

Pubblicato il 29/10/2022

**N. 14047/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 11444/2021 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 Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11444 del 2021, proposto da Massimo Noschese, Giuseppe Moscato, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Maria Berruti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II 326;

*contro*

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilita' Sostenibili, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Olimpia Maria Pia Mastroianni, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

del decreto del direttore generale n. 465 del 3 novembre 2021, e della Circolare (personale registro ufficiale U n. 47834 del 4 novembre) cui era allegato nella parte in cui dispongono l'esclusione dei ricorrenti dalla procedure selettive, riservata ai dipendenti ruoli MIT, per titoli ed esami, per

la progressione dalla Seconda alla Terza area funzionale, fascia retributiva 1, per la copertura di 174 posti nell'ambito della dotazione organica del già Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel profilo professionale di funzionario della comunicazione;

degli esiti dell'“incontro tra amministrazione OO.SS. e CUG in ordine agli adempimenti da adottare nei confronti dei candidati che hanno dichiarato il possesso di titoli non in linea con le disposizioni previste dal relativo bando di selezione, sconosciuti dai ricorrenti ma citate nel decreto di esclusione sopra menzionato;

per quanto occorre possa, del Bando (prot. registro decreti div.04 R 376 dell'8 settembre 2020) e della contrattazione collettiva nazionale integrativa, ove interpretata nel senso di ritenere i titoli accademici e post accademici dichiarati dai ricorrenti non siano assimilabili, quanto a materie ed indirizzi, a quelli indicati dal DPR 442/2001 e/o testualmente previsti dal Bando di cui sopra o addirittura direttamente esclusi dallo stesso;

della nota di riscontro prot. 48568 del 9 novembre 2011 alla diffida inviata a firma del sottoscritto procuratore con la quale si confermava l'esclusione del dott. Noschese;

della nota di riscontro prot. 48563 del 9 novembre 2011 alla diffida inviata a firma del sottoscritto procuratore con la quale si confermava l'esclusione del dott. Moscato;

di ogni altro atto connesso, preordinato, conseguente e/o prodromico, ancorché non conosciuto con ampia riserva di motivi aggiunti nei termini di legge;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2022 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. I dottori Massimo Noschese e Giuseppe Moscato, dipendenti in ruolo del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, in possesso del Diploma di Accademia delle Belle Arti – Corso in Scenografia, partecipavano alla procedura selettiva, riservata ai dipendenti ruoli MIT, per titoli ed esami, per la progressione dalla Seconda alla Terza area funzionale, fascia retributiva 1, nel profilo professionale di funzionario della comunicazione, di cui al Bando dell'8 settembre 2020;
  2. Con la circolare del 4 novembre 2021 veniva fissata la data delle prove e si allegavano gli elenchi degli ammessi oltre al decreto di esclusione dei “candidati che hanno dichiarato il possesso di un titolo di studio non in linea con le disposizioni di cui al presente articolo”, comprendenti anche il nominativo degli odierni esponenti;
  3. In data 5 e 9 novembre 2021, i ricorrenti inviavano due diffide all'amministrazione per l'annullamento delle esclusioni e la riammissione immediata alla procedura che venivano riscontrate con note del 9.11.2021 (prot. nn. 48563 e 48568 del 9 novembre 2011) di conferma della disposta esclusione;
  4. Avverso la suddetta esclusione insorgevano gli esponenti che si dolevano del fatto che nonostante fossero in possesso di titoli di studio che risultavano ammessi dal Bando, gli stessi non erano stati riconosciuti tali dall'amministrazione per effetto dell'illegittima attività interpretativa ed applicativa del bando di **concorso** posta in essere dalla Commissione deputata al vaglio delle domande;
- In particolare, il bando per la partecipazione alla selezione richiedeva il possesso del “Diploma di laurea ovvero laurea, laurea specialistica, laurea

magistrale in scienze della comunicazione o in relazioni pubbliche e materie assimilate nonché, per i laureati in discipline diverse, titolo di specializzazione o di perfezionamento post laurea o altri titoli post universitari in comunicazione, relazioni pubbliche o materie assimilate, rilasciati da università ed istituti universitari italiani e stranieri ovvero dalla Scuola della Pubblica Amministrazione (Legge 150/2000 e successivo Regolamento attuativo);

