

Publicato il 29/09/2017

N. 04552/2017REG.PROV.COLL.  
N. 02804/2017 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 2804 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ministero dell'economia e delle finanze - Comando Generale della Guardia di Finanza, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Caputi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Barberini, n. 47;

*per la riforma*

della sentenza breve del T.a.r. Lazio – Sede di Roma, Sez. II ter n. 3254 dell'8 marzo 2017, resa tra le parti, concernente esclusione dalla procedura concorsuale per il reclutamento di 400 allievi finanziari;

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del sig. -OMISSIS-;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2017 il consigliere Luca Lamberti e udito per la parte resistente l'avvocato Caputi, mentre nessuno è comparso per parte ricorrente;

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

1. Oggetto del presente giudizio è il provvedimento del Comando Generale della Guardia di Finanza prot. n. 0365303/2016 del 2 dicembre 2016, con cui il sig. -OMISSIS- è stato escluso dalla procedura per il reclutamento straordinario di 400 allievi della Guardia di Finanza, di cui alla determinazione del Comandante Generale della Guardia di Finanza n. 160239 del 19 maggio 2016.

2. Il sig. -OMISSIS- ha, in proposito, articolato due separati ricorsi, il secondo dei quali al mero fine di sanare l'assenza, nella copia notificata del primo, della procura alle liti.

3. L'adito T.a.r. Lazio, con sentenza n. 3254 dell'8 marzo 2017, ha, previa riunione e con compensazione delle spese di lite, dichiarato inammissibile il secondo ricorso, in quanto identico al primo, ed accolto quest'ultimo.

3.1. Il Tribunale, in particolare, assorbiti tutti gli altri motivi di censura articolati dal ricorrente, ha valorizzato il fatto che l'esclusione fu disposta quando il sig. -OMISSIS- era già stato ammesso al corso di formazione e, quindi, già arruolato, per cui l'Amministrazione non avrebbe più avuto il potere di escludere dal concorso, potere che, da bando, poteva essere esercitato nei

confronti dei soli “*candidati*”, mentre il ricorrente già rivestiva la qualità di allievo finanziere.

4. Il Ministero ha interposto appello, precisando in fatto: che la procedura straordinaria *de qua* era riservata agli idonei non vincitori dei concorsi indetti negli anni 2010, 2011 e 2012; che, dopo aver positivamente verificato la permanenza dei requisiti psico-fisici e nelle more dell'accertamento di quelli morali e di condotta, l'Amministrazione aveva ammesso con riserva il sig. -OMISSIS- al corso; che, quindi, dal supplemento istruttorio frattanto coltivato era emerso che lo -OMISSIS-, nel corso del mese di ottobre 2004 (ossia allorché era da poco maggiorenne), era stato trovato da una pattuglia di Carabinieri mentre era in possesso di una dose di hashish, di cui si era dichiarato a verbale “*consumatore non abituale ma solo saltuario*”; che egli, altresì, aveva ricevuto l'invito del Prefetto di cui all'art. 75, comma 2, d.p.r. n. 309 del 1990.

4.1. In diritto, l'Amministrazione, premesso che il possesso delle doti morali e di condotta costituisce un requisito di partecipazione alla procedura che, in base alle previsioni del bando, deve essere mantenuto ininterrottamente sino all'incorporazione, ha sostenuto che il provvedimento di esclusione può essere disposto “*in ogni momento*”; del resto, tutti i candidati, all'atto dell'inizio del corso di formazione, sottoscriverebbero una dichiarazione con cui attestano di essere a conoscenza del fatto che l'avvio del corso è disposto con riserva della verifica dei requisiti richiesti per l'accesso alla procedura.

4.2. Quanto al merito della vicenda, ha concluso l'Amministrazione, la specificità dei compiti della Guardia di Finanza consentirebbe di disporre l'esclusione di un candidato anche per un solo episodio di

documentata censurabilità della condotta, quale certamente si profila l'acclarato uso di sostanze stupefacenti.

