

Publicato il 10/04/2018

**N. 03946/2018 REG.PROV.COLL.**  
**N. 11805/2017 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 Prima Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 11805 del 2017, proposto da Marco Valpondi, rappresentato e difeso dagli avv.ti Iole Urso e Fernando Gallone, con domicilio eletto presso lo studio Urso in Roma, viale Giulio Cesare 51/A;

*contro*

Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Labianca Orazio, Giorgi Katuscia, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- del provvedimento Prot. 333C/2-Sez.mobilita'/coll.9035-B6 del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale per le

risorse umane, notificato al ricorrente in data 4 agosto 2017, con il quale l'amministrazione gli comunicava l'assegnazione, a partire dal 12 marzo 2018, presso la sede della Questura di Milano;

- dell'art. 11, comma 12 del bando di concorso - nell'interpretazione datane dall'amministrazione - secondo cui, ai fini dell'assegnazione delle sedi di servizio, la provenienza da una sede consenta di sopravanzare tutti i soggetti che ambiscano all'assegnazione di quella specifica sede, anche se meglio collocati in graduatoria, e dunque, prescindendo del tutto dalla posizione occupata nella relativa graduatoria definitiva del concorso;

- degli atti e provvedimenti, non conosciuti, con i quali, all'esito del concorso interno a 1400 posti di vice ispettore di PS, la resistente amministrazione determinava il piano di assegnazione delle nuove sedi di servizio, senza distinguere tra vincitori di concorso ed idonei non vincitori, così consentendo agli idonei non vincitori di sopravanzare i vincitori di concorso nell'assegnazione delle sedi prescelte;

- di eventuali altri atti presupposti, connessi e/o consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la dott.ssa Laura Marzano;

Uditi, nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2018, i difensori come specificato nel verbale;

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

1. Con il ricorso in epigrafe il ricorrente ha impugnato il provvedimento del Ministero dell'Interno con il quale è stato assegnato alla Questura di Milano, nonché l'art. 11, comma 12 del bando di concorso, nell'interpretazione datane dall'amministrazione.

Con decreto n. 1420 del 9 marzo 2018 è stata respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche.

L'amministrazione si è costituita in giudizio solo formalmente.

Alla camera di consiglio del 6 aprile 2018, sentiti i difensori presenti e dato loro avviso della possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorrente, Vice Sovrintendente Marco Valpondi, in servizio alla Questura di Rimini, ha partecipato al Concorso interno, per titoli di servizio ed esame, a 1400 posti per l'accesso al corso di formazione per la nomina alla qualifica di vice ispettore del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato, indetto con Decreto N.333-B/12P.1.13 del 24 settembre 2013, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del Personale del Ministero dell'Interno il 26 settembre 2013 (doc. 2) ed ha superato tutte le prove.

Come richiesto dalla disciplina concorsuale, il ricorrente, nel mese di ottobre 2016, aveva trasmesso il suo Foglio Notizie (doc. 3) nel quale aveva indicato le 10 sedi prescelte, le cui prime tre erano, nell'ordine: 1) Rimini, 2) Forlì, 3) Bologna.

In data 8 giugno 2017 veniva approvata la graduatoria definitiva del concorso, pubblicata il 12 giugno 2017 (doc. 4); per quanto di interesse, nel decreto di approvazione all'art. 5 è riportata la graduatoria dei 1400 vincitori del concorso, all'interno della quale il ricorrente risulta collocato alla posizione 1291, mentre il successivo art. 6 del decreto riporta l'elenco dei 474 idonei non vincitori.

Dopo la pubblicazione del decreto di approvazione della citata graduatoria, con decreto del Capo della Polizia del 13 giugno 2017, pubblicato il giorno seguente (doc. 5), il Ministero dell'Interno disponeva l'ammissione al corso di formazione, anche dei 474 idonei non vincitori, di cui al richiamato art. 6, motivata con la grave carenza del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato.

Pertanto venivano ammessi a frequentare il corso di formazione semestrale in totale 1874 unità; inoltre, in ragione dell'aumentato numero di futuri vice ispettori di Polizia di Stato ammessi al corso, l'amministrazione rimodulava anche il piano di distribuzione nazionale delle future sedi di servizio, su base provinciale, originariamente contenuto nel bando di concorso.

