

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

Ricorso

Per il Cons. dr. Paolo NOVELLI (C.F. NVLPLA61L06H199G), rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente atto, dall'avv. prof. Nino Paolantonio (C.F. PLNNNI65P28C632O) – che dichiara di voler ricevere le comunicazioni di rito al fax 0632609846 ed alla p.e.c. nino.paolantonio@pec.it – con domicilio digitale eletto all'account p.e.c. nino.paolantonio@pec.it e domicilio fisico presso lo studio del medesimo in Roma, via Brescia n. 15

contro

- la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*
- la CORTE DEI CONTI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*
- il CONSIGLIO DI PRESIDENZA DELLA CORTE DEI CONTI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

e nei confronti

- del Cons. Dr.ssa Daniela ACANFORA
- del Cons. Dr. Luigi IMPECIATI
- del Cons. Dr. Franco MASSI

per l'annullamento, previa concessione di misura cautelare ex art. 55, co. 10°, c.p.a.,

(i) del provvedimento del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti (in appresso "CdP") del 30 dicembre 2021, n. 386, di esclusione del Cons. Novelli dalla procedura di promozione a Presidente di sezione, di cui all'interpello in data 24 novembre 2021; (ii) del presupposto verbale di adunanza delibera del CdP in data 21 dicembre 2021 nel cui ambito è stata votata a maggioranza l'inammissibilità della domanda del Cons. Novelli; (iii) della delibera del CdP in data 21 novembre 2021 con la quale è stata nominata Presidente aggiunto della Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello la dott.ssa Daniela Acanfora, è stato nominato Procuratore regionale per l'Emilia-Romagna il dott. Luigi Impeciati ed è stato nominato Presidente della Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta il dott. Franco Massi; (iv) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale tra cui le successive delibere del CdP di promozione dei suddetti tre Magistrati, di estremi non noti; (v) delle delibere del Consiglio dei Ministri di approvazione delle promozioni, di estremi non noti e (vi) dei rispettivi decreti del Presidente della Repubblica in data 4 febbraio 2022, nonché (vii)

di ogni altro atto presupposto, prodromico, necessario e/o successivo all'insediamento nei predetti posti di funzione da parte dei controinteressati.

Fatto

L'odierno ricorrente Cons. Paolo Novelli, Magistrato della Corte dei conti, con decorrenza 13 settembre 2011 veniva autorizzato dal CdP ad assumere l'incarico di assistente a tempo pieno del giudice costituzionale Aldo Carosi (appena eletto dalla Corte dei conti); di conseguenza, il CdP collocava il medesimo fuori ruolo.

Successivamente allo scadere del mandato novennale del giudice Aldo Carosi, il Cons. Novelli era trattenuto in servizio presso il Servizio studi della Corte costituzionale per la durata di tre mesi a decorrere dal 14 settembre 2010 ed in seguito, in data 14 ottobre 2020, l'Ufficio di Presidenza della Corte costituzionale gli conferiva un incarico di collaborazione a tempo pieno presso il Servizio studi, per la durata di due anni, «per le sue specifiche competenze in materia di contabilità pubblica, finanza pubblica allargata e relazioni finanziarie con l'Unione Europea, nonché di diritto tributario per i rispettivi profili di comparato».

Sia il precedente “trattenimento in servizio” che il successivo incarico di collaboratore a tempo pieno del Servizio studi sono stati autorizzati dal CdP, confermando la permanenza fuori ruolo del medesimo.

Nell'aprile del 2021 il Cons. Novelli partecipava ad altro interpellato indetto con delibera del 24 marzo 2021 per l'assegnazione, previa promozione, di 23 posti di Presidente di sezione.

Il ricorrente si collocava al 24° posto di anzianità di ruolo. All'esito di tale interpellato il medesimo non risultava vincitore. Di particolare rilievo è la circostanza che il CdP, in tale circostanza, non adottava alcun provvedimento di esclusione (come invece avvenuto nella procedura di cui è causa).

Con interpellato del 24 novembre 2021 il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti invitava i Magistrati interpellati, tra cui il ricorrente, “... ai sensi dell'art. 35, comma 2, della delibera n. 231/CP/2019, in data 5 novembre 2019, e ss.mm.ii, a manifestare, entro il giorno 2 dicembre 2021, ore 13:00 - a mezzo e-mail (consigliopresidenza@corteconti.it) - la propria disponibilità per i seguenti posti di funzione:

1. *Presidente della Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli – Venezia Giulia;*
2. *Presidente della Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana;*
3. *Presidente aggiunto della Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello;*

4. *Presidente del Collegio di controllo concomitante;*
5. *Presidente della Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta;*
6. *Presidente della Sezione regionale di controllo per la Basilicata;*
7. *Procuratore regionale per la Valle d'Aosta;*
8. *Procuratore regionale per il Veneto;*
9. *Procuratore regionale per la Lombardia;*
10. *Procuratore regionale per l'Emilia-Romagna;*
11. *Procuratore regionale per l'Abruzzo;*
12. *Procuratore regionale per la Puglia*'.

Il ricorrente partecipava a tale interpello, collocandosi al terzo posto di anzianità di ruolo; egli aveva manifestato la propria preferenza per i posti di Presidente aggiunto della Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, di Presidente della Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta e di Procuratore regionale per l'Emilia-Romagna.

Da segnalare è che la partecipazione agli interpelli, per i Magistrati individuati in ragione dello scorrimento del ruolo secondo il criterio dell'anzianità, è in sostanza obbligatoria per chi aspiri alla promozione (anche solamente in una prospettiva futura), in quanto, come peraltro espressamente rammentato nell'ultimo *caveat* dello stesso interpello, ai sensi dell'art. 37 della citata delibera n. 231/CP/2019, e ss.mm.ii., *“i magistrati che non partecipano al turno di conferimento delle funzioni direttive non possono partecipare in via definitiva alle procedure di promozione”*.

