

Publicato il 16/05/2023

N. 04873/2023REG.PROV.COLL.  
N. 06314/2018 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 6314 del 2018, proposto da Nicolas Caccavo, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Guantario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Unione Val D'Enza, rappresentato e difeso dall'avvocato Simone Uliana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Katja Santillo, Valentina Cory Giubitta, Erika Martelli, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), 19 aprile 2018, n. 122, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Unione Val D'Enza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza straordinaria del giorno 28 febbraio 2023 il Cons. Giorgio Manca e udito, in collegamento da remoto, l'avv. Uliana; preso atto del deposito delle note di passaggio in decisione, è data la presenza dell'avvocato Guantario;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con determina n. 26 del 18 marzo 2010, l'Unione Val D'Enza indiceva un concorso pubblico per l'assunzione a tempo indeterminato di due agenti di polizia municipale, al quale partecipava il sig. Caccavo Nicolas classificandosi al quinto posto della relativa graduatoria, tra gli idonei non vincitori. L'efficacia della graduatoria veniva prorogata sino al 31 dicembre 2017.

Successivamente, con determina n. 20 del 30 giugno 2017, l'Unione Val D'Enza decideva di bandire un nuovo concorso pubblico per l'assunzione a tempo indeterminato di tre agenti di polizia municipale. Con ricorso al T.a.r. per l'Emilia Romagna, il sig. Caccavo ha impugnato il bando, unitamente agli atti connessi, essenzialmente dolendosi del mancato scorrimento della graduatoria relativa al concorso del 2010 in cui il ricorrente era collocato come idoneo.

2. Con sentenza del 2 maggio 2018, n. 122, il T.a.r. ha respinto il ricorso ritenendo adeguatamente motivata la decisione dell'amministrazione di indire un nuovo concorso in luogo dello scorrimento, con particolare riguardo alla mancanza, nel bando del 2010, della necessaria prova psicoattitudinale e ai sopravvenuti mutamenti della normativa oggetto delle prove d'esame.

4. Rimasto soccombente, il sig. Caccavo ha proposto appello, chiedendo la riforma della sentenza sulla scorta di due motivi di ricorso che saranno esaminati nel prosieguo.

5. Si è costituita in resistenza l'Unione Val D'Enza eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse e, in

ogni caso, l'infondatezza dell'appello.

6. All'udienza pubblica straordinaria del 28 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Può prescindersi dall'esame delle eccezioni di inammissibilità e improcedibilità formulate dall'amministrazione appellata, stante l'infondatezza nel merito dell'appello.

8. Con il primo motivo (cfr. p. 18 ss. dell'atto di appello) l'appellante deduce l'ingiustizia della sentenza per aver affermato che il bando di concorso impugnato è stato adottato in conformità alla deliberazione della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna n. 612 del 2013, senza tuttavia rilevare che in essa non vi è alcuna menzione della deliberazione G.R. n. 278 del 2005 (che ha approvato la direttiva sui criteri e i sistemi di selezione per l'accesso nei ruoli della polizia locale, secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione Emilia Romagna, 4 dicembre 2003, n. 24, introducendo una prova di carattere psicoattitudinale).

Inoltre, il primo giudice non avrebbe considerato che la citata delibera n. 278 del 2005 era vigente alla data in cui veniva indetto il primo bando (18 marzo 2010). Il fatto che la prova psicoattitudinale non sia stata prevista non potrebbe quindi pregiudicare l'appellante. In ogni caso si potrebbe porre rimedio all'errore dell'amministrazione facendo svolgere tale prova agli idonei del concorso del 2010.