A seguire l'amministrazione chiedeva nuovamente, agli ammessi al corso, di indicare le 10 sedi di servizio prescelte; il ricorrente trasmetteva in data 29 giugno 2017 l'aggiornamento foglio notizie (doc. 6), nel quale confermava le 10 sedi già indicate in precedenza, le cui prime quattro erano, nell'ordine: 1) Rimini, 2) Forlì, 3) Pesaro, 4) Bologna.

In base alla nuova ripartizione delle sedi di servizio, su base provinciale, vi erano disponibili: in provincia di Rimini n. 2 posti, in provincia di Forlì n. 4, in provincia di Pesaro n. 2, e in provincia di Bologna n. 66.

L'art. 11, comma 12 del bando di concorso prevedeva che, ai fini dell'assegnazione delle sedi di servizio, sarebbe stata data precedenza assoluta a chi avesse scelto la sede di provenienza.

All'esito del concorso, il ricorrente, collocato in posizione n. 1291, non ha potuto vedersi assegnate le sedi di Rimini, Forlì e Pesaro, poiché gli effettivi assegnatari di tali sedi, tutti provenienti da quelle sedi, erano collocati in posizione migliore alla sua, però si sarebbe aspettato che, nel rispetto dell'ordine in graduatoria, gli venisse assegnata la sede di Bologna, presso la quale erano presenti 66 posti disponibili.

Tuttavia, con l'impugnato provvedimento, egli veniva assegnato alla Questura di Milano: ciò è accaduto poiché l'amministrazione, nel predisporre il piano di ripartizione nazionale delle sedi da assegnare ai futuri vice ispettori di PS, ha dato precedenza assoluta alla sede di provenienza a prescindere dalla graduatoria, con la conseguenza che il ricorrente, quanto alla sede di Bologna, si è visto sopravanzare non solo da chi era peggio collocato nella graduatoria dei vincitori

(cioè entro i 1400), ma anche da chi era stato incluso per effetto dell'ampliamento, con gli ulteriori 474, del numero degli ammessi (doc. 7).

3. Ritenendo illegittimi i provvedimenti in epigrafe, il ricorrente li ha impugnati censurandoli, con due motivi, per eccesso di potere e violazione di legge.

In sintesi il ricorrente lamenta una doppia illegittimità.

Innanzitutto l'amministrazione avrebbe male interpretato le disposizioni di cui all'art. 11, comma 10 del bando di concorso, secondo cui: "l'assegnazione alla provincia di destinazione dei vincitori sarà determinata, secondo la graduatoria finale del concorso, sulla base delle preferenze indicate dagli stessi interessati in apposita scheda da inviare tramite gli uffici di appartenenza almeno quarantacinque giorni prima dell'inizio del corso di formazione", e all'art. 11, comma 12, che prevede: "verrà data la precedenza assoluta, fino ad esaurimento dei posti previsti in ogni provincia, a coloro che indichino come prima provincia di preferenza quella di provenienza, tenuto sempre conto della posizione degli stessi nella graduatoria finale del concorso".

Secondo il ricorrente le suddette previsioni andrebbero interpretate nel senso che l'assegnazione delle sedi di servizio debba avvenire tenendo sempre conto della posizione nella graduatoria finale degli ammessi, salvo preferire, a parità di punteggio, chi proviene dalla stessa sede richiesta.

Pertanto il ricorrente ha impugnato l'art. 11 comma 12 del bando di concorso, nell'interpretazione datane dall'amministrazione, ossia nel senso di ritenere che ivi sia prevista una deroga alla regola generale dell'assegnazione delle sedi in base all'ordine in graduatoria, attribuendo invece esclusiva rilevanza al criterio del rientro nella sede di provenienza.

In secondo luogo, l'amministrazione avrebbe distorto la *lex specialis* con un inammissibile ampliamento postumo dei posti inizialmente messi a concorso, ma senza tenere distinte le posizioni dei vincitori da quelle degli idonei non vincitori; secondo il ricorrente, nell'assegnare le sedi, l'amministrazione avrebbe dovuto

prima ripartire le sedi tra i 1400 vincitori e, soltanto all'esito, avrebbe dovuto assegnare le restanti sedi agli ulteriori 474 idonei non vincitori.

