



**Annullamento del bando di concorso per il reclutamento di 964 allievi agenti della Polizia di Stato riservato ai VFP delle Forze Armate**



**CONSIGLIO DI STATO  
IN SEDE GIURISDIZIONALE  
SEZIONE TERZA**

Sentenza del 06 agosto 2014

*N. 04185/2014REG.PROV.COLL.*

*N. 02892/2014 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 Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2892 del 2014, proposto da: Domenico Belardinelli, Marco Bruno, Mirko Campanella, Sauro Cappella, Giuseppe Cepparulo, Giuseppe De Piano, Antonio Di Rauso, Claudio Dipaola, Vincenzo Elia, Michele Faiola, Davide Giacobbe, Massimiliano Licciardello, Vittorio Luisi, Antonino Manno, Massimo Marras, Maximiliano Massa, Filippo Mercuri, Fabiano Minotti, Marco Noto, Salvatore Pellizzieri, Andrea Plescia, Francesco Rocca, Mattia Serafini, Eupremio Vantaggiato, Salvatore Veltri, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Pesce, presso il cui studio hanno eletto il loro domicilio in Roma, via Bocca di Leone 78;

*contro*

**Ministero dell'Interno**, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la revocazione*

della sentenza del CONSIGLIO di STATO - SEZ. III n. 100/2014, resa tra le parti, concernente l'annullamento del bando di concorso per il reclutamento di 964 allievi agenti della polizia di stato riservato ai VFP delle Forze Armate

Visti il ricorso per revocazione e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2014 il Cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti l'Avvocato Pesce e l'Avvocato dello Stato Varrone;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni ricorrenti, premettendo di avere partecipato al concorso indetto dal Ministero dell'Interno in data 24.11.2011 per il reclutamento di 2.800 allievi agenti della Polizia di Stato, riservato ai volontari in ferma prefissata di un anno, e di essere risultati insieme ad altri (per un numero complessivo di 939), nella graduatoria approvata il 5.11.2012, idonei non vincitori, hanno impugnato il nuovo bando di concorso, per il reclutamento di 964 allievi agenti, indetto dal Ministero dell'Interno in data 19.3.2013.

In estrema sintesi, hanno dedotto la violazione dell'art. 35, co. 5-ter, del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 della l. 241/1990, richiamando il principio di diritto affermato dall'Adunanza plenaria n. 14/2011 sul rapporto tra lo scorrimento di una graduatoria ancora efficace e l'indizione di un nuovo concorso, assumendo che sulla base di tali indici, nelle condizioni date, lo scorrimento della graduatoria fosse la regola e l'indizione di un nuovo concorso l'eccezione.

Con la conseguenza che il bando impugnato sarebbe stato non solo carente sul piano della motivazione ma anche in contrasto con la previsione di legge sull'efficacia triennale delle graduatorie di concorso.

2. Il Tar, con sentenza breve n. 7482/2013, ha accolto il ricorso annullando il nuovo bando, sul fondamentale rilievo che la disciplina di settore concernente la Polizia di Stato non legittimi, in presenza di una graduatoria ancora efficace, l'indizione di nuovi concorsi e che, quindi, debba farsi applicazione della regola generale che privilegia lo scorrimento.

3. Il Ministero dell'Interno ha proposto appello avverso la sentenza, assumendo l'esistenza di una disciplina speciale di settore, in particolare racchiusa nell'art. 2199 del d.lgs. 66/2010, che imporrebbe invece, come regola, che le vacanze in organico siano coperte, annualmente, mediante concorso.

Questa Sezione del Consiglio di Stato ha accolto l'appello, con sentenza breve n. 100/2014, proprio facendo applicazione del citato art. 2199 del d.lgs. 66/2010 e sull'assunto che tale previsione integri il presupposto richiesto dal precedente dell'Adunanza Plenaria al punto 51 della sua motivazione, ricorrendo un caso specifico di esenzione dall'obbligo di scorrimento.

4. Con il presente ricorso è chiesta la revocazione di detta sentenza, deducendo in primo luogo la violazione dell'art. 99, co. 3, c.p.a., in quanto la terza sezione non si sarebbe attenuta correttamente al precedente dell'Adunanza Plenaria n. 14/2011, dovendo una simile violazione rilevare ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 395, n. 4 c.p.c.

