



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**

sul ricorso numero di registro generale 484 del 2020, proposto da

Cristian Fioriglio, Giuseppe Di Stefano, Corrado Monaco, Maria Ripalta Pinnelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimiliano Marinelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Costanzo in Roma, Igo Luigi Antonelli, 10;

**contro**

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**nei confronti**

Fabrizio Quadrante e gli altri controinteressati destinatari della notifica per pubblici proclami, non costituiti in giudizio;

**per l'annullamento**

-della graduatoria del 25 ottobre 2019, pubblicata sul Bollettino Ufficiale del personale del Ministero dell'interno – supplemento straordinario n. 1/49 bis del 25 ottobre 2019, del concorso interno, per titoli ed esame, per vice ispettore del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato, pubblicato sul bollettino ufficiale del personale del Ministero dell'interno del 3 novembre 2017, supplemento straordinario n. 1/31 ter;

-del decreto del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza del 5 marzo 2019, pubblicato sul bollettino ufficiale del personale del Ministero dell'interno del 28 marzo 2019, supplemento straordinario n. 1/13 bis, recante “rettifica del decreto del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza del 20 settembre 2017, recante ‘modalità attuative per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato mediante concorso interni ai sensi dell'articolo 2 comma 1, lettere c) e d) del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95”;

-del verbale n. 78 della commissione esaminatrice del concorso interno sopraindicato, pubblicato sul bollettino ufficiale del personale del Ministero dell'interno del 24 settembre 2019, supplemento straordinario n. 1/43 bis;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 8 giugno 2020 il dott. Antonio Andolfi e presenti per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con ricorso collettivo notificato al Ministero dell'Interno e ad un controinteressato il 19 e 20 dicembre 2019, i ricorrenti impugnano la graduatoria del 25 ottobre 2019, pubblicata nel bollettino ufficiale ministeriale del 25 ottobre 2019, relativa al concorso interno, per titoli ed esame, per la copertura di 501 posti per l'accesso alla qualifica di vice ispettore della Polizia di Stato, indetto con decreto del 2 novembre 2017. Impugnano inoltre il decreto del Capo della Polizia del 5 marzo 2019, pubblicato nel bollettino ministeriale del 28 marzo 2019, recante la rettifica del decreto del Capo della Polizia del 20 settembre 2017 recante le modalità attuative per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo degli ispettori della Polizia di Stato mediante concorso interno, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere C e D del decreto legislativo numero 95 del 2017. Impugnano infine il verbale numero 78 della commissione esaminatrice del concorso interno.

Con il decreto del 5 marzo 2019, impugnato dai ricorrenti, si sarebbe stabilito che i titoli di cultura non sarebbero stati valutati. Di conseguenza, nel verbale numero 78 del 18 settembre 2019, la commissione di concorso avrebbe eliminato ogni riferimento ai titoli culturali. Ne sarebbe derivata una graduatoria nella quale i ricorrenti sono in posizioni tali da non poter rientrare nei primi 501 classificati. In particolare il dott. Fioriglio è classificato al posto numero 765, con punti 25.598, mentre con l'attribuzione dei titoli culturali (laurea magistrale, abilitazione alla professione di biologo, conoscenza dei sistemi informatici) si sarebbe classificato alla posizione numero 277, con punti 31.198; il dr. Di Stefano è inserito alla posizione n. 773 con 25.543 punti, mentre con l'attribuzione dei titoli di cultura da lui posseduti (laurea magistrale, conoscenza dei sistemi informatici e della lingua inglese) si troverebbe alla posizione 403, con 29.743 punti; il dr. Monaco è inserito alla posizione n. 585 con 27.900 punti, mentre con l'attribuzione dei titoli di cultura da lui posseduti (laurea in scienze giuridiche, conoscenza dei sistemi informatici) si troverebbe alla posizione 338, con 30.40 punti; la dr.ssa Pinnelli è inserita alla posizione n. 808, con 24.908 punti, mentre con l'attribuzione dei titoli di cultura da lei posseduti (laurea triennale in scienze politiche, laurea magistrale in giurisprudenza, scuola di specializzazione, conoscenza delle lingue straniere e dei sistemi informatici) si troverebbe alla posizione 186, con 32.908 punti.

