7283 del 2 novembre 2023, ha respinto l'istanza cautelare della ricorrente, ritenendo non sussistente il *fumus boni iuris* in relazione ai motivi di ricorso proposti.

5. All'udienza pubblica del 19 marzo 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare, è fondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Formez PA.

Ad avviso del Collegio, infatti, in tema di controversie aventi ad oggetto l'impugnazione di atti adottati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, la legittimazione passiva spetta unicamente alla SNA, in quanto ente che, in forza degli artt. 28, d.lgs. n. 165/01 e 3, d.P.R. n. 70/13 (Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), espressamente bandisce la procedura selettiva e adotta gli atti inerenti la procedura concorsuale.

7. Può poi prescindere dall'esame della questione della ricevibilità del ricorso giacché lo stesso è infondato nel merito alla stregua delle ragioni già espresse in sede cautelare e delle ulteriori considerazioni che seguono.

7.1. Occorre premettere che, in linea di principio, l'amministrazione gode di ampia discrezionalità nell'individuazione dei requisiti per l'ammissione ad una procedura concorsuale, che va esercitata tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire o per l'incarico da affidare. Naturalmente, in quanto esercizio di discrezionalità, tale potere di scelta non può essere esercitato in modo arbitrario ed è suscettibile di sindacato giurisdizionale sotto i profili della illogicità, arbitrarietà, contraddittorietà e irragionevolezza. Tali limiti imposti all'amministrazione lasciano ampio spazio ad operazioni interpretative, suscettibili di essere avallate in sede giurisdizionale, di tipo

manipolativo della *lex specialis*, dirette ad ampliare la partecipazione alla procedura selettiva a soggetti in possesso di titoli o esperienze professionali non espressamente previsti quali requisiti di accesso ma a questi assimilabili ove riscontrabile una relazione di omogeneità. Si iscrive in questo contesto anche il principio, di creazione giurisprudenziale, dell'assorbimento del titolo inferiore nel titolo superiore, giacché l'esclusione dal concorso di soggetti in possesso del secondo, in quanto presupponente il primo per conoscenze e abilità acquisite, si risolverebbe in una violazione dei canoni di uguaglianza e di ragionevolezza.

7.2. Ciò posto, occorre distinguere i casi in cui è l'amministrazione, nel quadro dei principi generali evidenziati, ad individuare i requisiti di partecipazione al concorso da quelli in cui è la fonte normativa, primaria o subprimaria, a vincolare, in modo più o meno stringente, tale potere di scelta, che opera *“in assenza di una fonte normativa che stabilisca autoritativamente il titolo di studio necessario e sufficiente”* (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 18 gennaio 2024, n. 83). In tali ipotesi - a patto che il bando di concorso vi si attenga pedissequamente e, dunque, risulti in sé legittimo - è principalmente la disposizione di legge o di regolamento che occorre tener presente ai fini della verifica della riconducibilità del titolo vantato dall'aspirante a quelli previsti per la partecipazione, giacché il legislatore ha inteso limitare tale determinazione normalmente rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione che bandisce la procedura selettiva.

7.3. Ciò vale, in particolare, per il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), oggetto di una regolamentazione di dettaglio (contenuta nel d.P.R. n. 70/13 di attuazione e integrazione dell'art. 28, d.lgs. n. 165/01) che, tenuto conto della natura e delle finalità della selezione - essa costituisce, insieme al concorso bandito dalla singola amministrazione, una delle modalità di accesso alla qualifica dirigenziale - non ammette, in linea di principio, integrazioni di sorta. In altri termini, alla luce degli interessi coinvolti,

sottesi al reclutamento del personale destinato a svolgere compiti fondamentali di organizzazione e gestione nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato, non appaiono predicabili soluzioni interpretative che, attraverso la deduzione di vizi tipici della discrezionalità amministrativa, tendono, in realtà, a stimolare un sindacato sostitutivo del giudice amministrativo.