4.1. In particolare si deduce che il richiamato punto 51 della sentenza della Plenaria non autorizzerebbe l'esenzione dall'obbligo di indicare le ragioni dell'indizione del nuovo concorso quanto, piuttosto, giustificerebbe un "ridimensionamento" dell'obbligo stesso, sottolineandosi come il bando in questione fosse invece del tutto privo di alcuna motivazione al riguardo.

4.2. Altrimenti opinando, ove cioè la violazione dell'art. 99, co. 3, c.p.a. non potesse trovare rimedio sul piano processuale attraverso l'art. 395 c.p.c., si chiede che sia sollevata questione di legittimità costituzionale di detto articolo, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

4.3. In via gradata si deduce inoltre il contrasto tra giudicati, assumendo che la sentenza qui impugnata sia in contraddizione con quelle sentenze del Consiglio di Stato e del Tar Lazio che hanno escluso che la specialità del rapporto di lavoro militare possa giustificare la deroga al principio dello scorrimento delle graduatorie ancora efficaci.

4.4. Infine, è dedotto un ulteriore errore revocatorio che sarebbe consistito nel non avere tenuto conto della novità costituita dall'art. 4 del d.l. 101/2013, convertito in l. 125/2013, che fonda un vero e proprio obbligo per le pubbliche amministrazioni di attingere dalle graduatorie degli idonei ancora vigenti.

4.5. Si è difeso il Ministero dell'Interno replicando, con articolata memoria, che la sentenza impugnata si sarebbe conformata al precedente della Plenaria, di cui avrebbe applicato una delle ipotesi derogatorie in essa

espressamente contemplate, e che, in ogni caso, a tutto concedere, saremmo al cospetto di un errore di diritto. Né ricorrerebbe alcun contrasto di giudicati, non risultando che alcun altro giudizio sia stato definito, tra le stesse parti e sullo stesso oggetto, con esito differente.

4.6. All'udienza pubblica del 10.7.2014 la causa è stata discussa ed è passata in decisione.

5. Osserva il Collegio preliminarmente con parte ricorrente deduca, in via gradata, tre diversi motivi che, in tesi, giustificerebbero la revocazione della sentenza impugnata.

6. Il primo motivo muove dall'assunto che la Sezione, con la sentenza n. 100/2014 non si sarebbe attenuta al principio di diritto affermato dall'Adunanza plenaria 14/2011 di questo Consiglio.

La sezione, giova ricordare, ha ritenuto che la disciplina speciale dettata per Concorsi per il reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze di polizia dall'art. 2199 del d.lgs. 66/2010, incentrata su di un sistema di programmazione quinquennale, giustificasse l'indizione di un nuovo concorso nonostante fosse in quel momento ancora efficace la graduatoria del concorso precedente; in applicazione specifica di quanto la stessa Adunanza plenaria aveva previsto in linea generale, al punto n. 51 della sua motivazione.

6.1. Gli odierni ricorrenti, che non contestano il carattere speciale della disciplina sopra richiamata, sostengono che tale specialità comunque non avrebbe potuto esentare l'amministrazione dall'obbligo di motivare le ragioni poste a fondamento della scelta di bandire un nuovo concorso, ricordando come la Plenaria si fosse espressa, nel richiamato punto 51, in termini di "ridimensionamento", e non di "esenzione", da simile obbligo.

6.2. Ciò posto, premesso che un simile rilievo, di per sé di natura piuttosto formale, parrebbe superabile alla luce del richiamo, in diversi punti del nuovo bando di concorso, proprio all'art. 2199 del d.lgs. 66/2010, quale ragione fondante "il dovere primario dell'amministrazione – per citare l'invocato punto 51 della plenaria 14/2011 – di bandire una nuova procedura selettiva"; è comunque dirimente rilevare come, per tale via, i ricorrenti deducano un errore di diritto e non di fatto, errore che sarebbe consistito nell'avere, il precedente Collegio, scorto una motivazione semplificata laddove invece – assume la difesa ricorrente – sarebbe mancata qualunque motivazione.

6.3. Tanto chiarito, la mancata o, più propriamente nel caso di specie, inesatta applicazione di una pronuncia della Plenaria, di cui peraltro il Collegio (della sentenza 100/2014) ha mostrato di conoscere tutti gli estremi e i passaggi argomentativi, può costituire, in tesi, un errore di diritto, ma non certo quell'abbaglio dei sensi che si ritiene costituisca la cifra complessiva dell'errore di fatto revocatorio ex art. 395 n. 4) c.p.c. (v., per tutti, Cons. St., Ad. Plen., n. 1/2013).