In data 22 dicembre 2021, la “sintesi dei lavori del CdP” del 21 dicembre 2021 rendeva noti i vincitori della procedura di promozione, tra i quali il ricorrente non figurava.

In data 30 dicembre 2021 il Cons. Novelli inoltrava al CdP ed al Presidente della Corte dei conti istanza di accesso agli atti della procedura.

Lo stesso giorno il CdP trasmetteva tramite mail il provvedimento n. 386 con il quale, considerato che *«il Consiglio di presidenza, con votazione segreta, ha ritenuto che le attività svolte dal Consigliere Paolo Novelli, a decorrere dal settembre 2011 in posizione di fuori ruolo extra-istituzionale presso la Corte costituzionale in qualità di assistente di giudice costituzionale e di collaboratore a tempo pieno presso il Servizio studi, non possono essere ritenute assimilabili al servizio istituzionale svolto in ruolo né di analogo rilievo rispetto agli altri posti indicati dal citato art. 36, comma 2, della delibera n. 231/CP/2019, e che, pertanto, il Consigliere Paolo Novelli non sia promovibile a Presidente di sezione, in quanto le funzioni svolte presso l'Istituto, comprensive di quelle svolte in posizione di fuori ruolo istituzionale, e ad esse comunque assimilabili, sono inferiori ai due terzi dell'intera carriera del magistrato»*, stabiliva: *«il Consigliere Paolo*

Novelli è escluso dalla procedura di promozione a Presidente di sezione, di cui all'interpello in data 24 novembre 2021, in quanto, essendo le attività svolte dal medesimo magistrato, a decorrere dal settembre 2011 in posizione di fuori ruolo extra-istituzionale, non assimilabili al servizio svolto in ruolo, ai sensi dell'art. 36 della delibera n. 231/CP/2019 e ss.mm.ii., le funzioni svolte presso l'Istituto, comprensive di quelle svolte in posizione di fuori ruolo istituzionale e ad esse comunque assimilabili, risultano inferiori ai due terzi dell'intera carriera del magistrato».

Tale illegittimo provvedimento veniva assunto in esito all'adunanza del CdP del 21.12.2021, nel cui ambito veniva discussa l'ammissibilità della domanda del ricorrente alla stregua dell'art. 36 della delibera CdP 231/2019, recante il "testo unico della delibera n. 140/CP/2018 coordinato con tutte le delibere successivamente intervenute in materia di nomine, promozioni ed assegnazioni a posti di funzione dei magistrati della Corte dei conti", secondo cui, "ai fini della promovibilità, le funzioni svolte presso l'Istituto, comprensive di quelle svolte in posizione di fuori ruolo istituzionale, e ad esse comunque assimilabili, non debbono essere inferiori ai due terzi dell'intera carriera del magistrato. A questi fini, i posti di fuori ruolo non istituzionale assimilabili a quelli di fuori ruolo istituzionale sono così individuati:

- *componente o agente temporaneo della Corte dei conti europea;*
- *componente del collegio dei revisori della NATO;*
- *presidente di autorità di vigilanza o di garanzia;*
- *componente di autorità di vigilanza o di garanzia;*
- *altre posizioni, tra cui quelle svolte in aspettativa senza assegni ex art. 23 bis d.lgs n. 165/2001, ritenute di analogo rilievo dal Consiglio di presidenza a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti da valutare in base ad un giudizio di assimilabilità con le funzioni istituzionali?*

Tale questione veniva trattata nelle Adunanze del 6 e del 21 dicembre 2021.

Nel verbale del 6.12.2021 si legge: «Il Presidente della Commissione introduce l'argomento segnalando la necessità di deliberare preliminarmente su due diversi profili: il primo, la valutazione, ai sensi dell'art. 36, comma 2, della delibera n. 231/2019, in ordine alla promovibilità dei Consiglieri Palma e Novelli, i quali hanno trascorso in servizio effettivo meno di due terzi della loro carriera, essendo stati collocati, per lunghi periodi, in posizione di aspettativa senza assegni e di fuori ruolo extra-istituzionale; [...] Anche sul primo punto sopra descritto, valutazione della promovibilità dei candidati Novelli e Palma, la Commissione discute ampiamente: il Cons. Novelli, alla luce del lungo periodo, quasi decennale, trascorso in FRE quale assistente di giudici costituzionali eletti dalla Corte, sembrerebbe non avere titolo alla promozione; diverse sono le opinioni dei Componenti sulla natura dell'attività svolta dall'assistente di giudice costituzionale.

Il Cons. Palma, diversamente, presenta una situazione più complessa in quanto il Consiglio dovrà valutare l'assimilabilità dei servizi da lui prestati in aspettativa senza assegni con le funzioni istituzionali. [...] La Commissione, in conclusione, rimette la decisione sull'argomento alla discussione consiliare che avverrà, in seduta non pubblica, nell'adunanza del 14-15 dicembre 2021 e, pertanto, chiede l'iscrizione della questione all'odg della predetta seduta».

Dal verbale della seduta non pubblica del 21 dicembre 2021, al punto n. 3, emerge quanto segue: «Sottopone al Plenum una prima questione discussa anche in Commissione: sono stati invitati a partecipare alla procedura di promozione anche due colleghi (Palma e Novelli) con l'intesa che nel momento in cui si fossero esaminate le domande si sarebbe discusso della questione della loro ammissibilità. Il problema è che i due colleghi hanno avuto un lungo percorso in posizione di fuori ruolo e la norma prevede che almeno 2/3 della carriera debba essere stata espletata in funzioni istituzionali.

Il Presidente Carlino evidenzia che per Novelli l'attività è stata svolta nella qualità di assistente di studio presso la Corte costituzionale e che per Palma l'attività è stata espletata in parte presso la Presidenza Consiglio in posizione di fuori ruolo e in parte presso la Regione Siciliana, anche come Avvocato generale.

Invita gli altri componenti a manifestare la loro posizione se debba o meno essere valorizzata come assimilabile alle funzioni istituzionali l'attività da essi svolta nelle anzidette posizioni.

