



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7734 del 2015, proposto da:

Giacomo Martino, Giuseppe Menna, Luciano Iavarone, Rosario Bonavita, Alessandro Muffoletto, Vito Eliseo, Alessandro Ambrosino, Rosario Moretta, Pietro Carlone, Marco Guida, Marianna Napolitano, Aniello Casalini, Giuseppe Vernillo, Gianfranco D'Auria, Paolo Santorelli, Marco Sodani, Giovanni Gargiulo, Salvatore De Rosa, Salvatore De Vita, Mario Esposito, Carlo Alberto Abbate, Angelo De Lise, Claudio Leo, Nicola Caputo, Antonio Intermoia, Edmondo Bisogno, Peppino Sommese, Nicola Maglione, Raffaele Naclerio, Maurizio Bianculli, Nicola Roncone, Nunzio Viscardi, Domenico Masuccio, Nicola Esposito, Gennaro Savarese, Mario Savarese, Paolo Recupero, Gaetano Caserta, Michele Nitti, Giovanni Cardone, Filippo Bonasia, Marco Paino, Vincenza Piazza, Nicola Patrizio Favale, Andrea Maffezzoni, Stefano Jarno Volpi, Carlo Alberto Musti, William Galeone, Antonio Miglio, Davide De Sio, Domenico Tabiola e Domenica Stigliano, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Attanasio ed Ippolito Matrone ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv.

Stefano Isidori, in Roma, via delle Alpi, 30,

contro

Ministero dell'Interno,

in persona del Ministro p.t.,

costitutosi in giudizio, ex lege rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, 12

nei confronti di

Procura Regionale presso la Corte dei Conti del Lazio,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia,

non costituitesi in giudizio,

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA - SEZIONE I TER n. 03398/2015, resa tra le parti, concernente concorso a n. 7563 posti per l'accesso al corso di formazione ruolo sovrintendenti della polizia di stato - ris. danni.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visto che non si sono costituite la Procura Regionale presso la Corte dei Conti del Lazio,

la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia;

Vista la memoria prodotta dagli appellanti a sostegno delle loro domande;

Vista l'Ordinanza n. 4724/2015, pronunciata nella Camera di Consiglio del giorno 15 ottobre 2015, di reiezione della domanda di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 28 gennaio 2016, la relazione del

Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Stefano Isidori, in sostituzione dell'avv. Vittorio Attanasio, per gli appellanti e l'avv. Paola Saulino dello Stato per l'appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Gli odierni appellanti, appartenenti alla Polizia di Stato che hanno partecipato a precedenti concorsi interni per l'accesso al corso di formazione per la nomina a vice sovrintendente conseguendo in essi l'idoneità, hanno impugnato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, il bando di concorso interno per titoli di servizio a n. 7563 posti per l'accesso al corso di formazione professionale per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, nonché il Decreto Ministeriale n. 144 del 3 dicembre 2013 (Regolamento recante modifica al decreto 1° agosto 2002, n. 199, concernente il "Regolamento recante modalità di accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato") pubblicato in G.U. n. 299 del 21 dicembre 2013.

Il T.A.R., con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso, ritenendo insussistenti, per quanto qui interessa, sia la dedotta violazione del principio di invarianza della spesa cui detta procedura deve essere improntata, sia il presunto obbligo dell'Amministrazione di utilizzare ai fini delle nomine di cui trattasi lo scorrimento delle graduatorie pregresse in luogo dell'indizione di nuovi concorsi, sia, infine, il lamentato difetto di motivazione della scelta in tal senso operata dall'Amministrazione stessa.

Appellano gli originarii ricorrenti, riproponendo i veduti motivi del ricorso di primo grado, in uno con la domanda di risarcimento del danno.

Si è costituito in giudizio, per resistere, il Ministero dell'Interno.

Non si sono invece costituite le evocate Procura Regionale presso la Corte

dei Conti del Lazio,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia.

Con Ordinanza n. 4724/2015, pronunciata nella Camera di Consiglio del giorno 15 ottobre 2015, è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata.

Con memoria in data 7 gennaio 2016 gli appellanti ribadiscono le proprie tesi, con particolare riguardo al disposto dell'art. 2, comma 5, lett. b), del D.L. n. 227/2012.