Diploma di laurea in lettere o titoli universitari equipollenti ovvero laurea, laurea specialistica, laurea magistrale equiparate; Diploma di laurea in lingue e letterature straniere o titoli universitari equipollenti ovvero laurea, laurea specialistica, laurea magistrale equiparate;

4.1. Deducevano gli esponenti, con il primo motivo di ricorso, che tale formulazione del bando, in ragione della natura multidisciplinare dell'area inerente all'attività di comunicazione per la quale i ricorrenti intendevano concorrere, postulava –da un lato- il fatto che i titoli posseduti dagli esponenti dovessero ritenersi “assimilabili” a quelli espressamente contemplati nel bando e, dall'altro, che dovessero –in ogni caso- ritenersi equipollenti o equiparati alla laurea in lettere che dava espressamente accesso alla selezione in parola.

Pertanto, l'opera interpretativa della Commissione si sarebbe posta in conflitto con i principi di par condicio e di massima partecipazione stante che, in presenza di requisiti di partecipazione non sufficientemente chiari, si sarebbe dovuta privilegiare una interpretazione estensiva della *lex specialis*; ciò anche in ragione del fatto che trattavasi di una selezione interna;

4.1.1. I ricorrenti evidenziavano, altresì, come entrambi fossero in possesso di un titolo di studio dichiarato equipollente ai Diplomi Accademici di II° Livello di cui alla Classe LM 65 (scienze dello Spettacolo e produzione multimediale) che, a sua volta, è equiparata al Diploma di Laurea in Lettere. Pertanto, anche per tale ragione, la disposta esclusione dei ricorrenti doveva ritenersi illegittima.

4.2. Con il secondo motivo di ricorso gli esponenti lamentavano, altresì, il fatto che la disposta esclusione non fosse in alcun modo motivata, che l'istruttoria condotta si rivelasse del tutto carente e che il provvedimento di esclusione fosse scaturito all'esito di un irrituale coinvolgimento delle organizzazioni sindacali;

4.2.1. Infine rappresentavano come l'illegittimità dell'operato del Ministero emergesse anche dal raffronto con le procedure indette da altre amministrazioni che, invece, avevano espressamente ricompreso i titoli posseduti dai ricorrenti tra quelli costituenti requisiti per l'ammissione;

5. Si costituiva in giudizio il Ministero resistente il quale, in via preliminare, eccepiva l'inammissibilità del ricorso per tardività dell'impugnazione atteso che il provvedimento immediatamente e direttamente lesivo della situazione giuridica soggettiva degli interessati doveva ritenersi essere il Bando che declinava i requisiti di ammissione alla procedura e che dunque avrebbe dovuto essere impugnato autonomamente, nei termini di decadenza di cui all'art. 120 comma V c.p.a.;

5.1. Nel merito osservava che, nel definire i titoli di studio che davano diritto alla partecipazione alla procedura concorsuale in narrativa, l'Amministrazione aveva tenuto rigorosamente conto dell'Ordinamento Professionale redatto ai sensi del CCNL 2006-2009 e dei titoli accademici ivi previsti per l'accesso ai singoli profili professionali, nonché delle tabelle di equipollenza previste dal MIUR ed evidenziava la palese non assimilabilità delle materie oggetto del Diploma di Accademia delle Belle Arti – Corso in Scenografia con quelle oggetto di un Diploma di laurea in Scienze della comunicazione o in relazioni pubbliche;

Allo stesso tempo, il Diploma posseduto dai ricorrenti non poteva ritenersi rientrante tra i titoli equiparati o equipollenti al Diploma di laurea in lettere o in lingue e letterature straniere, secondo quanto previsto espressamente dalla tabella di equiparazione del MIUR di cui al Decreto interministeriale del 9 luglio 2009;

