



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale Del Lazio -  
Sede di Roma, Sezione Interna I Quater, composto dai  
Signori Magistrati:

- Dr. Giancarlo Luttazi - Presidente;

- Dr.ssa Antonella Mangia – Giudice;

- Dr. Michelangelo Francavilla – Giudice relatore  
estensore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 7756/07 R.G. proposto da MAGNI  
EMILIO, DI LEO ANTONIO DOMENICO, GEMIN  
CLAUDIO, DESSI' GIANLUCA, ASCENZO MARCELLO,  
DUCA PIETRO, DI FABIO CARLO, GIAMPAOLO  
AGOSTINO, NARDUZZI GIORGIO, MAUTONE  
ANTONIO, ARBA LUIGI, PILIA GIUSEPPE, DI  
GIACINTO ALESSANDRO, TOMASSO ROBERTO,  
ROTUNNO ANTONIO, SERGI ADRIANO, DOTOLI  
MATTEO RICCARDO, SIMONE ALESSANDRO, MURRI  
VINCENZO, FRAGASSI ROBERTO, RAMPINI PAOLO,

ASCIOLLA EMILIO, PROIETTI CONSALVI GIUSEPPE e  
MATTEI ANGELO tutti elettivamente domiciliati in  
Roma, piazzale Clodio n. 56 presso lo studio dell'avv.  
Maria Immacolata Amoroso che, unitamente all'avv.  
Fabrizio Casella, li rappresenta e difende nel presente  
giudizio

### **CONTRO**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del  
Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n.  
12 presso la Sede dell'Avvocatura Distrettuale dello  
Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente  
giudizio

### **E NEI CONFRONTI DI**

CONCEZIO GUALTIERI, SBARDELLA  
MASSIMILIANO, SACCUTI ALESSANDRO, BOESSO  
STEFANO E ALTRI SOGGETTI PRESENTI NELLA  
GRADUATORIA DI FINE CORSO REDATTA DAL  
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ALL'ESITO DEL  
CONCORSO INTERNO PER 500 POSTI (POI ELEVATI A  
600) NEL RUOLO DEGLI ISPETTORI DEL CORPO DI  
POLIZIA PENITENZIARIA INDETTO CON P.C.D. DEL  
17/09/02 – tutti non costituiti in giudizio

**per l'annullamento**, previa sospensione dei relativi  
effetti, dei seguenti atti:

1) decreti prot. n. GDAP 0213792-2007 con cui il Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, all'esito del concorso interno per 500 posti (poi elevati a 600) nel ruolo degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria, ha disposto l'assegnazione dei ricorrenti alle sedi ivi indicate;

2) provvedimento GDAP-0166478-2007 del 25/05/07 con il quale sono state comunicate ai ricorrenti le nuove sedi di destinazione;

3) provvedimenti con i quali è stato previsto che i titolari del beneficio previsto dall'art. 33 l. n. 104/92 e i dipendenti in servizio presso gli istituti minorili non fossero assegnati a sedi diverse da quelle fino ad allora occupate;

Visti gli atti e documenti contenuti nel fascicolo processuale;

Designato il dott. Michelangelo Francavilla quale relatore per la pubblica udienza del 29 maggio 2008;

Uditi gli Avvocati delle parti come da verbale;

Ritenuto, in FATTO, e considerato, in DIRITTO, quanto segue:

**FATTO**

Con ricorso notificato in date 07/09/07 e 08/09/07 e depositato il 14/09/07 i soggetti in epigrafe indicati, vincitori del concorso interno per 500 posti (successivamente elevati a 600) nella qualifica iniziale del ruolo maschile degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria, indetto con P.C.D. del 17/09/02, hanno impugnato i provvedimenti, in epigrafe menzionati, con cui il Ministero della Giustizia ha disposto la loro assegnazione in sedi diverse da quelle fino ad allora occupate.

Il Ministero della Giustizia, costituitosi in giudizio con memoria depositata il 25/09/07, ha concluso per il rigetto del ricorso.