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 28 gennaio 2016.

Va, preliminarmente, dichiarata inammissibile la memoria degli appellati in data 7 gennaio 2016, in quanto prodotta, anche considerando la data di svolgimento dell'udienza originariamente fissata in sede di ordinanza cautelare (e cioè quella del 4 febbraio 2016), oltre il termine di trenta giorni liberi prima dell'udienza, fissato dall'art. 73 del cod. proc. amm.

Invero, com'è noto, i termini fissati dall'art. 73 cit. per il deposito in giudizio di memorie difensive e documenti hanno carattere perentorio, in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice, con la conseguenza che la loro violazione conduce alla inutilizzabilità processuale delle memorie e dei documenti presentati tardivamente, da considerarsi *tamquam non essent* (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 13 marzo 2015, n. 1335 e 13 novembre 2015, n. 5199).

Ciò posto, l'appello è infondato.

Con il primo motivo viene dedotto, quale comune profilo di illegittimità degli atti oggetto del giudizio, quello del mancato rispetto della clausola di invarianza finanziaria, cui la procedura in questione è vincolata in forza della disposizione recata dall'art. 2, comma 5, lett. b), del D.L. n. 227/2012.

La doglianza, sollevata anche in riferimento al principio della necessità di copertura finanziaria di ogni legge che determini nuove o maggiori spese (art. 81 Cost.), è infondata.

Va considerato infatti che gli atti oggetto del giudizio sono stati emanati in attuazione dell'art. 2, comma 5, lett. b), del D.L. 28 dicembre 2012, n. 227, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 febbraio 2013, n. 12, che autorizza il Ministro dell'Interno, per l'anno 2013, ad attivare procedure e modalità concorsuali semplificate per l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato nel limite dei posti complessivamente disponibili in organico al 31 dicembre 2012, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tale autorizzazione è intesa a garantire, come risulta dalla norma stessa, la piena funzionalità della Polizia di Stato, consentendo appunto il ricorso a procedure e modalità semplificate per l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente, onde realizzare, come rappresentato dall'Amministrazione nella relazione illustrativa dello schema di decreto sottoposto al parere del Consiglio di Stato (poi sfociato nel Decreto Ministeriale n. 144 del 3 dicembre 2013 in questa sede impugnato), “una rapida copertura della rilevante carenza di organico del ruolo dei sovrintendenti determinata dal ritardo per l'espletamento dei singoli complessi e onerosi concorsi, per titoli ed esame scritto, da bandire ogni anno”.

Trattasi dunque di un intervento straordinario di reclutamento, volto a sopperire alle inefficienze rilevate negli ultimi anni nello svolgimento delle ordinarie procedure concorsuali previste per l'immissione nel ruolo dei sovrintendenti dall'art. 24-quater del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, fermi i limiti percentuali ed i destinatari, ivi previsti, dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, a partire dal 2004 e fino al 2012.

Se così è (e tanto non è contestato dai ricorrenti), vuol dire che le “procedure e modalità concorsuali semplificate per l'accesso alla qualifica”,

da attivare in forza del veduto comma 5 dell'art. 2 del D.L. n. 227/2012 senza aggravii per la finanza pubblica, non devono comportare ulteriori costi amministrativi rispetto all'ordinario sistema di reclutamento annuale dei vice sovrintendenti, che di per sé comporta *naturaliter* inevitabili costi organizzativi per la valutazione dei titoli, nonché per lo svolgimento degli esami e dei corsi.

Il principio dell'invarianza della spesa, dunque (ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi), non si traduce affatto, come pretendono gli appellanti, nell'assenza di costi per lo svolgimento della procedura straordinaria di cui si tratta, ma semplicemente nella sostenibilità economico-finanziaria della stessa, nel senso della assenza (e del divieto) di qualsivoglia possibilità di incremento del peso complessivo delle operazioni medesime, che dovrà necessariamente avere lo stesso impatto, o comunque un impatto non superiore, a quello derivante dall'espletamento delle procedure ordinariamente previste dai Capi I e II del D.M. 1 agosto 2002, n. 199, che, ai sensi dell'articolo 24-quater del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982, inserito dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 53 del 2001, individua le modalità di svolgimento del concorso per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, le categorie dei titoli da ammettere a valutazione ed i punteggi da attribuire a ciascuna di esse, la composizione della commissione d'esami, nonché le modalità di svolgimento dei corsi di formazione professionale ed i criteri per la formazione delle graduatorie di fine corso.