Il Ministero dell'interno si costituisce in giudizio limitandosi a depositare documentazione.

In fase cautelare, con ordinanza del 4 marzo 2020, il Tribunale amministrativo regionale accoglie l'istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati e ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei vincitori del concorso, autorizzando la notifica per pubblici proclami attraverso la pubblicazione del ricorso sul sito istituzionale della resistente Amministrazione.

Parte ricorrente deposita l'8 aprile 2020 la documentazione attestante la integrazione del contraddittorio per pubblici proclami.

Nessun controinteressato si costituisce in giudizio.

Il ricorso è trattato all'udienza dell'8 giugno 2020 per essere deciso nel merito.

**DIRITTO**

I ricorrenti hanno partecipato al concorso interno, per titoli ed esame, per la copertura di 501 posti di vice ispettore della polizia di Stato, indetto con decreto del 2 novembre 2017, riservato al personale della polizia in servizio da almeno 5 anni, in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore e che non avesse riportato nel biennio determinate sanzioni disciplinari, avendo conseguito nel biennio un giudizio complessivo non inferiore a buono.

Il concorso era articolato in una prova scritta, una prova orale, l'accertamento dei requisiti attitudinali e la valutazione dei titoli indicati dai candidati nella domanda di partecipazione.

L'articolo 10 del bando, approvato con decreto del Capo della Polizia del 2 novembre 2017, stabiliva i titoli ammessi a valutazione, prevedendo due categorie di titoli: alla categoria “A” i titoli di servizio, per un punteggio fino a punti 50; alla categoria “B” i titoli di cultura, valutabili fino ad 8 punti. I titoli di cultura previsti dal bando erano i seguenti: diploma di laurea, diploma di laurea magistrale, diploma di specializzazione universitaria, abilitazione professionale, master universitario, dottorato di ricerca, conoscenza certificata di lingue straniere, conoscenza certificata di procedure e sistemi informatici. L'articolo 10 proseguiva, al comma 2, prevedendo che la commissione esaminatrice, in sede di prima riunione, avrebbe determinato, nell'ambito delle suddette categorie, i titoli valutabili, stabilendo i punteggi corrispondenti ai diversi titoli in relazione a determinati criteri.

Il bando di concorso è stato pubblicato il 3 novembre 2017. Il termine per la presentazione delle domande è scaduto 30 giorni dopo la pubblicazione del bando nel bollettino ufficiale del Ministero.

Nel verbale numero 1 del 16 aprile 2018, la commissione di concorso ha determinato i titoli valutabili e i criteri per valutazione di essi, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto del Capo della Polizia del 20 settembre 2017. In particolare, ha stabilito che non avrebbe dovuto essere valutato il titolo di studio di scuola secondaria superiore, in quanto costituente requisito per la partecipazione al concorso mentre avrebbero dovuto essere valutati tutti gli altri titoli indicati nell'articolo 7 del decreto del 20 settembre 2017, tra cui la laurea triennale, la laurea magistrale, il diploma di specializzazione universitaria, l'abilitazione all'insegnamento, la conoscenza certificata di lingue straniere e di procedure e sistemi informatici, stabilendo che nel caso di possesso di più titoli sarebbe stato attribuito il punteggio esclusivo punteggi al titolo più elevato e prevedendo una maggiorazione di 0,50 punti per i titoli attinenti ai compiti specifici e di ulteriori 0,50 punti per i titoli più universitari.

Il decreto (impugnato) del 5 marzo 2019, rettificando l'articolo 9, comma 2 del decreto del Capo della Polizia del 20 settembre 2017, ha sostituito le parole “con esclusione del comma 1, lettera B, numero 1” con le parole “con esclusione del comma 1, lettera B”. Il suddetto decreto di rettifica è stato pubblicato nel bollettino ufficiale del 28 marzo 2019.