La difesa erariale sottolineava, inoltre, come la mancata previsione nel Bando di criteri di assimilabilità da seguire non poteva che essere intesa come volontà del Ministero resistente di inibire l'accesso a titoli diversi ed ulteriori rispetto a quelli esplicitamente previsti dalla lettera del Bando ovvero espressamente ritenuti equiparati o equipollenti per legge e, in tale contesto, la Commissione di valutazione si era semplicemente limitata ad accertare in capo ai candidati il possesso o meno dei titoli espressamente previsti dal Bando e le equipollenze ed equiparazioni di cui alla tabella MIUR del 9 luglio 2009. Peraltro, la previsione di ulteriori due titoli di studio abilitanti alla partecipazione alla selezione quali la laurea in "Lettere" e in "Lingue e letterature straniere, oltre alle equipollenze ed equiparazioni di legge e regolamento" evidenziavano come fosse, a maggior ragione, precluso alla Commissione operare alcuna ulteriore integrazione o assimilazione.

Ulteriormente, l'amministrazione evidenziava di essere vincolata, nell'individuazione dei titoli abilitanti alla partecipazione alla selezione, alle norme vigenti nel proprio ordinamento professionale disciplinante l'accesso alle varie qualifiche e precisava che la laurea posseduta dagli esponenti non solo non figurava tra i titoli previsti dall'Ordinamento Professionale per il profilo di "Funzionario della comunicazione", nè risultava suscettibile di equipollenza con altre lauree previste dall'Ordinamento Professionale del M.I.M.S.. Infatti non poteva ritenersi consentita una "eterointegrazione" delle tabelle di equipollenza in applicazione del principio della proprietà transitiva; pertanto, il Diploma in Scenografia conseguito e fatto valere dai due ricorrenti pur dichiarato equipollente, ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici, al titolo di laurea magistrale di cui alla Classe LM-65 (Scienze dello Spettacolo e produzione multimediale) a sua volta non poteva essere equiparato al Diploma di Laurea in Lettere in quanto in materia di equipollenza tra titoli accademici del vecchio ordinamento il MIUR aveva da tempo precisato che "le equipollenze valgono e operano esclusivamente per i diplomi di laurea del vecchio ordinamento espressamente citati nei relativi



## DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio è chiamato a scrutinare l'eccezione preliminare formulata dall'Amministrazione resistente secondo la quale il ricorso proposto si rivelerebbe inammissibile in quanto proposto tardivamente rispetto all'atto che si assume essere immediatamente lesivo, ovvero il bando di **concorso** che, a dire del Ministero, nel definire i requisiti di partecipazione alla selezione, recava una clausola immediatamente escludente laddove non contemplava i titoli di studio posseduti dagli esponenti;

1.1. L'eccezione è priva di pregio.

Il bando espressamente prevedeva che erano ammessi a partecipare alla selezione i soggetti in possesso dei seguenti titoli di studio *“Diploma di laurea ovvero laurea, laurea specialistica, laurea magistrale in scienze della comunicazione o in relazioni pubbliche e materie assimilate nonché, per i laureati in discipline diverse, titolo di specializzazione o di perfezionamento post laurea o altri titoli post universitari in comunicazione, relazioni pubbliche o materie assimilate, rilasciati da università ed istituti universitari italiani e stranieri ovvero dalla Scuola della Pubblica Amministrazione (Legge 150/2000 e successivo Regolamento attuativo);*

*Diploma di laurea in lettere o titoli universitari equipollenti ovvero laurea, laurea specialistica, laurea magistrale equiparate; Diploma di laurea in lingue e letterature straniere o titoli universitari equipollenti ovvero laurea, laurea specialistica, laurea magistrale equiparate.”*

Pertanto il bando, nell'annoverare il diploma di laurea in lettere o titoli universitari equipollenti ovvero la laurea, laurea specialistica, laurea magistrale equiparate, non recava una disposizione percepibile come immediatamente espulsiva in ragione dell'espreso richiamo alle equipollenze ed alle equiparazioni riferibili a tale laurea.

La lesione nei confronti degli esponenti, pertanto, si è concretizzata solo all'esito dell'attività interpretativa condotta dall'Amministrazione inerente al vaglio dell'ascrivibilità del titolo posseduto dai ricorrenti al novero di quelli

che, anche in ragione delle equipollenze e equiparazioni, davano accesso alla procedura. A valle di tale attività, infatti, con l'adozione del gravato decreto, sono stati individuati i candidati esclusi dalla selezione in ragione del rilevato mancato possesso dei requisiti di partecipazione.