Prende la parola il Presidente Lupi, il quale fa presente che in realtà la norma parla, da una parte, di assimilazione delle funzioni e quindi è corretto l'intervento del Presidente Carlino però, dall'altro lato, occorre valorizzare il ruolo svolto rispetto alle funzioni di Presidente di sezione; fa presente che in Commissione la discussione si è incentrata su questi aspetti e personalmente ritiene che non si possa parlare di analogo rilievo: ovviamente bisognerà distinguere il dato oggettivo. Novelli sicuramente ha svolto una funzione molto importante nell'ambito della Corte costituzionale ma il lavoro dell'assistente dipende anche dal giudice assistito. Fa esempi di grandi giuristi per i quali l'assistente svolge un ruolo marginale. Nel caso di Novelli sicuramente non è stato così e bisognerà valutare sulla carta le funzioni svolte.

Il Presidente Chiarenza conferma che di questo aspetto si è discusso in Commissione nei termini riportati dal collega Lupi e personalmente ritiene che una distinzione vi sia perché la funzione svolta in posizione di fuori ruolo presso la Corte costituzionale come assistente di studio ha anche dal punto di vista astratto un certo tipo di rilievo e possa essere quindi una funzione assimilabile alle funzioni svolte in ruolo, considerando anche il fatto che la Corte ha un giudice costituzionale e l'assistente svolge il ruolo che gli spetta. In definitiva il Presidente Chiarenza ritiene che ci sia un'assimilazione delle funzioni svolte dal collega Novelli e evidenzia che la norma è stata modificata di recente proprio al fine di consentire una valutazione discrezionale. [...] Interviene il Presidente Silvestri, il quale ritiene che anche se sono due posizioni diverse, ed è difficile fare una comparazione, anche se le due posizioni hanno dei tratti in comune, perché si tratta, per

entrambi i colleghi, di attività di rilievo assimilabili alle funzioni giurisdizionali in senso lato: quello che manca ad entrambi è quel quid in più evidenziato dal collega Lupi. [...] Interviene il Consigliere Atelli in merito alla norma richiamata e fa presente che essa non lo convince molto, forse varrebbe la pena di rivederla perché sarebbe molto penalizzante per i colleghi e legata a valutazioni molto soggettive per quanto riguarda l'assimilabilità delle funzioni. Ritiene che sia opportuno, nel tempo, rivedere la disposizione regolamentare. Il Presidente Carlino fa presente che comunque, con l'ultima modifica della disposizione, è stato fatto un passo avanti perché prima non era prevista la possibilità di valutare le funzioni svolte fuori ruolo; il Consigliere Atelli concorda, però fa presente che soprattutto la seconda parte della norma legata alla assimilabilità delle funzioni è riconducibile a valutazioni soggettive. Il Presidente Carlino ritiene che probabilmente si sarebbe dovuto ridurre il tempo e portarlo alla metà invece che ai 2/3; il Consigliere Atelli concorda e fa presente che trattasi di due colleghi molto validi. [...]. Il Consiglio riprende la trattazione del rubricato punto 3. Si procede con la votazione segreta sul quesito circa l'ammissibilità delle domande dei Consiglieri Novelli e Palma; il Direttore dell'Ufficio di segreteria del Consiglio di presidenza, Consigliere Luca Fazio, dà lettura del primo quesito: la domanda del Consigliere Novelli è ammissibile? Viene inviato ai componenti, attraverso l'uso della piattaforma Microsoft Forms un invito al voto con le seguenti risposte SI/NO. Votanti 10, risposte pervenute 9, 6 risposte sono per il NO, 3 per il SI, 1 voto non espresso. [...] Il Consiglio a maggioranza delibera la inammissibilità delle domande dei Consiglieri Novelli e Palma».

Con successivi provvedimenti – anch'essi impugnati per derivazione dalla illegittima esclusione – venivano nominati il Cons. Impecciati quale Procuratore regionale per l'Emilia-Romagna, la Cons. Acanfora quale Presidente aggiunto della Seconda sezione giurisdizionale di appello ed il Cons. Massi quale Presidente di sezione destinato al posto di funzione di Presidente della Sezione di controllo per la Valle d'Aosta.

I provvedimenti in epigrafe sono gravemente illegittimi alla stregua dei seguenti motivi di

Diritto

I

Il provvedimento di esclusione del Cons. Novelli dalla procedura di interpello è illegittimo per derivazione dalla invalidità della norma regolamentare cui dà applicazione, e che qui espressamente si impugna, ossia l'art. 36 della delibera 231/2019.

Come esposto in fatto, la disposizione regolamentare così recita: “*ai fini della promovibilità, le funzioni svolte presso l'Istituto, comprensive di quelle svolte in posizione di fuori ruolo istituzionale, e ad esse comunque assimilabili, non debbono essere inferiori ai due terzi dell'intera carriera del*

magistrato. A questi fini, i posti di fuori ruolo non istituzionale assimilabili a quelli di fuori ruolo istituzionale sono così individuati:

- componente o agente temporaneo della Corte dei conti europea;
- componente del collegio dei revisori della NATO;
- presidente di autorità di vigilanza o di garanzia;
- componente di autorità di vigilanza o di garanzia;
- altre posizioni, tra cui quelle svolte in aspettativa senza assegni ex art. 23 bis d.lgs n. 165/2001, ritenute di analogo rilievo dal Consiglio di presidenza a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti da valutare in base ad un giudizio di assimilabilità con le funzioni istituzionali?.

La disposizione, quindi, attribuisce al CdP il potere – innominato, come si vedrà – di valutare se una posizione di fuori ruolo sia o meno assimilabile a quella magistratuale svolta in Corte dei conti: si tratta quindi non di un criterio di valutazione – detti criteri sono stabiliti al precedente art. 35 – ma di un requisito di ammissibilità alla procedura.