4. Deve premettersi che sono pervenuti all'esame della Sezione, numerosi ricorsi di analogo oggetto.

Le istanze cautelari formulate nei primi dei suddetti ricorsi sono state accolte ai fini del riesame (*ex multis*: ord. 5236/17, ord. 5244/17); dette ordinanze sono state confermate (v. rispettivamente ord. 85/18 e 86/18) dal Consiglio di Stato il quale ha affermato che “la precedenza “assoluta” prevista dall'art.11, u.c. del bando di concorso si applica solo a parità di punteggio tra gli aspiranti”.

Il riesame, tuttavia, non risulta essere stato disposto dall'amministrazione.

Successivamente, in considerazione del numero dei ricorsi pervenuti e della evidente paralisi della procedura che si sarebbe determinata ordinando il riesame per ciascuna singola posizione, le istanze cautelari sono state respinte accordandosi preferenza, nel bilanciamento degli interessi, all'interesse pubblico alla rapida definizione della procedura di assegnazione delle sedi, riservando al merito ogni verifica in ordine all'interpretazione dell'art. 11 del bando e all'applicazione fattane dall'amministrazione (cfr. *ex multis*: ord. 6449/17 e ord. 6683/17).

Il Consiglio di Stato, in sede di appello cautelare, è stato di diverso avviso, anche in considerazione dei precedenti di segno contrario resi in primo grado, ed ha ritenuto meritevoli di accoglimento le istanze cautelari formulate, richiamando i precedenti di appello citati e sollecitando la definizione nel merito dei giudizi (*ex multis*: ord. 361/18 e ord. 1099/18).

In particolare, con tali ultime pronunce, il Consiglio di Stato ha ordinato all'amministrazione di lasciare i ricorrenti assegnati alle sedi di provenienza, anche in sovrannumero, nelle more della definizione dei giudizi.

Ciò posto il Collegio reputa che le richiamate pronunce di segno opposto abbiano sostanzialmente vanificato il raggiungimento dello scopo della rapida

definizione della procedura di assegnazione delle sedi, anche considerato che non è noto l'effetto prodotto dalla sospensione, accordata in appello, dei provvedimenti di assegnazione impugnati nei vari ricorsi cui si è fatto cenno, ossia se ne sia conseguito *tout court* l'arresto procedimentale, con la mera sospensione dell'assegnazione già decisa, ovvero se l'amministrazione abbia inteso disporre il riesame, ovvero seguire per quei ricorrenti un diverso criterio, accordando loro la sede richiesta secondo il foglio notizie e l'ordine di graduatoria, ovvero, infine, se abbia adottato un diverso criterio per tutti i vincitori.

Alla luce di quanto sopra il Collegio, nell'interesse di entrambe le parti in causa ad avere regole certe, ritiene utile anticipare già alla fase cautelare l'esame compiuto dei motivi di ricorso che aveva, negli analoghi ricorsi citati, come naturale, demandato alla fase del merito.

5. Fatta la premessa che precede, il ricorso è fondato nei limiti di seguito esplicitati.

La regola dell'attribuzione delle sedi ai vincitori di un concorso in relazione alla posizione assunta da ciascuno di essi in graduatoria è un principio generale, positivizzato nell'art. 28, comma 1, del Regolamento recante norme generali per svolgimento dei concorsi e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi di cui al D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 per cui "Le amministrazioni e gli enti interessati procedono a nominare in prova e ad immettere in servizio i lavoratori utilmente selezionati, anche singolarmente o per scaglioni, nel rispetto dell'ordine di avviamento e di graduatoria integrata".

In proposito è stato osservato che il diretto collegamento con l'interesse pubblico al corretto espletamento del procedimento, che è espressione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 cost., non è riferito solo alle procedure concorsuali per nuove assunzioni, ma spiega un'influenza assoluta anche in relazione alle altre attività di scelta del personale, strutturate

secondo moduli paraconcorsuali, o comunque articolate nella valutazione contestuale di diversi aspiranti al posto; di conseguenza il criterio dell'assegnazione delle sedi oggetto di interpello secondo l'ordine di graduatoria, consacrato anche nell'art. 28 comma 1, D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487, recante "Regolamento recante norme generali per svolgimento dei concorsi e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi", assurge al rango di principio normativo generalmente valido anche nei casi di procedure di selezione comparative (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2012, n. 5044).