Sul punto, è consolidata la giurisprudenza che afferma come *“l'onere d'immediata impugnazione del bando di concorso è, quindi, circoscritto al caso della contestazione di clausole riguardanti requisiti di partecipazione che siano ex se ostative all'ammissione dell'interessato o, al più, impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale; detto onere deve invece essere escluso nei riguardi di ogni altra clausola, dotata solo di astratta e potenziale lesività delle determinazioni, cioè, non produttiva di per sé di alcun pregiudizio certo ed immediato, ma solo eventuale, futuro e incerto, la cui idoneità a produrre un'effettiva lesione potrebbe essere valutata unicamente all'esito della procedura, ove negativa per l'interessato”* (T.A.R. Lazio Roma Sez. V, Sent., 15.04.2022, n. 4606)

Ulteriormente è stato precisato che *“a fronte della clausola illegittima del bando di gara o del concorso, il partecipante alla procedura concorsuale non può dirsi ancora titolare di un interesse attuale all'impugnazione, poiché egli non può avere ancora consapevolezza se l'astratta e potenziale illegittimità della predetta clausola si risolverà, o meno, in un esito negativo per la sua partecipazione alla procedura concorsuale e, pertanto, in una effettiva lesione della situazione soggettiva che soltanto da tale esito può derivare (cfr.: Cons. Stato, A.P., 29.1.2003, n. 1).*

*Dai principi sopra esposti emerge che l'impugnazione unitamente all'atto applicativo si giustifica in relazione al fatto che soltanto attraverso quest'ultimo l'illegittimità del bando si traduce in una lesione attuale e concreta della sfera giuridica dell'interessato. L'atto applicativo, dunque, concretizza l'illegittimità della clausola del bando con riferimento alla sfera giuridica dell'interessato, determinando una lesione attuale e concreta della sua posizione giuridico-soggettiva e rendendo in tal modo attuale e concreto l'interesse all'impugnazione.”* (T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 07-04-2021, n. 2295).

Pertanto il ricorso proposto si rivela tempestivo.

2. Nel merito, il ricorso è fondato.

Infatti, i ricorrenti erano entrambi in possesso di un titolo di studio abilitante alla partecipazione alla selezione in parola.

Infatti, il diploma di scenografia conseguito ed esibito dai ricorrenti, per effetto del disposto di cui all'art. 1 comma 103 della Legge 228 del 24 dicembre 2012, è stato dichiarato equipollente ai titoli di laurea magistrale rilasciati dalle università appartenenti (tra le altre) alla Classe LM-65 (Scienze dello spettacolo e produzione multimediale), con riferimento ai diplomi rilasciati dall'Accademia nazionale di arte drammatica, nonché dalle Accademie di belle arti nell'ambito delle scuole di «*Scenografia*» e di «*Nuove tecnologie dell'arte*», di cui alla Tabella A del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212;

La predetta laurea magistrale è stata equiparata a quella in lettere (sempre ai soli fini della partecipazione ai pubblici concorsi) dal decreto interministeriale (Ministro Università e Ricerca, di concerto con il Ministro per la P.A. e l'Innovazione) del 9 luglio 2009.

2.1. Pertanto, i ricorrenti, per effetto della predetta dichiarata equipollenza, erano in possesso di un titolo di studio equiparato al Diploma di Laurea in lettere che dava accesso alla selezione in parola.

Il bando di **concorso** espressamente faceva riferimento, con riguardo al predetto titolo di laurea in lettere, anche al possesso di un titolo universitario equipollente, e recava anche un esplicito riferimento alla titolarità di una laurea magistrale equiparata. Pertanto, la Commissione preposta alla verifica dei requisiti di accesso alla selezione, in ragione del chiaro dettato della *lex specialis*, avrebbe dovuto consentire la partecipazione degli esponenti alla medesima;

2.2. Non coglie, pertanto, nel segno l'eccezione formulata da parte resistente secondo la quale i ricorrenti avrebbero patrocinato l'applicazione di una non consentita indiretta ed implicita equipollenza tra il Diploma di Laurea in Lettere e il Diploma in Scenografia, con ciò contravvenendo all'avviso del