Con sentenza parziale n. 1018/08, emessa in data 08/01/08 e depositata in data 05/02/08, il Tribunale ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri soggetti inseriti nella graduatoria finale del concorso e ha ordinato al Ministero della Giustizia di depositare gli atti ivi indicati.

I controinteressati, benché ritualmente intimati, non si sono costituiti in giudizio.

All'udienza pubblica del 29 maggio 2008 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## **DIRITTO**

Preliminarmente il Collegio rileva che all'udienza pubblica del 29 maggio 2008 l'avv. Fabrizio Casella, difensore dei ricorrenti, a seguito di deduzioni verbali del predetto difensore e su conseguente richiesta del Presidente del Collegio, ha depositato note d'udienza in cui dà atto di aver ricevuto la notificazione, da parte dell'avv. Aldo Maturo (nella sua qualità di difensore dei ricorrenti di cui al ricorso n. 7698/2007, in discussione nella medesima udienza pubblica del 29 maggio 2008), di copie non autentiche - una per ciascuno dei ricorrenti - di gravame all'apparenza di identico contenuto del citato ricorso n. 7698/2007 e precisa - nell'ipotesi in cui con detta notificazione l'avv. Aldo Maturo abbia inteso integrare il contraddittorio del citato ricorso 7698/2007 - che la notificazione è inesistente e, comunque, irregolare, non risultano rispettati i termini a difesa e, pertanto, non intende accettare il contraddittorio nell'interesse dei suoi assistiti.

Il Collegio ritiene che le note in esame non rivestano alcuna rilevanza ai fini della decisione del presente ricorso in quanto attinenti a circostanze estranee al thema decidendum.

Per altro, in ordine alle note di udienza in esame vi sarà espressa pronuncia in rito nell'ambito del giudizio n.

7698/07 R.G. come comunicato a questo Collegio giudicante dal Presidente.

Nel merito il ricorso è infondato e deve essere respinto.

I soggetti in epigrafe indicati, vincitori del concorso interno per 500 posti (successivamente elevati a 600) nella qualifica iniziale del ruolo maschile degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria, indetto con P.C.D. del 17/09/02, impugnano i provvedimenti, in epigrafe evidenziati, con cui il Ministero della Giustizia ha disposto la loro assegnazione in sedi diverse da quelle fino a quel momento occupate e ciò in virtù del provvedimento del 25/05/07, anch'esso gravato, con cui il Ministero della Giustizia avrebbe individuato sedi di destinazione differenti da quelle indicate nel bando.

In particolare, le doglianze proposte dai ricorrenti sono finalizzate a tutelare il loro interesse a permanere nella stessa sede occupata al momento della partecipazione al concorso interno.

Con la prima censura i ricorrenti prospettano la violazione degli artt. 2 l. n. 241/90, 14 comma 6° P.C.D. del 17/09/02, del d.m. n. 448/97 ed eccesso di potere sotto vari profili in quanto l'assegnazione degli esponenti sarebbe avvenuta nel luglio 2007 ovvero dopo oltre un anno dalla nomina (i cui effetti giuridici ed economici

decorrono dal 18/05/06) e oltre 4 anni dopo la pubblicazione del bando avvenuta il 15/11/02; tali ritardi procedurali avrebbero ingenerato negli interessati un legittimo affidamento in relazione alla possibilità di conseguire l'assegnazione definitiva nelle sedi fino a quel momento ricoperte e nelle quali avevano continuato ad operare per circa un anno dopo l'attribuzione del nuovo grado.

L'articolata censura di cui si è dato atto è infondata.

Va, innanzi tutto, rilevato che né l'art. 2 l. n. 241/90 né il d.m. n. 448/97, nel prevedere il termine finale per l'esercizio della potestà amministrativa, attribuiscono allo stesso il carattere della perentorietà o qualificano in senso provvedimentale l'inerzia dell'amministrazione.

Ne consegue che il decorso del termine in esame non comporta, in capo all'amministrazione, la perdita del potere di provvedere né, per ciò solo, l'illegittimità dello stesso ma produce solo l'effetto di abilitare l'interessato ad esperire l'azione prevista dagli artt. 2 l. n. 241/90 e 21 bis l. n. 1034/71 per la declaratoria d'illegittimità del silenzio-inadempimento.

Quanto fin qui evidenziato induce, pertanto, a ritenere che il mancato rispetto del termine previsto per

l'esercizio del potere amministrativo non solo non connota d'illegittimità la stessa azione amministrativa ma, in via di principio, non è tale da ingenerare in capo agli interessati alcun legittimo affidamento in ordine alle future modalità di svolgimento della stessa permanendo – in capo all'ente pubblico – inalterato, nei suoi connotati formali e sostanziali, il potere di provvedere.

Né nella fattispecie sussistono peculiarità tali da ingenerare, in capo ai ricorrenti, un legittimo affidamento, in relazione alla conservazione della sede occupata, in ragione del lasso di tempo intercorso tra la nomina (intervenuta il 16/06/06) e l'assegnazione delle sedi disposta con provvedimento del 05/07/07.

Ed, infatti, come desumibile dalla documentazione versata in giudizio dalla resistente il ritardo nell'assegnazione è nella fattispecie tutt'altro che ingiustificato essendo dovuto ad una pluralità di circostanze oggettive tra cui l'esigenza dell'amministrazione di confrontarsi con le organizzazioni sindacali al fine di tenere conto – per quanto possibile e compatibilmente con le preminenti necessità del Ministero - anche delle preferenze del personale nell'individuazione delle sedi da assegnare (si vedano, in proposito, i verbali delle riunioni depositate dal Ministero in data 10/12/07).

A ciò si aggiunga che, oltre alle comprensibili difficoltà di gestire una procedura coinvolgente un numero elevato di vincitori, il Ministero si è trovato nella necessità di rideterminare le sedi messe a concorso in conseguenza del mutamento delle esigenze dell'amministrazione derivante dall'entrata in vigore della l. n. 241/06 che, introducendo il beneficio dell'indulto, ha modificato la geografia della popolazione carceraria e, conseguentemente, del personale preposto alla custodia della stessa.

Del resto, l'art. 14 comma 6° del P.C.D. del 17/09/02, avente ad oggetto l'indizione del concorso, nel prevedere che "ottenuta la nomina, i vice ispettori raggiungono la sede di servizio ad essi assegnata", non può essere interpretato (come, invece, prospettano i ricorrenti che anche su tale circostanza fondano il loro dedotto affidamento) come espressione di una necessaria contestualità tra nomina ed assegnazione in quanto proprio la previsione distinta delle due fasi in esame lascia presupporre la possibilità di uno iato temporale tra le stesse la cui entità è variabile in relazione alle peculiarità del caso concreto.

L'inesistenza di una illegittima ed ingiustificata inerzia dell'amministrazione depone, pertanto, per l'inconfigurabilità di un legittimo affidamento dei

ricorrenti e, conseguentemente, per l'infondatezza della censura.

Con il secondo motivo i ricorrenti prospettano l'illegittimità del provvedimento del 25/05/07 con cui il Ministero ha previsto una ripartizione delle sedi, destinate ai vincitori, diversa da quella indicata nel bando; l'atto in esame sarebbe viziato per incompetenza (non essendo stato emesso dal Capo Dipartimento), difetto di motivazione, mancata comunicazione agli interessati ed eccesso di potere in quanto emesso sulla base non delle esigenze dei Provveditorati regionali, come prescritto dall'art. 8 d. lgs. n. 444/92, ma dell'accordo intervenuto con le organizzazioni sindacali.

La censura è infondata.

Deve, innanzi tutto, essere evidenziato che la rideterminazione delle sedi destinate ai vincitori di concorso è stata disposta non già dal provvedimento del 25/05/07, emesso dal Direttore generale del personale del Ministero e destinato ai soli Provveditorati regionali, ma in virtù del P.C.D. del 28/05/07 adottato dal Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Ne consegue l'insussistenza, in fatto, del vizio d'incompetenza in quanto la modifica delle sedi è stata decisa dal Capo Dipartimento, ovvero lo stesso organo

che aveva emesso il bando, e non dal Direttore Generale come infondatamente dedotto nel ricorso.

Circa la mancata comunicazione del provvedimento agli interessati il Collegio ritiene trattarsi di circostanza estrinseca al perfezionamento dell'atto e, come tale, inidonea ad influire sulla legittimità dello stesso potendo, al più, la stessa condizionarne, nei confronti dei destinatari, la sola efficacia ed eventualmente la decorrenza del termine per ricorrere.

Insussistente è, poi, il vizio relativo ad un presunto difetto motivazionale avendo l'amministrazione nel provvedimento del 28/05/07 congruamente evidenziato le circostanze di fatto e di diritto che l'hanno indotta alla rideterminazione delle sedi da assegnare ai vincitori del concorso.

In questo senso appare significativa l'indicazione, quali ragioni giustificatrici del provvedimento, del mutamento delle esigenze dei Provveditorati regionali, conseguente all'entrata in vigore della l. n. 241/06 (la quale, come già precisato, ha introdotto l'indulto e conseguentemente modificato le necessità dell'amministrazione in tema di provvista del personale), e dell'intento - coerente con le esigenze di tutela della finanza pubblica - di ridurre le spese collegate ai trasferimenti d'ufficio.

Dal testo del provvedimento del 28/05/08 si evince, poi, che l'individuazione delle sedi da assegnare ai vincitori è stata effettuata sulla base delle indicazioni provenienti dai Provveditorati regionali e non in virtù di un accordo intervenuto con i sindacati i quali (si veda il verbale della riunione del 27/05/07), all'esito degli incontri, si sono limitati a prendere atto delle sedi indicate dall'amministrazione tanto che alcune sigle non hanno mancato di manifestare il loro dissenso.

Per esigenza di completezza va rilevato che la possibilità di modificare le sedi originariamente individuate nel bando era stata espressamente prevista dall'art. 1 dello stesso in relazione al possibile mutamento delle esigenze dell'amministrazione; anche sotto questo profilo, pertanto, emerge l'insussistenza di disposizioni della lex specialis idonee ad ingenerare, in capo ai partecipanti alla procedura, un affidamento meritevole di giuridica tutela.

Con la terza censura i ricorrenti lamentano l'esistenza dei vizi di eccesso di potere sotto vari profili in quanto le assegnazioni delle sedi in favore dei titolari del beneficio previsto dall'art. 33 l. n. 104/92, di coloro (23 unità) che sono stati destinati agli istituti minorili e dei dipendenti che rivestivano cariche sindacali sarebbero

avvenute sulla base di criteri non previsti dal bando e sarebbero, pertanto, illegittime.

Il motivo è infondato.

Va, innanzi tutto, rilevato che dall'esame del provvedimento di assegnazione del 05/07/07, prodotto dagli stessi ricorrenti, e della documentazione acquisita in giudizio risulta che per i titolari di cariche sindacali è stato previsto un mero differimento dell'assegnazione e non già una destinazione diversa da quella che sarebbe loro spettata in base alla graduatoria; né i ricorrenti hanno fornito anche solo un principio di prova della non veridicità di tale circostanza nonostante nell'atto introduttivo si siano riservati la facoltà di produrre documentazione in proposito.

Per il resto, le assegnazioni delle sedi effettuate in favore dei titolari del beneficio ex art. 33 l. n. 104/92 e del personale destinato agli istituti minorili appaiono immuni dalle illegittimità denunciate.

In particolare, l'operatività della preferenza prevista dall'art. 33 l. n. 104/92 (sulla ricorrenza dei cui presupposti non vi è contestazione alcuna) consegue automaticamente alla vigenza di tale disposizione la cui imperatività la rende applicabile ad ogni procedura concorsuale a prescindere dalla necessità di un esplicito richiamo nel bando.

Per quanto attiene alle unità destinate al settore minorile (23 persone), dalla documentazione trasmessa dall'amministrazione in data 20/03/08, all'esito dell'istruttoria disposta dal Collegio, è emerso che l'individuazione del contingente numerico in questione è avvenuta sulla base delle esigenze rappresentate con nota del 01/06/07 dal Dipartimento della Giustizia Minorile.

Per quanto attiene alla scelta dei nominativi da destinare agli istituti minorili essa è avvenuta alla luce delle preferenze espresse dai soggetti che ne avevano formulato richiesta e, soprattutto, della valorizzazione delle pregresse funzioni espletate in quell'ambito.

Ad avviso del Collegio un siffatto modus operandi, improntato al riconoscimento dell'importanza dell'esperienza pregressa, appare immune da vizi logici in quanto coerente con la specificità di funzioni particolarmente delicate quali sono quelle degli operatori presso strutture minorili.

Del resto, lo stesso art. 15 l. n. 395/90 impone nella scelta dei contingenti destinati alla Giustizia Minorile la valorizzazione delle specifiche attitudini del personale per l'individuazione delle quali non può non assumere un ruolo rilevante l'esperienza pregressa come si evince dal decreto del Ministro della Giustizia del 26/03/93 emanato in applicazione del citato art. 15 (si veda l'art. 2 che

desume le attitudini anche dall'“esperienza nel settore minorile”).

Per altro, uno dei soggetti assegnati al contingente, Albanese Nicola, avrebbe, comunque, avuto diritto alla sede richiesta in quanto titolare del beneficio previsto dall'art. 33 l. n. 104/92.

Per esigenza di completezza va rilevato che i trasferimenti agli istituti minorili sono stati considerati tutti a domanda e a spese dei dipendenti il che ha comportato per l'amministrazione il risparmio delle indennità da erogare in occasione dei trasferimenti d'ufficio e, quindi, risponde anche a primarie esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Infondata, poi, appare la quarta censura con cui i ricorrenti deducono il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento in quanto l'amministrazione non avrebbe consentito loro di rinunciare al grado e di permanere nella sede di provenienza contrariamente a quanto avvenuto in occasione di altri concorsi interni.

Va, sul punto, evidenziato che nelle domande di partecipazione al concorso i ricorrenti hanno dichiarato di essere disposti a raggiungere, in caso di nomina, la sede di servizio assegnata (si veda il punto 5 del modello di domanda allagato al bando) con ciò rinunciando

preventivamente alla facoltà da loro rivendicata nel gravame.

Inaccoglibile, infine, è la quinta censura con cui i ricorrenti lamentano l'esistenza del vizio di eccesso di potere per ingiustizia e disparità di trattamento in quanto gli stessi sarebbero ingiustificatamente penalizzati rispetto agli altri pubblici dipendenti e agli stessi sovrintendenti della polizia penitenziaria i quali all'esito dei concorsi interni possono permanere nella sede di provenienza.

Nella fattispecie appare inconfigurabile il prospettato vizio di eccesso di potere e ciò in ragione dell'insussistenza dell'identità sostanziale dei parametri di raffronto costituente uno dei necessari presupposti logico-giuridici della censura.

Infatti, i ricorrenti versano in condizioni soggettive ed oggettive evidentemente differenti rispetto alle categorie di personale in riferimento alle quali rivendicano la parità di trattamento ovvero i vice-sovrintendenti e, in genere, gli altri dipendenti della pubblica amministrazione; a tal fine appare sufficiente evidenziare la specificità delle mansioni espletate dagli ispettori rispetto a quelle spettanti al personale degli altri ruoli della polizia penitenziaria e delle altre amministrazioni in genere.

Per questi motivi il ricorso è infondato e deve essere respinto.

La peculiarità giuridico-fattuale della vicenda giustifica, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

**P.Q.M.**

il Tribunale Amministrativo Regionale Del Lazio –  
Sede di Roma, Sezione Interna I Quater:

- 1) respinge il ricorso;
- 2) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;
- 3) ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del  
29 maggio 2008.

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**