Orbene, così intesa la disposizione rispetto alla quale gli appellanti ravvisano un contrasto degli atti impugnati, da un lato va rilevata, all'unisono con il Giudice di primo grado, la genericità della censura e

l'assenza di qualsiasi principio di prova in ordine ai presunti maggiori costi e spese sostenuti dall'Amministrazione per la procedura in argomento, dall'altro va evidenziato il grado di specificità delle deduzioni contenute nella già citata relazione illustrativa dell'Amministrazione in relazione alle "esigenze di contenimento della spesa", atteso, ivi si afferma in guisa del tutto logica e razionale, "il minor costo connesso alla riduzione del periodo di permanenza degli allievi vice sovrintendenti presso gli istituti di istruzione ed alla previsione sia di un solo concorso interno per i posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno dal 2004 al 2012, in luogo di distinti concorsi, sia del ricorso alla sola modalità di valutazione in base ai titoli dei candidati".

Con il secondo motivo di appello si ribadisce, in contrasto con gli assunti della sentenza impugnata, la tesi, secondo cui, una volta che l'art. 2, comma 5, lett. b), citato "consente alla P.A. di attivare soltanto ed esclusivamente procedure concorsuali semplificate per l'anno 2013 ... l'unica modalità concorsuale semplificata è rappresentata soltanto ed esclusivamente dalla facoltà per la P.A. di attivare la procedura dello scorrimento" (pagg. 9 – 10 app.).

Anche tale censura è infondata.

L'invocata procedura deve invero ritenersi preclusa ai fini dell'accesso alle qualifiche del personale della Polizia di Stato.

Ciò anzitutto in relazione alle modalità ordinarie di reclutamento, atteso che, se è vero che in ordine alle forme di copertura delle vacanze d'organico delle pubbliche amministrazioni l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei (Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, n. 14 del 2011), è altrettanto vero, secondo la stessa Adunanza plenaria, che tale favor recede nei casi "in cui speciali disposizioni legislative impongano una precisa cadenza periodica del concorso, collegata a peculiari meccanismi di progressione nelle carriere,

tipiche di determinati settori del personale pubblico” (punto 51 della decisione), ch’è appunto il caso della disciplina prevista per i concorsi di polizia (v. Cons. St., III, 14 gennaio 2014, n. 100) ed in particolare per i concorsi interni per l’accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti (di cui qui si tratta), per i quali la previsione dell’ordinaria cadenza annuale dei concorsi stessi (comma 1 dell’art. 24-quater del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, a norma del quale l’Amministrazione determina i posti da mettere annualmente a concorso, con riferimento ai posti disponibili al 31 dicembre dell’anno precedente a quello del concorso), la strutturazione del concorso interno con la previsione di un corso di formazione successivo alla attribuzione del punteggio per titoli o per titoli ed esame scritto (comma 1, lett. a) e b) dell’art. 24-quater cit., nonché comma 7 dello stesso articolo, che stabilisce che il conseguimento della qualifica di vice sovrintendente avviene non sulla base delle graduatorie risultanti dal punteggio di cui sopra ma all’ésito positivo del corso di formazione “nell’ordine determinato dalla rispettiva graduatoria finale del corso”), la devoluzione agli idonei nel concorso per titoli dei posti rimasti scoperti nel concorso per titoli ed esami (che rappresenta già di per sé una modalità peculiare di scorrimento della graduatoria: v. comma 5 dell’art. 24-quater cit.), la decorrenza giuridica della nomina “dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze” (comma 7 dell’art. 24-quater cit.), rappresentano tutti elementi che inducono a ritenere nella fattispecie ricorrente l’ipotesi esclusiva di un concorso, che, in virtù della specialità dell’ordinamento della Polizia di Stato, risulta affidata ad una disciplina speciale, che, anche in virtù del richiamato meccanismo di utilizzazione dei posti rimasti scoperti nel concorso per titoli ed esame e della previsione di una precisa decorrenza giuridica della nomina, esclude che possano essere presi in considerazione, per la nomina su posti successivamente resisi vacanti, concorrenti risultati idonei in un concorso

bandito in relazione ad un precedente (e diverso) quadro di disponibilità (v., per un'analogia fattispecie relativa al concorso interno per la nomina a vice sovrintendente della Polizia penitenziaria, Cons. St., IV, 16 giugno 2011, n. 3660).