Tuttavia, questo potere non ha base legale, con la conseguenza che l'art. 36 è, se non illegittimo, addirittura nullo per difetto assoluto di attribuzione.

È pacifico che l'art. 36 in questione introduce un requisito escludente, sottoposto a valutazione soggettiva, per la promozione a Presidente di sezione. Con tale promozione si consegue sia la qualifica di Presidente di Sezione (con conseguente collocamento in ruolo nella apposita sezione dedicata) sia il posto tra quelli disponibili e messi a concorso.

Il requisito dell'espletamento delle funzioni in ruolo (o in posizioni assimilabili) non inferiore ai due terzi della carriera di magistrato introduce un criterio che condiziona *a priori* la possibilità ad essere ammessi alla valutazione comparativa, derivandone la inammissibilità della domanda. Diversamente, nel caso di valutazione positiva sulla assimilabilità delle funzioni fuori ruolo a quelle svolte in ruolo, tale giudizio presuppone logicamente che detti periodi debbano essere considerati (non solo ai fini della ammissibilità, ma anche) ai fini dei requisiti di professionalità specifica e della valutazione dell'attitudine a ricoprire i posti per i quali si concorre.

I compiti di regolazione secondaria riconoscibili agli organi di autogoverno delle Magistrature speciali sono limitati a dettare i criteri per la valutazione comparativa degli aspiranti al posto di funzione che comporti l'attribuzione della qualifica superiore (quindi, anzianità in ruolo e precedenti esperienze e titoli che consentano di valutare l'attitudine a ricoprire il posto), ovvero a riscontrare il possesso di altre condizioni di ammissibilità che

comunque dovrebbero rinvenire un loro fondamento nella normativa primaria; non a stabilire requisiti di ammissione non previsti da alcuna norma primaria.

Nel caso dei magistrati contabili, non si rinviene nelle norme primarie alcuna attribuzione di detto potere.

La disciplina fondamentale risale al Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (e, per certi aspetti, anche al Regolamento per la carriera e la disciplina del personale della Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 ottobre 1933, n. 1364).

L'art. 7 del T.U. 1214 del 1934 prevedeva che *«7. (art. 15, regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3084; art. 3, legge 3 aprile 1933, n. 255) - Il presidente della Corte, i presidenti di sezione, i consiglieri ed il procuratore generale sono nominati per decreto reale su proposta del capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I presidenti di sezione ed il procuratore generale vengono scelti fra i magistrati della Corte dei conti, appartenenti al grado immediatamente inferiore. Il grado di consigliere è conferito, per la metà dei posti, ai funzionari di grado quinto della Corte stessa».*

In seguito, a mente dell'art. 13 della L. 20/12/1961, n. 1345 (Istituzione di una quarta e una quinta Sezione speciale per i giudizi su ricorsi in materia di pensioni di guerra ed altre disposizioni relative alla Corte dei conti), le promozioni nelle diverse qualifiche sono state così regolamentate: *«13. Promozioni a primo referendario, a consigliere e vice procuratore generale, a presidente di Sezione e procuratore generale. Le promozioni da referendario a primo referendario sono disposte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Il giudizio di promovibilità, a scelta o secondo il turno di anzianità, è dato dalla seconda sezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti. Le promozioni da primo referendario a Consigliere o Vice Procuratore Generale e quelle da Consigliere o Vice Procuratore Generale a Presidente di Sezione o Procuratore Generale sono disposte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, previo parere di promovibilità dato dalla prima sezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti».*

L'art. 10 della legge L. 13/04/1988, n. 117 ha istituito il Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Il comma 10 prevede che, *«fino all'entrata in vigore della legge di riforma della Corte dei conti si applicano in quanto compatibili le norme di cui agli articoli 7, primo, quarto, quinto e settimo comma, 8, 9, quarto e quinto comma, 10, 11, 12, 13, primo comma, numeri 1), 2), 3), e secondo comma, numeri 1), 2), 3), 4), 8), 9), della legge 27 aprile 1982, n. 186».*

L'art. 11 della l. 15/2009, tra l'altro, prevede che *«il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge. È composto dal Presidente della Corte, che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale, da quattro rappresentanti del Parlamento eletti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera d), della legge 27 aprile 1982, n. 186, e successive modificazioni, e dell'articolo 18, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205, e da quattro magistrati eletti da tutti i magistrati della Corte. Alle sedute del Consiglio, tranne quelle in sede disciplinare, possono partecipare il Segretario generale della Corte ed il magistrato addetto alla presidenza con funzioni di capo di gabinetto. Qualora, per specifiche questioni, uno dei due sia designato relatore, lo stesso ha diritto di voto per espressa delega del Presidente della Corte».*

Ora, anche ammettendo che il CdP possa dettare i criteri per la valutazione di anzianità e professionalità specifica, esso non ha anche il potere di stabilire (in assenza di alcuna norma primaria che lo preveda o che comunque gli attribuisca un potere di normazione secondaria in materia) requisiti che precludano sostanzialmente per sempre la progressione di carriera dei magistrati contabili.

Ne è conferma il rinvio mobile all'art. 13, 2° comma, n. 1), alla cui stregua il CPGA delibera *“sulle assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti, promozioni, conferimento di uffici direttivi e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati”*.

Per l'interpretazione della disposizione, allorché menziona il potere di deliberare “sulle promozioni”, viene in soccorso l'art. 21, l. 186/82, al fine di individuare entro quali limiti tale attribuzione possa essere esercitata dal C.P.G.A.; limiti che si estendono anche al CdP che, proprio in virtù del rinvio alla l. 186/82, non sono né possono essere più estesi di quelli fissati per il CPGA.