8. Venendo al caso di specie, come già evidenziato in sede cautelare, il titolo vantato dalla ricorrente va correttamente qualificato come attestato conseguito all'esito di un percorso di formazione biennale valevole ai fini dell'ottenimento e l'indicazione del titolo di avvocato specialista a norma dell'art. 9 della legge professionale n. 247 del 2012. La questione della sua riconducibilità nel novero dei titoli richiesti per l'accesso al concorso SNA dall'art. 2, co. 1, lett. a1) del bando va risolta negativamente. Ancorché il bando non indichi espressamente la natura del "master di secondo livello" che deve essere posseduto dagli aspiranti, l'art. 7, d.P.R. n. 70/13 (richiamato nel preambolo e che, perciò, costituisce sua etero-integrazione) prevede che "al corso-concorso selettivo di formazione di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere ammessi (...) i soggetti muniti di (...) master di secondo livello *conseguito presso università* italiane o straniere dopo la laurea magistrale". Tale non è, dunque, il titolo vantato dalla ricorrente, ad onta del rapporto di convenzionamento con diverse Università, previsto dal comma terzo del predetto art. 9 ai soli fini dell'organizzazione dei corsi. Non si tratta, dunque, di un master rilasciato da Università, italiane o straniere, come richiesto dalla normativa di cui la SNA ha fatto corretta applicazione. Va ribadito, ancora una volta, che il principio, in forza del quale, "*con riferimento alla valutazione dei titoli formativi post lauream, devono essere ritenuti equiparabili ai master i corsi di perfezionamento post lauream che presentino le medesime caratteristiche, in relazione alla durata, al numero delle ore di insegnamento ed alla previsione di un esame finale*" (Cons. St.,

Sez. III, 9 febbraio 2022, n. 918), non può trovare applicazione allorché non sia l'amministrazione procedente, nell'esercizio della propria discrezionalità, a fissare i requisiti di partecipazione, bensì il legislatore in modo puntuale e tassativo e che, laddove non residuino margini di discrezionalità amministrativa, non può verificarsi alcun fenomeno di estensione della determinazione autoritativa a fattispecie analoghe, pur entro i limiti della congruità e della ragionevolezza.

8.1. Analogamente, quanto alla pretesa qualificazione del titolo come “diploma di specializzazione”, si osserva che il d.P.C.M. n. 80/18 (adottato in attuazione del menzionato art. 7, d.P.R. n. 70/13), recante l'individuazione delle scuole di specializzazione che rilasciano i diplomi che consentono la partecipazione ai concorsi per la qualifica di dirigente di seconda fascia, prevede, all'art. 2, che i diplomi di specializzazione utili ai fini della partecipazione sono quelli rilasciati da scuole di specializzazione istituite presso le università o gli istituti universitari. Il requisito dell'istituzione del corso/conseguimento del titolo presso università o istituti universitari, per la sua portata univoca, non appare surrogabile dalla stipula di una semplice convenzione con le università per l'organizzazione e il funzionamento del corso da parte di altro ente, pubblico o privato. Inoltre, è inconferente, nel caso di specie, il richiamo effettuato dalla ricorrente all'art. 2 del previgente d.P.C.M. n. 295/04, che considerava utili ai fini dell'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale i titoli post-universitari rilasciati, non solo da istituti universitari, ma anche da istituzioni formative private, in quanto abrogato dal nuovo d.P.C.M. n. 80/18 che regola la stessa materia; inoltre, la disposizione transitoria ivi contenuta (art. 4) fa salvi esclusivamente “i titoli post universitari riconosciuti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del D.P.C.M. 29 settembre 2004, n. 295” (che prevedeva un formale procedimento, su istanza delle istituzioni interessate) – riconoscimento di cui non è stata fornita la prova,

ove avvenuto – nonché “i diplomi di specializzazione rilasciati dalle Scuole di specializzazione ai sensi dell’articolo 13, comma 6, del decreto del Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca 3 novembre 1999, n. 509”, che a sua volta richiama soltanto titoli rilasciati da istituzioni universitarie.