9. Con il secondo motivo l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza del T.a.r. laddove ha ritenuto che le innovazioni normative apportate al codice della strada o al codice penale giustificano la indizione di un nuovo concorso, a parità di materie di esame. Così argomentando, infatti, considerata l'incessante produzione normativa, lo scorrimento di graduatoria non sarebbe mai applicabile. Nel caso in esame non potrebbe considerarsi intervenuta alcuna modifica sostanziale della disciplina applicabile nelle prove d'esame o ai requisiti tale da richiedere lo svolgimento di un nuovo concorso, anche in considerazione del fatto che le prove scritte del bando 2010 contemplavano

sostanzialmente le stesse materie del bando 2017 (fra le norme oggetto d'esame del primo bando era tra l'altro prevista l'intera materia del codice penale e del codice di procedura penale).

10. I due motivi sono infondati.

10.1. Giova anzitutto premettere che, nonostante il *favor* riconosciuto dall'ordinamento allo scorrimento delle graduatorie ancora valide, l'indizione di una nuova procedura concorsuale risulta sempre possibile allorquando ricorrano giustificate ragioni.

La questione va esaminata alla luce dei principi dettati con la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 28 luglio 2011, n. 14, riguardo alla scelta tra la indizione di un nuovo concorso e la chiamata per scorrimento degli idonei in graduatorie ancora efficaci. In tale occasione, la Plenaria ha affermato, in primo luogo, che non sussiste, in capo agli idonei non assunti, *«un diritto soggettivo pieno all'assunzione, mediante lo scorrimento, che sorgerebbe per il solo fatto della vacanza e disponibilità di posti in organico. Infatti, in tali circostanze l'amministrazione non è incondizionatamente tenuta alla loro copertura, ma deve comunque assumere una decisione organizzativa, correlata agli eventuali limiti normativi alle assunzioni, alla disponibilità di bilancio, alle scelte programmatiche compiute dagli organi di indirizzo e a tutti gli altri elementi di fatto e di diritto rilevanti nella concreta situazione, con la quale stabilire se procedere, o meno, al reclutamento del personale»* (va rammentato anche l'orientamento delle Sezioni Unite civili della Cassazione, secondo cui *«la cognizione della domanda, avanzata dal candidato utilmente collocato nella graduatoria finale, riguardante la pretesa al riconoscimento del diritto allo "scorrimento" della graduatoria del concorso espletato, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, facendosi valere, al di fuori dell'ambito della procedura concorsuale, il "diritto all'assunzione". Ove, invece, la pretesa al riconoscimento del suddetto diritto sia consequenziale alla negazione degli effetti del provvedimento di indizione di diverse procedure (nella specie di conferimento di incarichi esterni e di mobilità esterna) per la copertura dei posti resisi vacanti, la contestazione investe l'esercizio del potere dell'Amministrazione, cui corrisponde una situazione di interesse legittimo e la cui tutela*

*spetta al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma quarto, del d.P.R. n. 165 del 2001»: cfr. Cass., SS.UU. civ., ord. 6 maggio 2015, n. 10404).*

*In secondo luogo, l'amministrazione «una volta stabilito di procedere alla provvista del posto, deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento, dando conto, in ogni caso, della esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso». In ogni caso, è stato sottolineato dalla Plenaria come «l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enunciate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso». Lo scorrimento delle graduatorie ancora valide ed efficaci costituisce «la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione».*

*La stessa Adunanza Plenaria si preoccupa di precisare che «la riconosciuta prevalenza delle procedure di scorrimento non è comunque assoluta e incondizionata. Sono tuttora individuabili casi in cui la determinazione di procedere al reclutamento del personale, mediante nuove procedure concorsuali, anziché attraverso lo scorrimento delle preesistenti graduatorie, risulta pienamente giustificabile, con il conseguente ridimensionamento dell'obbligo di motivazione»; tra questi «può acquistare rilievo l'intervenuta modifica sostanziale della disciplina applicabile alla procedura concorsuale, rispetto a quella riferita alla graduatoria ancora efficace, con particolare riguardo al contenuto delle prove di esame e ai requisiti di partecipazione»; o anche la valutazione del «contenuto dello specifico profilo professionale per la cui copertura è indetto il nuovo concorso e [delle] eventuali distinzioni rispetto a quanto descritto nel bando relativo alla preesistente graduatoria».*