L'art. 21, l. 186/82 citato dispone che *«i consiglieri di Stato e i consiglieri di tribunale amministrativo regionale, al compimento di otto anni di anzianità nelle rispettive qualifiche, conseguono la nomina alle qualifiche di cui al n. 2) del precedente articolo 14, nei limiti dei posti disponibili, previo giudizio di idoneità espresso dal consiglio di presidenza sulla base di criteri predeterminati che tengano conto in ogni caso dell'attitudine all'ufficio direttivo e dell'anzianità di servizio».*

Quindi il C.P.G.A. esprime un “giudizio di inidoneità” sulla base di elementi quali l'anzianità di servizio e l'attitudine all'ufficio direttivo, senza alcun potere di adottare requisiti di accesso alla procedura di promozione.

Il Cons. Novelli è quindi stato escluso dalla procedura di promozione in applicazione di un requisito normato dal CdP in assenza di una norma che attribuisse il potere

regolamentare di fissare quello stesso requisito di accesso, quale l'aver svolto nel periodo di fuori ruolo funzioni assimilabili a quelle di Istituto.

Opinare il contrario significherebbe autorizzare implicitamente gli organi di autogoverno delle magistrature (e persino quelli di "amministrazione del personale") ad introdurre in assenza di copertura legislativa (almeno di norme primarie che debbano indicare come minimo i criteri e le direttive di razionalità da seguire) qualsivoglia condizione o requisito in grado di arrestare – per sempre o per lunghi tempi – la progressione di carriera e l'attribuzione degli incarichi direttivi.

Non solo. Il comma 2 dell'art. 36, come formulato, presta il fianco a critiche di illogicità, intrinseca contraddittorietà, arbitrarietà ed illogicità manifesta.

Esso, infatti, assimila alle funzioni istituzionali incarichi svolti in fuori ruolo che poco o nulla hanno a che fare con le funzioni istituzionali della Corte dei conti. In disparte, infatti, il solo incarico di componente del collegio dei revisori della NATO – che comunque non è soggetta e quindi non applica norme dell'ordinamento italiano – la regola richiama i ruoli di presidente o componente di autorità indipendenti di qualsiasi tipo ma che svolgono attività in settori dell'ordinamento di cui la Corte dei conti non ha alcuna competenza (AGCM, AGCOM, ARERA, e così via).

Tale criterio, piuttosto che fondato su una evidente assimilabilità delle funzioni a quelle dell'Istituto, è viceversa del tutto eccentrico rispetto a quelle stesse funzioni, essendo informato a salvaguardare le esigenze di carriera di quanti siano stati collocati in fuori ruolo per prestare servizio in Autorità, per dir così, "di prestigio", anche se in effetti prive di ogni addentellato con funzioni e competenze della Corte dei conti.

D'altro canto, dal verbale della seduta risulta che più di un componente ha evidenziato che la norma si presterebbe a valutazioni meramente soggettive ed in effetti è quanto si è risolto nel giudizio dei componenti Lupi e Silvestri, laddove hanno laconicamente concluso che quello che sarebbe mancato, nella specie, era un "*quid pluris*", non altrimenti specificato.

Il risultato è che, mentre sono assimilati di diritto incarichi extra-istituzionali che implicano lo svolgimento di funzioni in settori quanto mai estranei e distanti dalle materie e dalle competenze della Corte dei conti, non è ivi previsto invece il ruolo dell'assistente del giudice costituzionale eletto dalla stessa Corte dei conti e destinato invece ad occuparsi

primariamente e in via prevalente proprio di quelle materie ed in ragione delle specifiche competenze riconducibili alla qualifica di magistrato contabile.

Peraltro, il criterio dei 'due terzi' in ruolo di cui all'art. 36 non tiene in alcun conto nemmeno la pregressa esperienza in altre magistrature (nel caso del ricorrente oltre sette anni in magistratura ordinaria), sebbene sia l'unico tipo di esperienza lavorativa che *ex lege* (art 4 comma 1, legge 06/08/1984, n. 425) viene valorizzata (quanto meno ai fini economici), a differenza di tutte le altre carriere che danno titolo a partecipare al concorso di secondo grado per referendario della Corte dei conti, e che invece non danno diritto ad alcun riconoscimento, nemmeno economico.

In sostanza, a differenza di tutti i concorrenti del ricorrente, avevo già cumulato al 2011 oltre 21 anni complessivi di appartenenza alla magistratura (e probabilmente, come indicato nel *curriculum* e nell'autorelazione, l'unico ad aver anche effettivamente presieduto collegi giudicanti, penali).

La radicale illegittimità dell'art. 36 della delibera 231/2019 determina l'illegittimità derivata del provvedimento di esclusione del Cons. Novelli nonché le nomine dei tre controinteressati

II

Come esposto in fatto, dal verbale dell'Adunanza emerge che, in ordine al quesito sulla ammissibilità della domanda del ricorrente, il risultato è stato il seguente: “*Votanti 10, risposte pervenute 9, 6 risposte sono per il NO, 3 per il SI, 1 voto non espresso. [...] Il Consiglio a maggioranza delibera la inammissibilità delle domande dei Consiglieri Novelli e Palma*”.

Tuttavia, l'art. 36 della delibera 231/2019 prevede che la valutazione del CdP su “*altre posizioni, tra cui quelle svolte in aspettativa senza assegni ex art. 23 bis d.lgs n. 165/2001*” possano essere “*ritenute di analogo rilievo dal Consiglio di presidenza a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti da valutare in base ad un giudizio di assimilabilità con le funzioni istituzionali*”.

Il CdP è composto per legge da 11 componenti. Per conseguire il *quorum* dei 2/3 di 11, occorrono almeno 7 voti; 6 voti favorevoli sono insufficienti a deliberare la disposta inammissibilità della domanda del ricorrente che pertanto, anche a tale stregua, è illegittima.

III

I componenti del CdP sono stati chiamati ad esprimersi con un voto favorevole/contrario su una domanda secca: “*la domanda del Consigliere Novelli è ammissibile?*”.

Non essendo stata formulata alcuna motivazione o proposta di motivazione sulla base della quale esprimere il voto favorevole o contrario SI/NO, gli unici, insufficienti indizi

sulle ragioni poste a base della scelta debbono ravvisarsi nel verbale della seduta del 21.12.2021, e quindi nelle considerazioni espresse dagli unici componenti che hanno preso la parola.