Il decreto del Capo della Polizia del 20 settembre 2017, recante le modalità attuative per l'accesso alla qualifica di vice ispettore mediante concorso interno, nella fase di prima attuazione del decreto legislativo numero 95 del 2017, all'articolo 7 stabilisce i titoli valutabili, suddividendoli in due categorie: titoli di servizio (lettera A) e titoli di cultura (lettera B). Al numero 1 della lettera B è indicato il diploma di scuola secondaria di secondo grado.

All'articolo 9, nella versione originaria, il decreto stabiliva che “per la partecipazione ai concorsi interni per titoli ed esame si applicano le disposizioni dei precedenti articoli con esclusione dell'articolo 7, comma 1, lett. B, numero 1”. Nella versione rettificata prevede invece che “si applicano le disposizioni del precedente articolo con esclusione dell'articolo 7, comma 1, lett. B”.

In sostanza, mentre nella versione precedente del decreto ministeriale era esclusa la valutazione del solo diploma di scuola secondaria di secondo grado ed erano invece valutabili tutti gli altri titoli di cultura, in seguito al decreto di rettifica è stata esclusa la valutazione di qualsiasi titolo culturale.

La commissione di concorso, riunitasi il 18 settembre 2019, come risulta dal verbale numero 78, preso atto della nota del Direttore centrale delle risorse umane in data 17 settembre 2019 con cui si invitava la commissione ad adottare una “specificazione del punteggio per la valutazione dei titoli che si limitasse ai soli titoli di servizio, escludendo i titoli di cultura, ai sensi del decreto del Capo della Polizia del 5 marzo 2019” ha stilato un nuovo prospetto di valutazione dei titoli, escludendo la valutazione dei titoli culturali. Questo verbale numero 78 (impugnato dai ricorrenti) è stato pubblicato nel bollettino ufficiale ministeriale del 24 settembre 2019.

Gli atti della procedura concorsuale sono impugnati dai ricorrenti per violazione di legge, con riferimento all'articolo 2 del decreto legislativo numero 95 del 2017, nonché per eccesso di potere per contraddittorietà con atti precedenti e successivi della stessa Amministrazione.

La censura sulla violazione di legge è da ritenersi priva di fondamento.

Il D.lgs. 29/05/2017, n. 95, Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, all'art. 2 (disposizioni transitorie per la Polizia di Stato) prevede, per la fase di prima applicazione del decreto, la copertura dei posti disponibili alla data del 31 dicembre 2016, riservati al concorso interno per l'accesso alla qualifica di vice ispettore, ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982, attraverso sette concorsi, da bandire, rispettivamente, entro il 30 settembre di ciascuno degli anni dal 2017 al 2023.

Il richiamato art. 27, comma 1, lettera b) del D.P.R. 24/04/1982, n. 335, Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, prevede che la nomina alla qualifica di vice ispettore si consegue nel limite del cinquanta per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso interno per titoli di servizio ed esame, consistente in una prova scritta e in un colloquio, riservato al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia in possesso di determinati requisiti.

Ad avviso dei ricorrenti la norma non escluderebbe la valutazione dei titoli culturali. Essi dovrebbero invece essere valutati in applicazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, attestando la migliore preparazione del candidato e quindi la maggiore attitudine a svolgere i compiti assegnatigli.

Diversamente da quanto argomentato dalla difesa dei ricorrenti, si deve ritenere, invece, che la norma regolamentare richiamata, articolo 27, comma 1, lettera B del d.p.r. numero 335 del 1982 non prevede la valutazione dei titoli culturali nel concorso interno per l'accesso alla qualifica di vice ispettore, qualificando la procedura come concorso interno per titoli di servizio ed esame. I titoli accademici, le abilitazioni professionali, le conoscenze linguistiche e tecniche non rientrano nella categoria dei titoli di servizio, trattandosi di titoli culturali acquisiti indipendentemente dal servizio nella polizia di Stato.