5. L'appellato, ritualmente costituitosi, ha sostenuto la correttezza dell'esegesi operata dal Tribunale e riproposto, ai sensi dell'art. 101 c.p.a., i motivi assorbiti in prime cure (*nominatim*, nell'ambito del concorso indetto del 2011, all'esito del quale egli risultò idoneo non vincitore, non sarebbe stata rilevata la circostanza dell'uso di stupefacenti, ora di contro valorizzata; comunque, un unico episodio di uso di sostanze stupefacenti, oltretutto occorso appena dopo il compimento della maggiore età, non sarebbe sufficiente a giustificare il provvedimento, per vero in contrasto con le stesse norme interne del Corpo, in particolare con la circolare prot. n. 97283/1111 del 31 marzo 2010).

6. Alla camera di consiglio del 25 maggio 2017 il Collegio ha emanato ordinanza istruttoria del seguente tenore: *“Ritenuto necessario acquisire dall'Amministrazione documentati chiarimenti in ordine all'accertamento delle “qualità morali e di condotta” in capo al sig. -OMISSIS- Marco;*

*Ritenuto, in particolare, necessario che l'Amministrazione chiarisca se, nell'ambito della procedura concorsuale indetta con determinazione del Comandante Generale della Guardia di Finanza prot. n. 83482 del 22 marzo 2011, abbia provveduto alla verifica del possesso, da parte del sig. -OMISSIS- Marco, delle “qualità morali e di condotta” prescritte dall'art. 2, comma 1, lett. g), del bando ovvero non abbia dato corso all'incombente, in considerazione del mancato incorporamento del candidato, risultato, all'esito della procedura, idoneo non vincitore;*

*Ritenuto congruo disporre che l'Amministrazione provveda a fornire i chiarimenti richiesti, eventualmente corredati della documentazione reputata utile, mediante*

*deposito presso la segreteria della Sezione, nelle forme di legge, di apposita relazione entro giorni 30 (trenta) dalla comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza, ovvero dalla notificazione ad opera di parte, se anteriore”.*

7. Adempiuto da parte dell'Amministrazione l'onere *de quo*, il sig. -OMISSIS-, in vista della camera di consiglio del 27 luglio 2017, ha versato in atti memoria *“a valere anche come motivi aggiunti?”* con cui ha formulato un ulteriore motivo di censura, incentrato sul fatto che, sebbene - in base alle note depositate dalla stessa Amministrazione in adempimento della richiamata ordinanza istruttoria - la circostanza dell'episodio del consumo di stupefacenti fosse conosciuta all'Amministrazione sin dal 2011, ciò purtuttavia non aveva allora impedito l'approvazione della graduatoria, atto che evidentemente implicherebbe il positivo scrutinio del possesso dei prescritti requisiti da parte di tutti i soggetti ivi inseriti.

7.1. Nel corso della successiva udienza camerale del 28 settembre 2017, cui il giudizio era stato rinviato, il Collegio ha rappresentato alla parte appellata presente, che nulla ha obiettato, la possibilità della definizione della controversia con sentenza in forma semplificata, in considerazione dell'integrità del contraddittorio, della completezza dell'istruttoria e della esaustiva formulazione delle rispettive difese.

8. Il ricorso, definibile con sentenza in forma semplificata, merita accoglimento.

9. Il Collegio osserva, anzitutto, che il bando per il reclutamento straordinario di 400 allievi finanziari è stato emanato in esecuzione dell'art. 16-ter del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con l. 6 agosto 2015, n. 125, che, *“al fine di incrementare i servizi di prevenzione e di controllo del territorio, di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica connessi*

*anche all'imminente svolgimento del Giubileo straordinario del 2015-2016*", ha autorizzato *"assunzioni straordinarie, nei rispettivi ruoli iniziali, nelle Forze di polizia"* ad ordinamento sia civile sia militare, nonché *"nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco"*.