Tale motivazione è assente, lacunosa e contraddittoria.

L'art. 36 secondo comma, come già evidenziato, è stato riformulato proprio antecedentemente al presente interpello. Per effetto di tale modifica, la valutazione che il CdP ha ritenuto di dover fare per valutare positivamente le "altre posizioni di analogo rilievo" è stata ancorata ad un "giudizio di assimilabilità con le funzioni istituzionali".

In tal modo, il criterio dell'analogo rilievo, del tutto indeterminato e rimesso a valutazioni meramente soggettive è stato piuttosto ancorato ad un "giudizio" di assimilabilità alle funzioni svolte dalla Corte dei conti.

A tale giudizio si è evidentemente sottratto il CdP con la votazione in esame laddove, in disparte alcune considerazioni generiche (del tipo "si sa che gli assistenti svolgono spesso ruoli marginali" o che quello che manca è "un quid pluris") ha dapprima riconosciuto che l'esame avrebbe dovuto rivolgersi all'attività effettivamente svolta dall'assistente di studio Paolo Novelli, ma poi, senza altro decidere o disporre, ha proceduto senz'altro a mettere in votazione la ammissibilità della domanda del ricorrente.

E tanto sebbene il concorrente avesse prodotto, **a suggello della assimilabilità delle funzioni svolte fuori ruolo con quelle d'Istituto**, e come richiesto, tre lavori tra i tanti effettuati nel novennio presso la Corte, il *curriculum*, una autorelazione che ulteriormente chiariva l'esperienza lavorativa e, non ultima, la valutazione di professionalità redatta dallo stesso Giudice costituzionale A. Carosi.

Tale mole documentale, da sola, avrebbe consentito al CdP di rendersi edotto, al di là di ogni possibile dubbio, del contenuto, della qualità e dello spessore dell'attività svolta dall'assistente di studio.

La decisione del CdP, di passare direttamente alla votazione senza approfondire ed esaminare alcuno dei documenti prodotti, tra l'altro ammettendo di non conoscere quale fosse il contenuto effettivo delle attività svolte dal ricorrente presso la Corte costituzionale, è ancor più grave se si osserva che il medesimo organo ha escluso di effettuare le audizioni personali precedentemente annunciate, e per la quale il candidato Paolo Novelli aveva già offerto la propria disponibilità; nonostante lo stesso interpello evidenziasse a caratteri in grassetto che "Ampia e approfondita valutazione dei precedenti di carriera del magistrato, nonché di

ulteriori utili elementi inerenti le professionalità specifiche, sarà svolta dal Consiglio di presidenza con l'ausilio di eventuali audizioni dei candidati?

Che l'attività svolta dal Cons. Novelli, prima in qualità di assistente di studio e poi di componente del Servizio studi della Corte costituzionale **sia non solo assimilabile ma, anzi, del tutto coincidente con l'attività giurisdizionale e con le altre funzioni della Corte dei conti**, è un dato che emerge ampiamente dai documenti prodotti.

Da quanto evidenziato risulta, in particolare, che l'assistente del giudice svolge l'analisi preliminare delle questioni di legittimità costituzionale assegnate al giudice relatore, compiendo uno studio profondissimo dei fascicoli processuali, curando la ricerca e la raccolta del materiale normativo, delle pronunce giurisprudenziali e dei contributi di dottrina ad esse relativi. Le ricerche, provviste di indici complessi e ragionati, spesso sono formate da volumi per migliaia di pagine di documenti.

L'assistente predispose quindi le **relazioni illustrative** di dette questioni (dette anche *schede illustrative delle ricerche*), vere e proprie monografie (spesso superiori a 50-60 pagine) che approfondiscono tutti i diversi aspetti problematici, dalle questioni preliminari a quelle di merito (anche in ipotesi di prevedibile inammissibilità, palese infondatezza o applicazione della regola dell'assorbimento) e che analizzano ed argomentano tutte le possibili ipotesi di soluzione dell'intera vicenda contenziosa e quindi anche delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. Quindi, concorre alla (o predispose interamente la) redazione della motivazione delle decisioni adottate dalla Corte.

Inoltre, ogni assistente studia ed approfondisce anche le ricerche e le questioni assegnate ad altri giudici costituzionali, discutendole in occasione delle riunioni propedeutiche alle udienze della Corte costituzionale ed illustrandole al giudice che assiste in vista della successiva camera di consiglio.

Fornisce quindi pareri, approfondimenti e contributi anche per gli altri giudici costituzionali.

Infine, segue e studia le bozze delle sentenze che vengono distribuite in vista della loro lettura, redigendo osservazioni e rilievi quando necessario, al fine di concorrere anche alla procedura di correzione dei provvedimenti giurisdizionali.

Il Cons. Novelli ha prodotto al riguardo – nei limiti del consentito dall'interpello - tre lavori nelle diverse materie affrontate, due direttamente ricadenti nell'ambito di competenza della Corte dei conti (una in materia pensionistica pubblica e l'altra su ordinanza di rimessione della stessa Corte dei conti, in materia di bilanci delle aziende sanitarie locali) ed ha altresì

fornito un elenco di tutti gli approfondimenti curati direttamente e personalmente, cui devono però aggiungersi anche tutte le altre questioni studiate e discusse in co-assegnazione con gli altri assistenti.

Ulteriore ed ineludibile conferma dell'importanza, della qualità del lavoro svolto, e soprattutto della sua assimilabilità all'attività giurisdizionale e alle funzioni della Corte dei conti è resa dalla stessa **attestazione di professionalità del giudice A. Carosi**: «[...] *Nel corso del suo incarico si è confrontato con i diversi settori dell'ordinamento, occupandosi di materie e istituti assai eterogenei tra loro, spaziando da complesse questioni concernenti l'urbanistica e l'edilizia, al diritto tributario ed al processo civile.*

Ha inoltre rivelato una eccezionale attitudine allo studio e alla ricerca anche nelle materie concernenti la contabilità e la finanza pubblica delle quali sono stato il principale assegnatario nel novennio di permanenza alla Corte.