Tanto vale in definitiva a configurare, secondo quanto statuito dalla detta sentenza dell'Adunanza Plenaria al citato punto n. 51, uno specifico caso di esenzione dall'obbligo di scorrimento e dunque anche dall'obbligo di motivazione del mancato ricorso allo scorrimento.

Ciò deve affermarsi anche in relazione alla procedura straordinaria di cui si tratta, per la quale la previsione del concorso, se pure con modalità semplificate, è recata dalla stessa norma di legge (art. 2, comma 5, lett. b), del D.L. 28 dicembre 2012, n. 277: “attivare procedure e modalità concorsuali”), che così opta chiaramente, in coerente continuità con le caratteristiche di base della disciplina ordinaria di cui al comma 6 del ridetto art. 24-quater, per un'imprescindibile forma di reclutamento (il concorso), ben distinta dalle diverse (e qui inconferenti) ipotesi di autorizzazione espressa, altrove da parte del legislatore stesso prescelte, “in via straordinaria ... allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi indetti per l'anno 2013” (v. art. 3, comma 3-bis, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 114, per l'immissione nei ruoli iniziali delle Forze di polizia).

Da quanto sopra consegue l'impossibilità di ricondurre il qui preteso scorrimento delle graduatorie aperte a quelle “procedure e modalità concorsuali semplificate”, cui la norma primaria ha affidato il reclutamento di cui si tratta e la piena ragionevolezza e compatibilità con la stessa norma primaria degli impugnati atti regolamentare e generale, laddove l'intervento straordinario viene realizzato, con chiare caratteristiche di semplificazione, mediante il ricorso ad un concorso unico per il complesso dei posti resisi vacanti nel periodo 2004-2012, solo per titoli, con una rimodulazione anche

delle modalità di svolgimento del corso di formazione professionale per l'accesso alla predetta qualifica.

Pure infondato, infine, si appalesa il terzo motivo di impugnazione, con il quale si lamenta la mancata indicazione da parte dell'Amministrazione delle ragioni ostative allo scorrimento delle graduatorie, atteso che, sulla base del complesso normativo sopra richiamato, nessun potere discrezionale può riconoscersi in capo all'Amministrazione stessa in ordine alla scelta di bandire un nuovo concorso anziché attingere da graduatorie vigenti e che, in assenza di siffatto potere, nessun obbligo motivazionale può ritenersi in proposito sussistente, se non in relazione alla precisa indicazione delle norme che radicano l'esercizio del potere per tal verso vincolato (nella fattispecie, l'art. 2, comma 5, lett. b), del D.L. n. 227/2012 e l'art. 24-quater del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982), entrambe puntualmente richiamate negli atti oggetto del giudizio.

L'appello, in definitiva, va respinto, anche con riguardo alla domanda risarcitoria con esso riproposta, attesa la veduta legittimità degli atti impugnati, sì che ogni eventuale danno derivatone nella sfera degli odierni appellanti risulta inferto *secundum ius* e dunque irrisarcibile secondo le ordinarie regole del sistema di responsabilità civile.

Le spese del presente grado, liquidate nella misura indicata in dispositivo, séguono, come di régola, la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo respinge e, per l'effetto, conferma, nei sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata.

Condanna gli appellanti alla rifusione di spese ed onorarii del presente grado in favore del Ministero dell'Interno, liquidandoli in Euro 100,00=, oltre oneri accessori, a carico di ciascuno, per complessivi Euro 5.200,00=, oltre accessori di legge, ove dovuti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.
Così deciso in Roma, addì 28 gennaio 2016, dal Consiglio di Stato in sede
giurisdizionale – Sezione Terza – riunito in Camera di consiglio con
l'intervento dei seguenti Magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/04/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)