9.1. La disposizione in esame, in particolare, prescrive che siffatte assunzioni, quantificate per la Guardia di Finanza in 400 unità, debbano essere operate *"attingendo in via prioritaria alle graduatorie dei vincitori dei concorsi di cui al predetto articolo 2199, comma 4, lettera b), e all'articolo 2201, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 66 del 2010, approvate in data non anteriore al 1 gennaio 2011, nonché, per i posti residui, attraverso lo scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori dei medesimi concorsi"*.

9.2. In applicazione di tali coordinate legislative il Comandante Generale della Guardia di Finanza ha emanato, con determinazione in data 19 maggio 2016, il relativo bando per il reclutamento straordinario di 400 allievi finanziari, il cui art. 1, dopo aver stabilito le modalità di individuazione, nell'ambito dei numerosi candidati risultati *"idonei non vincitori"* all'esito delle precedenti procedure concorsuali indette negli anni 2010, 2011 e 2012, di quelli da includere nella procedura in essere, precisa espressamente che *"i candidati sono sottoposti ... alla verifica del possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria"* e che, *"nelle more"* di siffatti accertamenti, *"tutti i candidati partecipano con riserva alla procedura di reclutamento"*.

10. La partecipazione alla procedura di reclutamento, dunque, non ha *ex se* alcuna efficacia *"sanante"* e, in particolare, non priva l'Amministrazione del potere/dovere di verificare l'effettivo possesso, in capo ai candidati, dei prescritti requisiti, la cui eventuale

carenza impone l'esclusione dalla procedura che, ai sensi del successivo art. 2, può essere "*disposta in ogni momento*".

10.1. Il Collegio osserva, in proposito, che il bando di concorso per titoli ed esami per il reclutamento di 1.250 allievi finanziari, indetto dal Comandante Generale della Guardia di Finanza in data in data 22 marzo 2011 ed all'esito del quale il sig. -OMISSIS- risultò idoneo non vincitore, è conforme all'art. 638, comma 1, d.lgs. 15 marzo 2001, n. 66 (ai sensi del quale, come noto, "*i requisiti generali e speciali devono essere posseduti dalla data indicata nel bando e sino a quella dell'effettiva incorporazione*"): all'art. 2, comma 2 del bando, infatti, è stabilito che "*i requisiti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda e conservati fino alla data dell'effettivo incorporamento nella Guardia di Finanza*".

10.2 Invero, è proprio al fine di consentire l'integrale rispetto di tale norma che il bando per il reclutamento straordinario dei candidati risultati idonei non vincitori all'esito, tra l'altro, anche di siffatto concorso plasma, in capo all'Amministrazione, il potere di disporre "*in ogni momento*" l'esclusione dei candidati privi dei necessari requisiti: una previsione opposta, del resto, introdurrebbe un limite non previsto ad un potere dell'Amministrazione *naturaliter* connaturato a quello di assumere personale e, più in generale, consentirebbe una sanatoria *praeter legem* del rapporto d'impiego di candidati pur *ab origine* non legittimati a partecipare alla propedeutica selezione.

10.3. In definitiva, l'eventuale conclusione della procedura selettiva (nella specie, peraltro, particolarmente celere e snella, non prevedendo prove di concorso) non refluisce in alcun modo sul potere di verifica spettante all'Amministrazione: per quanto qui di interesse, dunque, l'intervenuto reclutamento del sig. -OMISSIS-,

peraltro da intendersi effettuato con riserva a tenore di un'esegesi logico-sistematica del richiamato art. 1 del bando, non riveste alcun effetto preclusivo in ordine all'esercizio del potere di esclusione, la cui spendita costituisce per l'Amministrazione, di contro, atto vincolato e dovuto.

11. Né, per altro verso, consta una contraddittorietà del comportamento amministrativo: dal supplemento istruttorio disposto dal Collegio, infatti, è emerso che, all'esito della procedura concorsuale indetta nel 2011, l'Amministrazione non aveva proceduto a tutti i necessari accertamenti in ordine al possesso, in capo al sig. -OMISSIS-, del requisito *de quo* per ragioni di economicità, giacché egli era risultato mero idoneo non vincitore e, non essendo previsto dal bando lo scorrimento della graduatoria, non era suscettibile di essere incorporato.