Ciò ha richiesto di affrontare uno studio vario e complesso, attraverso la ricerca delle fonti, l'attenta lettura e analisi delle norme, l'individuazione delle relative rationes decidendi, il vaglio meticoloso dei contributi dottrinari e un'esposizione logica e ordinata degli argomenti a supporto di differenti tesi sostenibili.

A titolo esemplificativo, sono state affrontate tematiche relative al diritto del bilancio e della contabilità pubblica (rapporti e conflitti tra Stato e Regioni in materia di concorso agli oneri di finanza pubblica; patto stabilità interno; patto di stabilità obiettivo convergenza e Piano per il Sud; concorso dello Stato alla spesa sanitaria; anticipazioni di cassa; copertura leggi di spesa regionali e provinciali; armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio; contabilità economico-patrimoniale degli enti del SSN), al diritto civile ed alla procedura civile (procedimenti cautelari e limiti alla pignorabilità dei crediti, aumento del contributo unificato per i processi delle sezioni specializzate in materia di impresa: al diritto tributario (imposta di registro; limite dei crediti riscuotibili a 30 euro; compensi arretrati componenti della commissioni tributarie; accise; aliquote ed addizionali IRES), al diritto previdenziale (benefici combattentistici ai militari delle missioni ONU, obblighi di riversamento a carico della Cassa di previdenza dottori commercialisti), al diritto del lavoro (questioni concernenti il rapporto di lavoro pubblico; mansioni superiori degli assistenti amministrativi; indennità premio fine servizio per dirigenti ASL), al diritto dell'Unione europea, ai procedimenti disciplinari, all'urbanistica (sanabilità opere abusive soggette a vincoli ambientali; riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso), alla tutela del paesaggio ed ai piani territoriali paesistici, all'assistenza e solidarietà sociale (definizione e aggiornamento dei LEA socio-sanitari), oltre ai ricorsi in via principale per lesione delle competenze legislative Stato-Regioni.

La materia maggiormente frequentata dal cons. Novelli è stata quella della finanza e della contabilità pubblica. Egli ha curato ricerche inerenti alla nuova disciplina dell'equilibrio di bilancio e della copertura della spesa conseguente alla novella costituzionale del 2012. Ha contribuito a studi approfonditi circa la dogmatica (Laband, Jellinek) inerente alla legge di bilancio intesa in senso formale e alla evoluzione giurisprudenziale che ha condotto alla giustiziabilità del bilancio sotto i profili dell'equilibrio, della copertura e degli altri precetti costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria.

Si è dovuto occupare anche dei risvolti del contenzioso tra Stato e Regioni sull'erogazione delle prestazioni sociali e in particolare sui livelli essenziali delle prestazioni.

Le istruttorie compiute ai fini di un'illustrazione più esauriente delle materie del contendere di volta in volta presentate nel contenzioso tra Stato ed enti territoriali e nei giudizi incidentali sollevati dalle sezioni regionali della Corte dei conti hanno evidenziato un'altissima professionalità del cons. Novelli, il quale, dalla nuda simmetria dei numeri contenuti negli atti finanziari, ha saputo trarre elementi importanti per trasmutare dette relazioni matematiche in chiari oggetti di valutazione, indispensabili per rapportare la fattispecie concreta al precetto costituzionale.

L'ampiezza e l'eshaustività delle ricerche si è accompagnata all'organizzazione dell'ampio materiale raccolto secondo corretti e rigorosi criteri metodologici, mettendo in evidenza un'eccezionale preparazione nei vari rami del diritto nonché, in particolare, spiccata capacità nel fare applicazione alle fattispecie concrete oggetto di studio dei principi e dei canoni dei giudizi di competenza della Corte costituzionale.

Nella discussione dei problemi e nell'analisi delle ricerche di studio, il dott. Novelli ha sempre dato prova di originalità di giudizio, capacità di speculazione e di argomentazione, chiarezza nello stile dell'argomentare, nello scrivere e nell'espone, ed ha così offerto un contributo veramente significativo nell'approfondimento dei diversi profili in esame.

In particolare, le ricerche del dott. Novelli sono state costantemente caratterizzate da un metodo di indagine e di approfondimento rigoroso e di particolare efficacia, tale da non lasciare, all'esito degli approfondimenti, la benché minima traccia di dubbi irrisolti o trascurati. Nondimeno, gli studi del dott. Novelli sono del tutto scevri dai difetti a volte riscontrabili in attività di questo tipo, quali la propensione ad inutili digressioni didascaliche o a ridondanti dimostrazioni di cultura giuridica. Le sue ricerche si caratterizzano invece per lo stile asciutto e l'assoluta padronanza dei termini e del linguaggio giuridico, per la rigorosa consequenzialità con la quale le questioni sono esposte, approfondite e affrontate in ogni loro aspetto,

sempre pienamente in sintonia con le effettive e particolari esigenze sottese alla funzione di assistenza del giudice costituzionale.

Nel corso degli anni, il cons. Novelli è riuscito altresì a coniugare gli studi approfonditi con la capacità di divulgare e far comprendere anche ai non "addetti ai lavori" concetti e principi della contabilità e della finanza pubblica, guadagnandosi unanime stima tra i giudici e gli assistenti e divenendo un punto di riferimento anche per le ricerche e gli studi svolti su altre questioni che erano assegnate ad altri giudici costituzionali».

Se questa relazione fosse stata letta, probabilmente il CdP avrebbe espresso contrario avviso rispetto alla decisione di inammissibilità e, soprattutto, avere potuto rendere una valutazione ponderata assistita da adeguato discorso motivazionale, nella specie del tutto assente ed affidato a generiche quanto neppure comprensibili illazioni.