6.4. Consapevole della difficoltà di invocare l'applicazione in via diretta di detta norma, la difesa di parte ricorrente suggestivamente richiama l'art. 99, co. 3, del c.p.a., sostenendo che, al cospetto di una sentenza di una sezione del Consiglio di Stato che abbia travisato il significato di una pronuncia della Plenaria, il rimedio sarebbe dato dall'applicazione (parrebbe intendersi, in via analogica) dell'art. 395 n. 4) c.p.c.

Proseguendo su questa linea interpretativa, si osserva inoltre, per un verso, come tale soluzione si imporrebbe, già *de iure condito*, sulla base di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 395; per altro verso, come, altrimenti opinando, la previsione con l'art. 99, co. 3, di un precetto privo di una sanzione processuale, sarebbe una scelta censurabile sul piano delle garanzie costituzionali del diritto di difesa ed imporrebbe, *de iure condendo*, un intervento additivo della Corte costituzionale (si intende, sull'art. 395, cui sarebbe da aggiungere, pare di capire, un motivo ulteriore).

6.5. Se questa è in sintesi l'argomentata tesi difensiva, questa Sezione ritiene invece che non si possa fare applicazione dell'art. 395 e che da tale impossibilità giuridica non sorga una questione di illegittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata.

6.6. In primo luogo, anche seguendo la prospettazione di parte ricorrente, non si sarebbe al cospetto di una sezione che ha ritenuto di non condividere il principio di diritto enunciato dalla plenaria ma, semmai, di una sezione che ne avrebbe, in parte, non colto del tutto fedelmente il significato o il perimetro applicativo (discutendosi, come si è chiarito, del confine tra "ridimensionamento" ed "esenzione" della motivazione nell'indizione di un nuovo bando, in applicazione di una disciplina di cui in questa sede non è contestata la specialità).

6.7. In secondo luogo, venendo alla questione centrale del ricorso, questo Collegio reputa che non sia possibile "forzare" il disposto dell'art. 395 c.p.c., che - come ben noto - è nel segno della tassatività delle ipotesi previste e dell'eccezionalità del rimedio stesso, per dare una sanzione processuale ad un precetto per il quale tale sanzione non è stata prevista dal legislatore.

7. Il discorso non può essere limitato o circoscritto al solo giudizio amministrativo, tenuto conto che la previsione di cui all'art. 99, co. 3, c.p.a., è stata mutuata fedelmente dal codice di procedura civile, il cui art. 374, co. 3, per come sostituito nel 2006, contiene una disposizione identica per il giudizio di cassazione, dettata anche (e soprattutto) in tale contesto dal disegno strategico di restaurare la funzione nomofilattica dei giudici di ultima istanza, a garanzia della effettiva ed uniforme applicazione del diritto (v. art. 65 r.d. 12/1941, Ord. giud.).

7.1. Anche nel processo civile, peraltro, non è stata prevista alcuna conseguenza di ordine processuale, in caso di violazione di tale disposizione, qualora quindi la sezione semplice disattenda il principio di diritto affermato dalle sezioni unite senza rimettere loro nuovamente la questione, né consta che sia stata mai utilmente invocato il rimedio per revocazione o l'intervento additivo del Giudice delle leggi.

7.2. Consta, piuttosto, che all'indomani della novella del 2006, voci autorevoli della dottrina processualcivile abbiano avanzato dubbi di costituzionalità all'indirizzo proprio dell'art. 374, co. 3, c.p.c.

È stato prospettato, infatti, un problema di compatibilità con l'art. 101 Cost. (e con l'art. 107, co. 3), dubitandosi della legittimità di una norma che impone al giudice delle Sezioni Semplici di sottostare ad un precedente (delle Sezioni Unite), e che in tal modo ne frustrerebbe notevolmente l'imparzialità e l'indipendenza interna.