8.2. Neppure pare possa essere invocata una disparità di trattamento rispetto ai candidati in possesso del diploma conseguito presso le Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali (oltre che per le ragioni anzidette) neppure sotto il profilo del c.d. assorbimento (di cui si dirà più diffusamente *infra*, par. 9), in quanto i relativi programmi, che prevedono l’approfondimento di un gran numero di discipline giuridiche, per definizione, si pongono in antitesi rispetto a quello di un corso di formazione di taglio specialistico.

8.3. Infine, sulla medesima questione del valore del titolo di specializzazione, il Collegio ritiene che la censura circa la violazione delle regole in tema di riconoscimento a livello europeo dei titoli e delle qualifiche professionali sia in parte riproduttivo delle deduzioni già esaminate e in parte infondato, in quanto in questa sede non si controverte in ordine all’equivalenza transfrontaliera dei titoli, ma al possesso o meno dei requisiti di partecipazione ad un concorso nazionale.

9. A questo punto, è necessario affrontare il tema dell’operatività, nel caso di specie, del principio dell’assorbimento del titolo inferiore in quello superiore. Ad avviso della ricorrente, in sintesi, il superamento dell’esame di abilitazione all’esercizio della professione forense dovrebbe considerarsi assorbente rispetto ai titoli post-universitari richiesti dal bando e, segnatamente, al diploma conseguito presso le Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali (SSPL), giacché queste ultime sarebbero preordinate all’acquisizione di conoscenze funzionali al superamento dell’esame di abilitazione.

9.1. Il Collegio è ben consapevole dell'esistenza del precedente invocato dalla ricorrente (T.A.R. Lazio, sez. I Bis, 24 dicembre 2021, n. 13458), ove il Tribunale si è espresso in senso favorevole all'assorbimento in un caso del tutto analogo, così come dell'orientamento che, in generale, ammette tale forma di integrazione della *lex specialis* nel raffronto tra titoli di studio, il superiore dei quali comprende *“ad un livello di maggiore approfondimento e specializzazione, gli insegnamenti impartiti e le attività formative e/o pratiche previste dai programmi del corso di studi che conduce al titolo ‘inferiore’ (ex multis, T.A.R. Lazio Roma, sez. I Bis, 12 aprile 2021, n. 4259). Tuttavia, già nel precedente favorevole alla ricorrente, è stata evidenziata la criticità connessa al fatto che “invero, il titolo c.d. ‘assorbente’, diversamente dal titolo ‘assorbito’ (che è un titolo di studio, in quanto titolo di specializzazione post lauream), è costituito da un’abilitazione professionale conseguita all’esito dello specifico percorso formativo e di tirocinio disciplinato dalla legge professionale forense. Non si tratta cioè di un titolo di studio ma di un titolo professionale”*, tanto che della regola dell'assorbimento viene fatta espressamente applicazione analogica e non diretta. In particolare, l'*eadem ratio* viene rinvenuta nella circostanza per cui *“Le scuole di specializzazione per le professioni legali infatti, in base alla legge che le disciplina (Capo II, articolo 16, del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398) hanno lo scopo di formare i futuri magistrati, avvocati e notai al fine di consentire loro, all’esito del superamento del concorso o dell’esame di stato, di accedere alla relativa professione. L’avvenuto conseguimento del titolo di avvocato, quindi, costituisce necessariamente un ‘quid pluris’ rispetto al possesso del diploma di SSPL in quanto dimostra che quel soggetto, possiede già (e ad un livello superiore) le competenze e le conoscenze tecniche richieste dal titolo post lauream. È significativo osservare, al riguardo, che il diploma di specializzazione per le professioni legali è, in definitiva, un titolo propedeutico alla partecipazione all’esame di abilitazione professionale (o*

*al concorso per magistrato o per notaio), sicché sarebbe contraddittorio e inutilmente “vessatorio” imporre la frequenza di un corso di specializzazione propedeutico nei confronti di chi abbia già raggiunto il risultato finale, costituito dal superamento dell’esame di abilitazione. Ed invero, il ricorrente non ha ritenuto di conseguire anche il diploma SSPL in quanto era già avvocato. Si sarebbe trattato del conseguimento di un titolo di studio superfluo nel suo caso”.*