Non solamente quindi la qualità e la quantità del lavoro svolto come assistente di studio era ampiamente desumibile già dai documenti prodotti, ma lo era altresì dal semplice riscontro che il giudice A. Carosi è stato assegnatario e relatore principalmente, proprio per le stesse ragioni della sua provenienza (eletto dalla Corte dei conti), di **questioni concernenti la contabilità e la finanza pubblica**, non solo nell'ambito dei giudizi di costituzionalità promossi in via principale dallo Stato o dalle Regioni, ma altresì e soprattutto proprio **nei giudizi di legittimità costituzionale sollevati in via incidentale dalla stessa Corte dei conti nelle sue diverse sedi e funzioni (giudizi di parificazione dei rendiconti; esame dei piani di riequilibrio dei bilanci degli enti locali; giudizi in materia di pensioni pubbliche; giudizi di responsabilità amministrativa; ecc.)**, appalesandosi quindi non meramente una "assimilabilità" ma una **perfetta coincidenza e sovrapposizione** con tutte le materie di competenza della Corte dei conti, sia in sede giurisdizionale che di controllo.

Peraltro, lo stesso elenco delle questioni riassunte anno per anno nella Autorelazione del Cons. Novelli evidenzia il peso preponderante che hanno assunto nei suoi studi le materie della "contabilità e finanza pubblica" come risulta dagli stessi estratti dei ruoli della Corte costituzionale.

A tanto aggiungasi che il Cons. Novelli ha anche affrontato e trattato moltissime questioni nei settori più disparati dell'ordinamento, sommando quindi una esperienza multiforme e di ampiezza di gran lunga superiore a quella, anche solo ipoteticamente immaginabile, di qualsiasi altro magistrato della Corte dei conti nel medesimo periodo.

Quanto poi alla **qualità e all'importanza del lavoro svolto**, nonché al **riscontro positivo** (e, se si vuole, anche al “lustrò” dato all'Istituto) **ricevuto dai giudici costituzionali e dai colleghi assistenti** (che sono professori universitari e magistrati), oltre che agli attestati di stima di cui riferisce lo stesso giudice Carosi, ulteriore conferma è data dal fatto che al ricorrente, dopo la cessazione del ruolo di assistente, su proposta del Presidente della Corte costituzionale, assentita dall'Ufficio di Presidenza della Corte costituzionale, è stato conferito **l'incarico di collaboratore a tempo pieno presso il Servizio studi della Corte costituzionale nelle materie di contabilità e finanza pubblica, diritto tributario e relativi profili di comparato.**

A tal fine il Cons. Novelli ha continuato a partecipare allo studio delle questioni affrontate dalla Corte con particolare rilievo per le predette materie, svolgendo attività di supporto trasversale per tutti i giudici costituzionali per i profili di competenza sulla base delle loro specifiche richieste.

In questo periodo sono stati effettuati studi e ricerche con particolare riguardo ai profili di finanza pubblica e di diritto tributario, nonché studi sugli effetti economici e finanziari delle decisioni di accoglimento delle questioni ed altresì sono state redatte parti delle motivazioni delle stesse decisioni.

Prima dell'incarico assegnato al Cons. Novelli, la Corte costituzionale **non aveva mai previsto l'assegnazione a tempo pieno di un esperto nelle materie di finanza e contabilità pubblica a supporto di tutti i giudici costituzionali.**

Tutti i superiori rilievi, dunque, evidenziano l'illegittimità della decisione dell'amministrazione, che ha totalmente omissso la valutazione, in concreto, dell'attività svolta dal ricorrente, saltando a piè pari la necessaria fase istruttoria.

Tale vizio ha poi dato luogo ad una decisione necessariamente carente di motivazione o, comunque, dalla motivazione illogica, contraddittoria ed arbitraria, essendo evidente, proprio sulla base dei dati e delle circostanze offerti in istruttoria e sopra ricordati, l'assimilabilità delle funzioni svolte dal ricorrente all'attività giurisdizionale e alle altre funzioni di spettanza della Corte dei conti.

Una adeguata istruttoria e una logica valutazione in concreto dell'attività svolta dal ricorrente quale assistente di studio della Corte costituzionale avrebbero, infatti, condotto ad una valutazione del tutto obiettiva e difficilmente confutabile: l'attività in questione, tra quelle fuori ruolo, è certamente quella che più si avvicina

all'attività giurisdizionale, della quale condivide struttura, formazione, metodo e finalità.

IV

Istanza cautelare ex art. 55, comma 10, c.p.a.

Il *fumus boni iuris* è di tutta evidenza e costituisce esso stesso segnale del gravissimo pregiudizio arrecato al ricorrente che, nonostante la palese assimilabilità delle funzioni svolte quale assistente di studio presso la Corte costituzionale con le funzioni di Istituto presso la Corte dei conti – e ferma l'illegittimità dell'art. 36 della delibera 231/19 – si è visto escluso” dalla procedura addirittura in assenza di *quorum* funzionale: il tutto procurando un irreversibile pregiudizio alle prospettive di progressione di carriera del Cons. Novelli, oltre ad un danno reputazionale per il cui risarcimento si fa riserva di introdurre apposita domanda.

Tale danno può ragionevolmente trovare ristoro in una sollecita definizione nel merito della controversia, sicché si invoca in questa sede l'adozione di un'ordinanza cautelare ex art. 55, co. 10, c.p.a., atteso che i tempi ordinari per la definizione del merito consoliderebbero e renderebbero irreversibili i gravi danni inferti al ricorrente, nel mentre una sollecita fissazione dell'udienza pubblica tutelerebbe adeguatamente le esigenze cautelari del ricorrente, dell'Amministrazione e degli stessi controinteressati.

p.q.m.

voglia codesto ecc.mo Tribunale accogliere l'istanza cautelare e, nel merito, l'intero ricorso, con vittoria delle spese di lite. Il contributo unificato sarà versato per il dovuto importo di euro 325,00.

Roma, 12 febbraio 2022

avv. prof. Nino Paolantonio