In particolare, ci si è chiesti se - contrariamente al principio di cui all'art. 101 Cost., co. 2, per cui "i giudici sono soggetti soltanto alla legge" - la previsione del legislatore che impone al giudice delle Sezioni Semplici di essere soggetto al precedente delle Sezioni Unite non finisca per innalzare la giurisprudenza delle Sezioni Unite al rango di una vera e propria fonte del diritto (è il tema della giurisprudenza cd. normativa su cui cfr. Cass. n. 10741/2011).

Strettamente legato a tale quesito, è il denunciato pericolo di "ricadute" sull'attività della giurisprudenza di merito che, nella consapevolezza del vincolo delle Sezioni Semplici alle Sezioni Unite, potrebbe - a sua volta - subire una sorta di "soggezione" indiretta, tale per cui difficilmente si discosterà dal precedente, per evitare, a monte, che un'eventuale diversa decisione possa essere cassata in sede di legittimità.

Il tutto potrebbe finire per ingessare il corso naturale della giurisprudenza, rendendone più difficile l'evoluzione (che è più di frequente il frutto di una spinta "dal basso"), ricordando come intere partizioni del diritto civile, si pensi, per citare un solo esempio, alla responsabilità civile da fatto illecito, abbiano conosciuto negli ultimi cinquanta anni radicali cambiamenti (ed adattamenti) pur restando formalmente sempre immutato il quadro normativo di immediato riferimento (gli artt. 2043-2059 c.c.).

7.3. Si vuole quindi sottolineare come la previsione di un vincolo, peraltro solamente di segno negativo, cui non si accompagna un rimedio (si intende sempre sul piano processuale; altro discorso, che qui non rileva, potrebbe svolgersi sul piano disciplinare, nei casi in cui la "ribellione" fosse evidente e del tutto ingiustificata) in caso di violazione, più che un vuoto di tutela da censurare, rappresenti probabilmente un ragionevole punto di equilibrio tra la ricerca di una maggiore uniformità interpretativa in funzione della certezza del diritto e la libertà e l'indipendenza, anche interna, del giudice.

7.4. Alla luce di tali considerazioni, di cui è possibile cogliere più di un eco nella prima giurisprudenza amministrativa (v. C.G.A.S., ord. n. 848/2013, che ha rimesso alla Corte di Giustizia la questione della compatibilità tra l'art. 99, co. 3, e l'art. 267 TFUE sul rinvio pregiudiziale), non vi è spazio né per un'applicazione analogica dell'art. 395, né per sollevare una questione di costituzionalità di cui appare evidente la manifesta infondatezza.

8. Restano da esaminare gli ultimi due motivi dedotti, in via gradata, con il ricorso per revocazione.

8.1. Il richiamo all'art. 395 n. 5, quindi all'ipotesi del contrasto di giudicati, è palesemente errato, sul semplice ed insuperabile rilievo che tra le parti di questo giudizio non constano precedenti aventi autorità di cosa giudicata.

La difesa ricorrente lamenta infatti che la sentenza 100/2014 non sarebbe conforme ad alcuni precedenti del Tar Lazio e (uno solo, di altra sezione) del Consiglio di Stato, vertenti sulla stessa questione di massima ma tra parti (private) diverse.

8.2. Infine, la dedotta violazione dell'art. 4, co. 3, del d.l. 101/2013, con cui è ribadita la priorità dello scorrimento in favore degli idonei, integrerebbe, una volta di più, un errore di diritto.

La circostanza che la sentenza non menzioni tale previsione legislativa non significa che il Collegio la ignorasse quanto, deve ritenersi, che l'abbia considerata non determinante o, per meglio dire, non idonea a superare il dato di fondo dell'esistenza, in materia di concorsi per le Forze di Polizia, di una disciplina speciale che rende prioritaria l'indizione di concorsi con cadenze regolari.

La difesa ricorrente parrebbe, invece, al cospetto di un'apparente antinomia legislativa, sostenere la prevalenza del criterio cronologico su quello di specialità. Ma anche se così fosse, e la questione meriterebbe un più ampio approfondimento, saremmo comunque al cospetto di un errore di diritto che non può trovare nel ricorso per revocazione il suo rimedio.

**9. In conclusione, per tutte le ragioni sinora esaminate, il ricorso è inammissibile.**

10. La novità e la complessità di alcune delle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza),

**definitivamente pronunciando sul ricorso per revocazione, lo dichiara inammissibile.**

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Hadrian Simonetti, Consigliere, Estensore

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

**Il 06/08/2014**

**IL SEGRETARIO**

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