11.1. L'Amministrazione, in particolare, non aveva allora disposto le opportune integrazioni istruttorie circa l'episodio, rilevato da una pattuglia dei Carabinieri, di detenzione da parte del sig. -OMISSIS- di una modica quantità di sostanza stupefacente: le informazioni all'epoca rese dall'Arma dei Carabinieri in proposito, del resto, non erano accompagnate da alcuna documentazione (*in primis*, dai verbali redatti nell'occasione dai Militari intervenuti) che consentisse di compiutamente apprezzare la circostanza e, pertanto, non erano ritenute di per sé sufficienti a formulare un ponderato giudizio circa le qualità morali.

12. Quanto al merito delle valutazioni sottese al gravato provvedimento, il Collegio rileva che l'episodio di documentato consumo di stupefacenti è sì unico e risalente; purtuttavia esso, in base a quanto emerge dalla documentazione trasmessa dall'Arma,



risulta compiuto quando il soggetto era già maggiorenne, dunque *ex lege* pienamente *compos sui*, difettando alcun elemento per assumerne la transitoria incapacità naturale.

13. Per di più, lo stesso sig. -OMISSIS- ebbe in tale circostanza a dichiarare ai Carabinieri di non essere un “*consumatore abituale, ma di fare uso di stupefacenti solo saltuariamente*”: egli stesso, dunque, ebbe implicitamente ma inequivocabilmente ad escludere l’unicità e la straordinarietà dell’assunzione di stupefacenti, condotta che, di contro, in base alle sue stesse parole costituiva un elemento costitutivo, pur se non abituale e regolare, del suo tessuto esistenziale.

14. Siffatte circostanze consentono, altresì, di ritenere esclusa ogni ipotesi di possibile violazione delle norme interne: la circolare richiamata dal sig. -OMISSIS-, infatti, al fine di perimetrare l’ampia discrezionalità di cui è investita, *in subiecta materia*, l’Amministrazione, specifica (pag. 3) che, “*nel caso in cui il fatto originante l’esclusione sia riconducibile all’uso di sostanze stupefacenti, i dati raccolti dovranno consentire di appurare se l’evento sia o meno, oltre che isolato, risalente nel tempo (ovvero commesso prima del raggiungimento della maggiore età)*”: nella specie, l’assunzione di sostanze stupefacenti è stata commessa allorché il soggetto era già maggiorenne e, in base alle dichiarazioni che egli stesso ha rivolto agli organi di Polizia, non costituiva un episodio isolato e straordinario.

15. Del resto, l’uso anche solo saltuario di stupefacenti osta al riscontro del requisito della “*condotta incensurabile*”, che l’art. 635, comma 1, lett. n), d.lgs. 15 marzo 2010, individua come “*requisito generale*” per l’arruolamento nelle Forze Armate (e, prima ancora, per la partecipazione ai relativi concorsi): ciò è tanto più vero per la

Guardia di Finanza, Corpo militare istituzionalmente preposto proprio al contrasto ed alla repressione dello spaccio e della diffusione sociale delle sostanze stupefacenti, l'arruolamento nel quale, quindi, presuppone (*recte*, impone) che il candidato non abbia avuto alcuna, pur saltuaria, abitudine di consumo di tali sostanze né alcun contatto con il mondo criminale che ruota intorno alla produzione, alla commercializzazione ed allo spaccio al minuto di siffatte sostanze (cfr. *ex multis*, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 8 marzo 2017, n. 1086; v. anche Sez. IV, 9 ottobre 2010, n. 7382; 28 dicembre 2016, n. 5495; 23 gennaio 2017, n. 261; 14 febbraio 2017, n. 629; ord. 24 marzo 2017, n.1244).

16. Possono compensarsi le spese del doppio grado di giudizio, in considerazione della natura della controversia e dei sottesi interessi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso proposto in primo grado dal sig. -OMISSIS-.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la persona del resistente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppa Carluccio, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Luca Lamberti**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.