*In senso adesivo si è di nuovo espresso recentemente questo Consiglio di Stato (con la pronuncia della Sez. II, 24 giugno 2022, n. 5217) secondo cui «la riconosciuta prevalenza delle procedure di scorrimento della graduatoria preesistente, non è assoluta e incondizionata, essendo giustificabile la scelta di procedere all'indizione di una nuova procedura concorsuale, in luogo dello scorrimento delle graduatorie pregresse; ciò in*

*quanto la preferenza della procedura di scorrimento delle graduatorie concorsuali recede in presenza di valide e motivate ragioni di pubblico interesse che depongono in senso contrario»* (in precedenza, nello stesso senso, anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 giugno 2018, n. 3846).

10.2. Venendo al caso in esame, deve rilevarsi come, a prescindere da un esplicito richiamo contenuto nelle “raccomandazioni” approvate con la delibera della Giunta Regionale dell’Emilia Romagna n. 612 del 2013, dal combinato disposto della legge della Regione Emilia Romagna, 4 dicembre 2003, n. 24 (*«Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza»*), il cui all’art. 12, comma 2, lettera b), affida alla Giunta regionale il compito di svolgere *«le funzioni di coordinamento e indirizzo in materia di: [...] b) criteri e sistemi di selezione, anche a livello unico regionale, per l’accesso e per la relativa formazione iniziale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative»*) e della successiva deliberazione n. 278 del 2005 (che - approvando le direttive sui criteri e sistemi di selezione per l’accesso alla polizia locale – individua *«i requisiti fisico/funzionali ed i requisiti psico/attitudinali [...] da inserire nei regolamenti delle strutture di polizia locale»*), risulta che per l’accesso ai ruoli di polizia locale è necessario il superamento di una prova psicoattitudinale, che nel bando del 2010, tuttavia, nonostante la vigenza delle direttive regionali sopra richiamate, non è stata prevista.

10.3. In tale contesto, la scelta dell’amministrazione di indire un nuovo bando con previsione di tale prova deve ritenersi giustificata, oltre che per l’obbligatorietà in base alla citata normativa regionale, anche per l’importanza da riconoscersi alla valutazione psicoattitudinale del personale di polizia locale, in ragione delle delicate funzioni svolte, in alcuni casi anche con l’ausilio di armi.

10.4. Anche la tesi sostenuta dall’appellante, secondo cui la mancanza della prova psicoattitudinale nel bando del 2010 sarebbe stata sostituita dall’accertamento dell’idoneità fisico-funzionale all’impiego, e comunque potrebbe rimediarsi mediante la effettuazione postuma della suddetta prova

agli idonei della precedente graduatoria, è infondata sia perché non vi è coincidenza tra il mero accertamento negativo dell'insussistenza di condizioni patologiche, fisiche o psichiche, e la valutazione complessiva delle varie sfaccettature della personalità del candidato che caratterizza la prova psicoattitudinale; sia perché all'amministrazione è preclusa qualsiasi integrazione postuma delle prove di esame concorsuali.

11. Quanto al secondo motivo, seppure le materie oggetto di esame sono le stesse, non può comunque trascurarsi che il decorso di ben sette anni (dal 2010 al 2017) comporti certamente una modifica del loro contenuto intrinseco. Anche da questa prospettiva, pertanto, la motivazione resa dall'amministrazione al fine di giustificare l'indizione di un nuovo concorso non appare irragionevole o illogica.

In ogni caso la questione non risulta dirimente, in quanto l'introduzione di una nuova prova specifica (psicoattitudinale), alla luce delle preminenti esigenze di tutela dell'interesse pubblico che questa è destinata a soddisfare, deve essere considerata da sola sufficiente a giustificare l'indizione di un nuovo concorso.

12. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello deve essere respinto.

13. Considerata la peculiarità della vicenda esaminata, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese giudiziali del presente grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Giorgio Manca**

**IL PRESIDENTE**

**Fabio Franconiero**

**IL SEGRETARIO**