9.2. Tali considerazioni non appaiono condivisibili.

In primo luogo, il termine “assorbimento”, già dal punto di vista semantico, implica che ciò che è “assorbito” perda completamente la propria individualità per essere ricompreso in ciò che è “assorbente”. Ciò implica che tra il secondo termine della relazione (ciò che è “assorbente”) e il primo (ciò che è “assorbito”) sussista un’identità sul piano qualitativo, altrimenti l’assorbimento non potrebbe operare, giacché parte di ciò che è assorbito - eterogenea rispetto a ciò che è “assorbente” - continuerebbe ad esistere e a dispiegare effetti giuridici, verificandosi piuttosto un fenomeno di parziale sovrapposizione. Tale è la ragione per cui la giurisprudenza ha elaborato e continua ad applicare la regola dell’assorbimento in questa materia allorché la relazione sia tra titoli di studio, come nel caso tipico del diploma di scuola secondaria superiore in rapporto al diploma di laurea in una disciplina omogenea, rispetto ai quali sussiste una sovrapposizione di materie agevolmente verificabile attraverso l’esame dei piani di studio. Pertanto, se, come affermato nella sentenza citata, le SSPL “*hanno lo scopo di formare i futuri magistrati, avvocati e notai*” ed è noto che trattasi di professioni diverse, non si vede come l’intero piano formativo delle Scuole possa ritenersi (completamente) assorbito dal superamento dell’esame di abilitazione allo svolgimento di una soltanto di queste. Il superamento dell’esame di abilitazione, dunque, non dimostra affatto il possesso di tutte le conoscenze che le Scuole offrono (tantomeno necessariamente la conoscenza di tutte le materie di studio con un maggiore livello di

approfondimento, come richiesto dalla giurisprudenza), essendo queste dirette a formare figure professionali eterogenee (e, soprattutto, a fornire gli strumenti necessari per la preparazione a concorsi ed esami diversi, ciascuno connotato da proprie peculiarità). Ancora, l'affermazione secondo la quale *“il ricorrente non ha ritenuto di conseguire anche il diploma SSPL in quanto era già avvocato. Si sarebbe trattato del conseguimento di un titolo di studio superfluo nel suo caso”* pecca per eccesso, giacché il fatto che il diploma in questione sia “superfluo” ai fini dell'esercizio della professione forense non può voler dire che lo stesso sia “superfluo” anche ai fini della partecipazione ad un concorso pubblico che espressamente lo richiede.

9.3. Pertanto, appare certamente più corretto l'orientamento tradizionale secondo il quale *“in materia di procedure concorsuali trova applicazione il principio dell'assorbimento del titolo inferiore in quello superiore in virtù del quale nel caso in cui il bando di concorso preveda quale requisito di partecipazione ad una selezione pubblica un determinato diploma tecnico, deve ritenersi dovuta l'ammissione di un candidato in possesso di laurea "coerente", in quanto il possesso di un titolo superiore ed assorbente consente in via generale la partecipazione ai pubblici concorsi per i quali sia richiesto un titolo inferiore, dal momento che le materie di studio del primo comprendono, con un maggiore livello di approfondimento, quelle del secondo”* (ex multis, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 6 luglio 2023, n. 1739). Per un'opzione più rigorosa, anch'essa condivisibile, esso trova applicazione soltanto allorché tra i titoli ricorra un rapporto di necessaria presupposizione (ex multis T.A.R. Lazio, sez. I, 9 gennaio 2023, n. 288), che implica quel rapporto di rigorosa omogeneità alla base dell'elaborazione giurisprudenziale del criterio dell'assorbimento.

10. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato, con compensazione delle spese di lite tra le parti in considerazione della complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Formez PA;
- rigetta il ricorso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Valerio Bello, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Valerio Bello**

**IL PRESIDENTE**

**Rita Tricarico**

**IL SEGRETARIO**