6. Tanto chiarito in linea di principio, il Collegio rileva che, nel caso di specie, il bando prevedeva all'art. 11, comma 12, che "Verrà data la precedenza assoluta, fino ad esaurimento dei posti previsti in ogni provincia, a coloro che indichino come prima provincia di preferenza quella di provenienza, tenuto sempre conto della posizione degli stessi nella graduatoria finale del concorso".

Alla stregua dei declinati principi, detta prescrizione non può che essere intesa come riconoscimento di un titolo di precedenza a parità di posizione in graduatoria, ma non certo come precedenza assoluta anche in spregio alla posizione in graduatoria, come inammissibilmente ritenuto dall'amministrazione. Invero, una simile interpretazione, oltre che essere contraria ai principi generali di cui si è detto, è chiaramente contraddetta dal tenore letterale della disposizione laddove, dopo aver previsto nel primo periodo la "precedenza assoluta, fino ad esaurimento dei posti previsti in ogni provincia, a coloro che indichino come prima provincia di preferenza quella di provenienza", con norma di chiusura specifica che ciò deve avvenire "tenuto sempre conto della posizione degli stessi nella graduatoria finale del concorso".

All'amministrazione, dunque, non residuava alcun potere di gestire a suo piacimento l'assegnazione delle sedi, prescindendo dall'ordine della graduatoria.

Né può astrattamente sostenersi che, tali essendo le previsioni del bando, gli aspiranti provenienti da sedi non disponibili, avrebbero potuto non partecipare e



attendere l'indizione di una nuova procedura, nella quale fossero eventualmente messe a concorso le sedi di rispettiva provenienza.

Così opinando, invero, si finirebbe illegittimamente col precludere di fatto la partecipazione ad una procedura concorsuale in ragione della sola indisponibilità della sede di provenienza (che, in astratto, potrebbe non essere mai messa a concorso), ovvero affidare la decisione di un concorrente di partecipare al concorso alla "speranza" che nessun altro dei partecipanti provenga dalla sede cui egli aspira ovvero che non la indichi quale prima sede.

Si tratterebbe, in definitiva, di una tesi in netto contrasto col principio di certezza del diritto.

Viceversa, il principio di *par condicio* che deve presiedere ogni procedura competitiva, impone che chiunque sia in possesso dei requisiti debba poter concorrere e che a ciascun vincitore debba essere assegnata la sede disponibile fra quelle prescelte, anche diversa da quella di provenienza, che gli spetta secondo l'ordine di graduatoria.

Conclusivamente, stante l'erronea interpretazione della disposizione di bando contenuta nell'art. 11, comma 12, data dall'amministrazione, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, l'atto di assegnazione impugnato deve essere annullato e, quale effetto conformativo, al ricorrente deve essere assegnata la sede, fra quelle indicate in ordine di preferenza, che gli spetta secondo il suo posizionamento in graduatoria, quindi con ovvia precedenza rispetto a chi è collocato in graduatoria in posizione deteriore, anche se richiedente la sede di provenienza.

7. Per completezza il Collegio rileva l'inammissibilità del secondo motivo, con cui il ricorrente lamenta l'inclusione in un'unica graduatoria anche degli idonei non vincitori, atteso che da ciò è dipeso anche l'ampliamento del numero di posti per le sedi messe a concorso, di cui il ricorrente può beneficiare.

Quanto alla predisposizione di un'unica graduatoria, deve infatti osservarsi che è legittimo tener conto delle vacanze di posti e delle esigenze sopravvenute verificatesi dopo la formale indizione della procedura concorsuale, a condizione che prima dell'assegnazione l'amministrazione renda noto l'aggiornamento e la modifica dell'elenco delle sedi originariamente inserite nel bando agli interessati e consenta ai candidati di esprimere progressivamente le preferenze nell'assegnazione secondo il proprio merito (Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2011, n. 5611).

Nel caso di specie le suddette condizioni risultano rispettate e l'estensione della graduatoria non può ritenersi lesiva ove l'amministrazione si attenga all'enunciato principio di diritto e assegni le sedi disponibili nel rigoroso rispetto dell'ordine di graduatoria.

8. Le spese del giudizio possono essere compensate in considerazione degli alterni pronunciamenti giurisprudenziali di cui si è dato conto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima *Quater*, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato disponendo come da motivazione.

Spese compensate.

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

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

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Anna Bottiglieri, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Laura Marzano**

**IL PRESIDENTE**  
**Salvatore Mezzacapo**

## IL SEGRETARIO