MIUR che precisa come l'equipollenza *“non operi reciprocamente, ma “a senso unico”, vale a dire che se un titolo  $x$  è equipollente al titolo  $y$ , il titolo  $y$  non è automaticamente equipollente a  $x$ ”* e che evidenzia come *“Le equipollenze valgono e operano esclusivamente per i diplomi di laurea del vecchio ordinamento espressamente citati nei relativi decreti di equipollenza e, quindi, non possono essere estese secondo una proprietà transitiva ad altre lauree (es. se un titolo  $x$  è equipollente a un titolo  $y$  e il titolo  $y$  è equipollente al titolo  $z$ , il titolo  $x$  non è equipollente al titolo  $z$ )”*.

Infatti nel caso all'esame del Collegio non si discetta di fare una impropria applicazione della “proprietà transitiva” per il tramite del riconoscimento di una “doppia equipollenza”, ma di riconoscere l'equiparabilità di un titolo che, per tabulas, è stato dichiarato equipollente.

In altri termini, a fronte della riconosciuta equipollenza del diploma rilasciato dall'Accademia delle Belle Arti in Scenografia quale Laurea Magistrale in Scienze dello Spettacolo e produzione multimediale, il passaggio successivo non verte su un'ulteriore (e non ammessa) equipollenza ma sul mero riscontro di una dichiarata equiparazione tra titoli accademici.

2.3. La giurisprudenza ha avuto modo di precisare come equipollenza ed equiparabilità siano concetti distinti e non sovrapponibili

Per *“equipollenza”* si intende la corrispondenza tra titoli accademici ante riforma (o *“vecchio ordinamento”*); per *“equiparazione”* si intende la corrispondenza di titoli accademici ante riforma con titoli post riforma (es. tra laurea quinquennale e classe di laurea specialistica) e anche la corrispondenza tra titoli post riforma (es. tra laurea specialistica e laurea magistrale).

L'equipollenza *“attiene ai rapporti tra i titoli accademici del vecchio ordinamento, al fine di valutarne la reciproca affinità contenutistica, laddove il secondo concerne il raffronto tra i diplomi di laurea (DL) secondo il vecchio ordinamento rispetto alle nuove classi delle lauree specialistiche.”*(cfr. CdS, sez. V<sup>14</sup> febbraio 2019, n° 1523);

2.4. D'altro canto, la stessa documentazione prodotta da parte resistente e afferente alle precisazioni offerte dal MIUR, danno evidenza come il divieto

di applicazione della *“proprietà transitiva”* si riferisca esclusivamente alle equipollenze e non anche al diverso concetto dell’equiparazione dei titoli.

Come osservato, il bando in questione contemplava, peraltro, entrambe le fattispecie, dando rilievo sia alle equipollenze che alle equiparazioni e solo alle equipollenze il MUR riferisce i predetti limiti di operatività (solo in linea unilaterale e diretta e non anche secondo lo schema transitivo).

Ne discende che ben avrebbe dovuto l’Amministrazione anche alla luce delle, invero, eloquenti precisazioni contenute nelle domande di partecipazione alla selezione, rilevare la sussistenza della equiparabilità dei titoli posseduti dagli esponenti alla laurea in lettere che, come detto, consentiva l’accesso alla selezione in questione.

3. Per le suesposte considerazioni, il ricorso è meritevole di accoglimento e per l’effetto vanno annullati gli impugnati provvedimenti, dichiarando il diritto dei ricorrenti alla partecipazione alla selezione e alla permanenza nella graduatoria con conseguente scioglimento della riserva.

4. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso siccome proposto, lo accoglie.

Condanna l’Amministrazione alla rifusione delle spese del giudizio che liquida in euro 2.000,00 (duemila) complessivi.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2022 con l’intervento dei magistrati:

Alfonso Graziano, Presidente FF

Chiara Cavallari, Referendario

Roberto Montixi, Referendario, Estensore

**L’ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Roberto Montixi**

**Alfonso Graziano**

IL SEGRETARIO