Quindi non si può ritenere illegittima l'interpretazione giuridica, alla base del decreto impugnato, per cui i titoli culturali non avrebbero dovuto essere presi in considerazione nello specifico concorso interno.

Tuttavia deve essere ritenuta fondata la censura sull'eccesso di potere in cui è incorsa l'Amministrazione resistente modificando il bando di concorso mentre la procedura di valutazione era in fase di svolgimento.

Costituisce ormai un principio del nostro ordinamento giuridico la regola per cui la disciplina dei pubblici concorsi non può essere modificata allorché il concorso sia già in itinere (Cons. Stato, Sez. III, 30/09/2015, n. 4573).

Per costante e condivisibile giurisprudenza il bando costituisce la lex specialis del pubblico concorso, da interpretare in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità; e ciò in forza sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, la quale sarebbe pregiudicata ove si consentisse la modifica delle regole della competizione cristallizzate nella lex specialis medesima, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando quale atto cui l'amministrazione si è originariamente auto-vincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva (T.a.r. Lombardia, Milano, sez. II, 1 aprile 2003, n. 596; Cons. Stato, Sez. V, 27/05/2014, n. 2709; Cons. Stato, Sez. IV, 19/02/2019, n. 1148).

Si deve ritenere, quindi, che nel caso di specie, essendo state modificate le regole per la valutazione dei titoli quando le domande di partecipazione al concorso erano già state presentate e quando erano già noti i titoli culturali posseduti e dichiarati da ciascuno dei concorrenti, l'Amministrazione resistente sia incorsa nella violazione del principio appena riaffermato.

Con ciò non si vuole escludere la possibilità di intervenire in autotutela decisoria sul concorso, eventualmente anche annullando d'ufficio il bando di concorso, qualora ritenuto incoerente con la regolamentazione specifica per l'accesso alla qualifica di vice ispettore.

Si deve considerare che i poteri di riesame in autotutela sono lo strumento con il quale, a mezzo di un processo di rivalutazione e riesame critico della propria attività provvedimentale, la Pubblica amministrazione corregge - annullandola, revocandola o modificandola - l'azione amministrativa fino a quel momento svolta, per consentire il migliore perseguimento in concreto dell'interesse pubblico di cui è depositaria nel rispetto del canone di legalità.

Questo intervento in autotutela è espressione di un potere generale attribuito alla Pubblica amministrazione che, una volta adottato un atto amministrativo, può tornare sui propri passi ponendo in essere una riedizione del potere originariamente esercitato, soggiacendo peraltro ai limiti imposti in via anche normativa dall'art. 21 nonies, L. 7 agosto 1990, n. 241.

Quindi, al fine di procedere all'annullamento d'ufficio di un atto amministrativo, è necessario accertare la sussistenza di un triplice ordine di presupposti: che l'atto sia illegittimo, che sussistano ragioni di interesse pubblico che ne giustifichino il ritiro, che il tutto avvenga entro un termine ragionevole; inoltre devono venire in considerazione gli interessi dei destinatari del provvedimento viziato (Cons. Stato, Sez. VI, 29/07/2019, n. 5324).

Pertanto, fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela decisoria, nei limiti stabiliti dalla legge, deve essere, nel caso specifico, esclusa la legittimità degli atti adottati dall'amministrazione resistente che, anziché intervenire in autotutela decisoria sul bando di concorso, ha modificato i criteri di valutazione dei titoli mentre la selezione era in corso, così irrimediabilmente alterando la regolarità della procedura.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere annullata la graduatoria definitiva del concorso, congiuntamente agli atti che hanno determinato la valutazione dei titoli in senso difforme da quanto stabilito dal bando.

Le spese processuali sostenute dalla parte ricorrente devono essere poste a carico dell'amministrazione resistente, in applicazione del criterio della soccombenza e nella misura stabilita in dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'amministrazione resistente al pagamento delle spese processuali in favore della parte ricorrente, liquidate in euro 2.000,00 (duemila) oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dal remoto del giorno 8 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
Antonio Andolfi**IL PRESIDENTE**  
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO