

Pubblicato il 21/07/2026

N. 05936/2026REG.PROV.COLL.
N. 00400/2026 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

sul ricorso numero di registro generale 400 del 2026, proposto dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (già Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente dell'Abruzzo), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Tommaso Marchese, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

il signor Maurizio Allevi, rappresentato e difeso dall'avvocato Gemma Suraci, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

nei confronti

dei signori Marco Prete, Fabrizio Gismondi, Cristiano Di Filippo, Angela Delli Paoli, Stefania Bologna, Antonella Troiani e Michela Piccioni, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 382 del 2025 del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo - Pescara, Sezione Prima.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Maurizio Allevi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale dell'Abruzzo (già Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente) ha impugnato la sentenza n. 382 del 2025 del T.a.r. per l'Abruzzo - Pescara con cui è stato accolto il ricorso in riassunzione, successivamente integrato da motivi aggiunti, proposto dal signor Maurizio Allevi per l'annullamento del bando di concorso indetto dall'anzidetta Agenzia in data 6 maggio 2022 e di tutti gli atti presupposti connessi e consequenziali e, in particolare, della deliberazione del Direttore Generale n. 177 del 2021 del 31 dicembre 2021 e della nota del 21 luglio 2022.

2. In punto di fatto, occorre premettere che, con il sopra richiamato bando adottato in esecuzione delle delibere del Direttore Generale dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale n. 64 del 6 maggio 2021 e n. 74 del 18 maggio 2021, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – 4° Serie speciale n. 49 del 22 Giugno 2021, è stato indetto il “*concorso pubblico per titoli ed esami, per la copertura di n. 2 posti di Dirigente Ambientale - Ruolo Tecnico, a tempo pieno e indeterminato, CCNL relativo al personale dell'Area delle Funzioni Locali*”.

All'esito delle prove di concorso, il Direttore Generale dell'Agenzia, in data 8 ottobre 2021, ha adottato la deliberazione n. 138 del 2021, con cui ha preso atto “*del verbale e degli allegati con la relativa graduatoria finale trasmessi con prot. n. 48717 del 07/10/2021 dal Presidente della Commissione esaminatrice, dott. Massimo Giusti*” e ha approvato la graduatoria finale di

merito, nell'ambito della quale il ricorrente e odierno appellato si è collocato al secondo posto degli idonei non vincitori e al quarto posto complessivo.

Con la successiva deliberazione direttoriale n. 177 del 2021, adottata in esecuzione delle DD.DD.GG. n. 92/2020, n. 23/2021, n. 24/2021 e n. 36/2021, l'ARPA, nella vigenza della graduatoria sopra menzionata approvata con la deliberazione n. 138 del 2021, ha indetto una seconda procedura, finalizzata al reclutamento di due *“Dirigenti Ambientali - Ruolo Tecnico, CCNL relativo al Personale dell'Area delle Funzioni Locali, Triennio 2016 2018”*.

Più precisamente, con tale secondo bando, come risulta dall'*“allegato schema di Bando di concorso pubblico”*, pubblicato, per estratto, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – 4° Serie Speciale n. 36 del 6 maggio 2022, la figura dirigenziale richiesta era quella di Dirigente Ambientale *“per la gestione, l'organizzazione, il monitoraggio e la vigilanza/il controllo delle diverse matrici in campo ambientale; - per la predisposizione, formulazione e adozione di pareri su procedimenti di competenza in ambito ambientale come richiesti dalla normativa vigente”* e i candidati dovevano comprovare il possesso di uno dei titoli di studio indicati dall'art. 3 del bando medesimo, meglio precisati nel prosieguo.

3. A fronte della pubblicazione di tale bando, il signor Allevi, con Pec del 6 luglio 2022, ha fatto presente all'ARPA di essere interessato *“a vedersi assegnato uno dei posti così messi a bando, essendo la graduatoria del precedente concorso ancora valida ed efficace e sussistendo, quindi, il potere/dovere di Questo spett.le Ente di procedere allo scorrimento della stessa”* e, a tal fine, ha intimato all'amministrazione di disporre *“lo scorrimento della graduatoria esistente, oggetto di DDG 138/2021 dell'8 ottobre 2021, assegnando allo scrivente uno dei due posti oggetto dell'avviso di selezione del 6 maggio u.s., previa revoca o a modifica in autotutela del bando”*.

L'ARPA ha riscontrato tale comunicazione con Pec del 21 luglio 2022, dichiarando di non avere intenzione di accogliere le richieste del signor Allevi.

4. A fronte di tale dichiarazione dell'ARPA, dunque, il signor Allevi ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 414 c.p.c. davanti al Tribunale Ordinario di Pescara in funzione di giudice del lavoro, chiedendo di *“accertare e dichiarare il diritto del ricorrente ad essere assunto a tempo pieno ed indeterminato nel ruolo dei dirigenti dell'Ente, per scorrimento della graduatoria approvata con DDG 138/2001, con effetto dalla data di adozione della DDG 177/2021 (31 dicembre 2021) o in subordine dalla data d'indizione del concorso in atto (6 maggio 2022), e per l'effetto condannare ARTA Abruzzo a procedere all'assunzione con decorrenza economica e giuridica dalla data così individuata”*.

5. Con la sentenza n. 204 del 6 luglio 2023, il Tribunale di Pescara ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo e il signor Allevi ha conseguentemente proposto ricorso in riassunzione depositato il 17 agosto 2023 davanti al T.a.r. per l'Abruzzo - Pescara, chiedendo l'annullamento del sopra richiamato bando di concorso del 6 maggio 2022.

5.1. Successivamente, con i primi motivi aggiunti, il ricorrente ha impugnato la determina dirigenziale n. 1373 del 31 agosto 2023, recante l'elenco dei candidati ammessi a partecipare alla selezione, individuando così i controinteressati ed estendendo a tale atto le medesime censure già prospettate con il ricorso in riassunzione.

5.2. Con i secondi motivi aggiunti, è stata poi impugnata la deliberazione del Direttore Generale dell'ARPA n. 30 del 12 aprile 2024, recante la revoca in autotutela, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990, della deliberazione del Direttore Generale n. 177 del 2021, del bando del 6 maggio 2022 impugnato con il ricorso introduttivo e della determinazione dirigenziale n. 1373 del 2023; con il medesimo ricorso per motivi aggiunti è altresì stato chiesto l'annullamento della deliberazione del Direttore Generale n. 23 del 20

marzo 2023, recante il *“Piano Integrato di Attività e Organizzazione (p.i.a.o.) triennio 2024-2026. Annualità 2024”*, oltre ai *“provvedimenti, non noti, con i quali sono stati attribuiti a terzi i posti dirigenziali tecnici per chiamata diretta da graduatorie di altre ARTA”*. L'amministrazione, infatti, *medio tempore* ha revocato il secondo bando e ha adottato un nuovo piano del fabbisogno del personale nell'ambito del quale non era più prevista la necessità di procedere all'assunzione di figure corrispondenti alle due posizioni oggetto del bando in questione e alle quali aspirava l'odierno ricorrente per effetto dello scorrimento della graduatoria.

6. Con la sentenza n. 382 del 2025, il T.a.r. per l'Abruzzo - Pescara ha accolto il ricorso, sostenendo che i due bandi, ossia quello impugnato dal signor Allevi e quello precedente al quale aveva partecipato l'appellante, riguardassero, in sostanza, professionalità e requisiti di partecipazione *“pressoché identici, con qualche modifica del tutto superflua e irrilevante quanto alle competenze degli assunti”* e *“una limitazione dei titoli di laurea necessari ai fini della partecipazione”*.

Inoltre, ad avviso del giudice di primo grado, le professionalità presenti nella graduatoria ancora vigente sarebbero state *“idonee a essere ammesse e partecipare al nuovo bando”*, con l'asserita conseguenza che la pubblicazione di quest'ultimo avrebbe avuto lo scopo di *“manifestare solo la volontà di non procedere allo scorrimento”*, in contrasto con il principio generale del *favor* per lo scorrimento stesso. Al riguardo, il T.a.r. ha ancora osservato che anche le mansioni d'impiego sarebbero *“del tutto equivalenti, essendo solo aggiunte delle specificazioni del tutto superflue e irrilevanti”*.

Sotto un ulteriore profilo, poi, il giudice di primo grado ha affermato la necessità di valutare la pretesa del ricorrente *“con riferimento alla situazione di fatto e di diritto vigente al momento della sua lesione”* e ha, in tal modo, attribuito rilevanza decisiva alla circostanza che nel corso del giudizio, con l'ordinanza n. 176 del 18 dicembre 2023, era stata accolta la misura cautelare

da cui sarebbe disceso *“l’obbligo di provvedere allo scorrimento”*, sicché sarebbe, a suo dire, *“evidente che non vi era più alcuno spazio per una nuova valutazione dell’interesse pubblico alle assunzioni, sia perché l’Amministrazione l’aveva già compiuta hic et nunc sia perché, poi, dopo la misura cautelare, era ormai priva della discrezionalità di incidere sulla posizione di vantaggio già tutelata in sede giurisdizionale, benché interinalmente”*.

Per tale ragione, il giudice di primo grado ha accolto il ricorso, precisando che al momento della pubblicazione del nuovo bando, la pretesa del ricorrente era fondata e legittima e *“se fosse stata soddisfatta non vi sarebbe stato alcun potere dell’Amministrazione di incidervi attraverso la revoca impugnata con i secondi motivi aggiunti”*.

7. Avverso tale sentenza ha proposto appello l’ARPA, formulando quattro distinti motivi di gravame.

7.1. Con il primo motivo, l’amministrazione appellante ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui il T.a.r. ha affermato l’equivalenza dei titoli oggetto dei due bandi, osservando, sul punto, che la necessità di reperire figure professionali laureate in scienze chimiche, in scienze delle professioni sanitarie della prevenzione o in fisica rendeva palese l’esigenza, sottesa all’indizione del primo bando, di disporre di personale dirigenziale specificatamente ed esclusivamente dedicato alle attività di controllo/monitoraggio, in grado di svolgere anche analisi e misurazioni in campo chimico e fisico; per contro tale specificità non era necessaria nell’ambito del secondo bando, volto a selezionare figure addette tanto alle attività di controllo, quanto a quelle di *“natura più prettamente pareristica”*, donde l’erroneità dell’affermazione del T.a.r. secondo cui le professionalità presenti nella graduatoria di cui al primo bando di concorso *“sarebbero state idonee a essere ammesse e partecipare al nuovo bando”*. Ad avviso dell’appellante, tale affermazione del giudice di primo grado sarebbe

“*incomprensibile*”, alla luce del rilievo secondo cui i possessori del diploma di laurea specialistica o magistrale in scienze chimiche, in scienze delle professioni sanitarie della prevenzione o in fisica non avrebbero potuto partecipare al secondo bando di concorso, essendo stato espunto il richiamo a tali titoli, presente, invece, nel primo bando.

Al tempo stesso, non sarebbe corretta neppure l'affermazione del giudice di primo grado secondo cui “*i titoli di studio per partecipare al secondo bando sono stati ristretti ma vi rientrano comunque tutti quelli previsti per partecipare al primo*”, in quanto si tratterebbe, secondo la difesa dell'amministrazione, di una “*sconclusionata petizione di principio*”, predicabile anche nell'eventualità in cui il secondo bando “*avesse, in ipotesi, contemplato una fantomatica reductio ad unum degli 8 titoli di studio, invece, previsti nel primo*”.

Sotto un ulteriore profilo, sarebbero evidenti anche le differenze tra i due bandi di concorso quanto alle prove di esame, poiché il secondo bando, a differenza del primo, prevedeva la predisposizione e la gestione dei procedimenti di monitoraggio e vigilanza/controllo ambientale.

Infine, vi sarebbe una rilevante differenza anche con riferimento alle mansioni svolte, dal momento che, a differenza del primo bando di concorso, il secondo prevedeva che la figura dirigenziale dovesse curare anche “*la predisposizione, formulazione e adozione di pareri su procedimenti di competenza in ambito ambientale, come richiesti dalla normativa vigente*”.

Da tali considerazioni, secondo l'appellante, deriverebbe la violazione dell'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui l’“*utilizzo di proprie graduatorie vigenti*” può essere disposta solo in presenza di “*profili professionali sovrapponibili*”.

7.2. Con il secondo motivo di gravame, l'amministrazione appellante ha chiesto la riforma della sentenza impugnata non soltanto nella parte in cui il T.a.r. ha affermato un'insussistente “*sostanziale equivalenza delle mansioni e*

dei profili professionali” oggetto delle procedure concorsuali in questione, ma anche nella parte in cui il giudice di primo grado ha fondato l'accoglimento del ricorso sull'asserito interesse qualificato e differenziato di chi è collocato in posizione utile in graduatoria *“a far rispettare l'obbligo di cui all'articolo 35 comma 5 ter del d.lgs. 165 del 2001”* e, sul punto, l'appellante ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (citando tra le altre, Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2023, n. 7643), secondo cui *“L'idoneo non vincitore in un concorso pubblico vanta una posizione non di diritto al posto, ma di mera aspettativa all'assunzione, atteso che la P.A. conserva un'ampia discrezionalità ed ha una semplice facoltà, non un obbligo, di procedere allo scorrimento della graduatoria, potendo ritenere non prioritaria la copertura del posto o, del pari, ravvisare ragioni nel senso dell'espletamento di un nuovo concorso, ovvero della soppressione del posto (cfr. C.d.S., Sez. III, 27 novembre 2017, n. 5559 e 3 ottobre 2011, n. 5426; Sez. V, 31 marzo 2016, n. 1272; Sez. I, 7 dicembre 2012, n. 5217)”*; in senso analogo, l'appellante ha altresì richiamato Cons. Stato, sez. VII, 29 aprile 2024, n. 3855.

Per tale ragione, il T.a.r. avrebbe *“equivocato”* la consistenza della situazione giuridica soggettiva vantata da coloro che sono risultati soltanto idonei in una procedura concorsuale, affermando erroneamente la sussistenza di un *“interesse legittimo particolarmente qualificato”* allo scorrimento della graduatoria, privando l'amministrazione dell'*“ampia discrezionalità”* che le spetta sia in ordine alla scelta delle modalità di reclutamento dei propri dipendenti sia in relazione *“alla decisione di procedere o meno allo scorrimento della graduatoria”* e superando, al contempo, i limiti *“di sindacabilità giurisdizionale delle volontà provvedimentali adottate da ARPA”*.

Infine, l'appellante ha richiamato, quale ulteriore argomento a supporto dell'esclusione dell'obbligo di provvedere allo scorrimento, l'intervento

legislativo di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 maggio 2025, n. 69, diretto a ribadire che il concorso è lo strumento ordinario e prioritario per il reclutamento del personale da parte delle amministrazioni.

7.3. Con il terzo motivo di gravame, l'amministrazione appellante ha poi censurato la sentenza nella parte in cui il T.a.r. ha affermato che, a seguito dell'ordinanza cautelare n. 176 del 18 dicembre 2023, *“non vi era più alcuno spazio per una nuova valutazione dell'interesse pubblico alle assunzioni”* e, al riguardo, ha stigmatizzato la *“violazione dell'intero costituito ordinamentale, insita nella predicata, improvvida, consonanza (e, financo, sovrapponibilità) dogmatica tra un provvedimento cautelare ed i provvedimenti giurisdizionali, per contro, idonei ad acquisire, ex art. 324 cod. proc. civ., efficacia di cosa giudicata formale”*, essendo evidente che l'ordinanza cautelare n. 176 del 2023 non conteneva, né avrebbe potuto contenere, alcun accertamento definitivo della fondatezza delle ragioni del ricorrente e sul punto, ha richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato che esclude la configurabilità di un autonomo giudicato cautelare (tra le tante, Cons. Stato, sez. VII, 14 agosto 2024, n. 7136).

7.4. Con il quarto motivo di gravame, infine, la sentenza è stata censurata nella parte in cui il T.a.r. ha ommesso di pronunciare, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), del c.p.a, l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e del primo atto di motivi aggiunti, proposti, rispettivamente, per l'annullamento del bando di concorso del 6 maggio 2022 e della determina dirigenziale n. 1373 del 31 agosto 2023, in quanto, dopo l'ordinanza n. 176 del 2023 con cui il T.a.r. per l'Abruzzo - Pescara aveva accolto *“ai fini del riesame”*, l'istanza cautelare del ricorrente, l'ARPA, con la deliberazione direttoriale n. 30 del 2024, ha deciso, all'esito di una complessiva rivalutazione della vicenda, di revocare, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990 sia il bando di concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di due posti di dirigente ambientale - ruolo tecnico,

a tempo pieno e indeterminato, approvato con la deliberazione del direttore generale n. 177 del 2021, sia la determinazione dirigenziale n. 1373 del 2023, in quanto *“il riesame delle esigenze assunzionali rispetto a quelle precedenti l’indizione della procedura di cui alla deliberazione del Direttore Generale n. 177/2021”* giustificava *“ampiamente la decisione di revocare il bando di che trattasi”*. Da tali considerazioni, l’appellante ha desunto l’erroneità della sentenza nella parte in cui *“in manifesto dispregio del pacifico opinamento giurisprudenziale”* non ha dichiarato l’improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

8. Si è costituito in giudizio il signor Marco Allevi, replicando a tutte le censure proposte e chiedendo il rigetto del gravame.

L’appellato, inoltre, ai sensi dell’art. 101, comma 2, c.p.a ha riproposto le censure prospettate con i secondi motivi aggiunti, assorbiti dal T.a.r. e, dunque, non esaminati,

8.1. Con il primo motivo riproposto, il signor Allevi ha censurato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.). Triennio 2024 – 2026 annualità 2024 e la delibera del Direttore Generale n. 30 del 2024, sostenendo che tali atti, *“ove ricollocati nella corretta successione temporale degli eventi e delle deliberazioni dell’ARTA”*, sarebbero contrastanti con questi, privi di consequenzialità e di presupposti e affetti da eccesso di potere, contraddittorietà, vizio di istruttoria, assenza di presupposti, perplessità e violazione di legge.

8.2. Con il secondo motivo riproposto, ha dedotto il vizio di motivazione degli atti impugnati con il secondo ricorso per motivi aggiunti, sostenendo che si tratterebbe di una motivazione *“apparente, e comunque errata e contraddittoria rispetto ai dati che essa cita a proprio sostegno”*.

8.3. Con il terzo motivo riproposto, ha censurato i citati provvedimenti deducendo la violazione del regolamento di funzionamento dell’ARPA,

evidenziando le scoperture tra le figure dirigenziali e l'impossibilità di coprirle con dirigenti sanitari.

8.4. Con il quarto motivo riproposto, il signor Allevi ha sostenuto come l'ARPA abbia arbitrariamente ritenuto di poter non solo revocare il bando, ma *“addirittura recedere dalla già finanziata assunzione di (almeno uno dei) due Dirigenti Tecnici, alla quale avrebbe invece potuto e dovuto procedere per scorrimento della nota graduatoria”*.

8.5. Con il quinto motivo riproposto, ha dedotto la violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento ai sensi degli artt. 7 e 21-*octies* della l. n. 241 del 1990.

8.6. Con il sesto motivo riproposto, sono state poi prospettate argomentazioni eterogenee, tra le quali la tesi secondo cui sarebbe stato necessario disporre l'annullamento in autotutela anziché la revoca ed è stato ribadito l'asserito obbligo di scorrimento della graduatoria; infine, in subordine, ha insistito *“per l'accertamento della soccombenza virtuale ai fini della successiva azione risarcitoria”*.

9. Con l'ordinanza n. 478 del 6 febbraio 2026, questa Sezione ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata, ritenendo sussistente il prescritto *fumus*.

10. Con le successive memorie le parti hanno insistito nelle rispettive tesi difensive, prendendo posizione anche sui documenti depositati dall'appellato il 7 maggio 2026, afferenti a nuovi bandi di concorso.

11. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza pubblica del 18 giugno 2026 – reputa che l'appello sia fondato e vada accolto, per le ragioni che di seguito si espongono.

11.1. I primi due motivi di gravame prospettati dall'amministrazione appellante sono suscettibili di essere esaminati congiuntamente, in quanto entrambi risultano relativi alla questione della legittimità, nel caso di specie, della decisione dell'amministrazione di bandire un nuovo concorso anziché optare per lo scorrimento della graduatoria.

Tali motivi sono, ad avviso del Collegio, fondati, per plurime e autonome ragioni.

In primo luogo, il T.a.r. ha qualificato la posizione giuridica del ricorrente quale idoneo non vincitore contraddicendosi ripetutamente, poiché ha fatto riferimento, dapprima (cfr. pag. 6), a un diritto all'assunzione, avendo affermato che *“la pretesa al riconoscimento del diritto all'assunzione è consequenziale alla negazione degli effetti del provvedimento di indizione della diversa procedura (ed es. concorso interno, mobilità, etc.)”*, salvo affermare, subito dopo, che *“si è in presenza d'una contestazione che investe l'esercizio del potere dell'amministrazione, cui corrisponde una situazione di interesse legittimo”* e, da ultimo (cfr. pag. 7, primo rigo), ha sostenuto che, al momento della pubblicazione di un nuovo bando, *“sorge l'interesse qualificato e differenziato di chi è collocato in posizione utile in quella graduatoria a far rispettare l'obbligo di cui all'articolo 35 comma 5 ter del d.lgs. 165 del 2001”*.

In proposito, rileva il Collegio che la contraddittoria ricostruzione della posizione giuridica del candidato idoneo non vincitore prospettata dal giudice di primo grado si pone in evidente contrasto con la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, alla quale il Collegio intende dare continuità, cfr. sul punto, tra le tante, Cons. Stato, sez VII, 29 aprile 2024, n. 3855, secondo cui *“L'ultrattività ex lege delle graduatorie concorsuali non si traduce in un corrispondente obbligo di scorrimento delle graduatorie approvate ed ancora valide, né, di conseguenza, in un diritto soggettivo in capo ai soggetti ritenuti idonei. L'idoneo non vincitore in un concorso pubblico vanta una posizione non di diritto al posto, ma di mera aspettativa all'assunzione, atteso che l'amministrazione conserva un'ampia discrezionalità e ha una semplice facoltà, non un obbligo, di procedere allo scorrimento della graduatoria, potendo ritenere non prioritaria la copertura del posto, ovvero, del pari, ravvisare ragioni nel senso dell'espletamento di un nuovo concorso, o, ancora, della soppressione del posto (in termini Cons.*

Stato, Ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14; Cons. Stato, V, 31 marzo 2016, n. 1272; Cons. St. 7643/2023)

L'opzione fra scorrimento della graduatoria valida e nuova procedura concorsuale suppone la determinazione della modalità di copertura dei posti che meglio persegua gli interessi pubblici presidiati dall'art. 97 Cost. (Cons. Stato Sez. VI., 22/05/2017, n. 2376).

La preferenza della procedura di scorrimento delle graduatorie concorsuali rispetto alla indizione di un nuovo concorso recede, infatti, in presenza di valide e motivate ragioni di pubblico interesse che depongono in senso contrario.

In particolare, come ricordato nella sentenza gravata, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza 28 luglio 2011, n. 14, ha posto in rilievo che la disciplina in materia di scorrimento non assegna agli idonei un diritto soggettivo pieno all'assunzione, mediante lo scorrimento, che sorgerebbe per il solo fatto della vacanza e disponibilità di posti in organico.

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”.

Così correttamente ricostruita la posizione giuridica in cui si trova l'idoneo non vincitore, va precisato che, nel caso di specie, la scelta dell'amministrazione di optare per un nuovo bando di concorso anziché per lo scorrimento della graduatoria è del tutto legittima, in considerazione delle rilevanti differenze esistenti tra i due bandi, posto che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha ripetutamente chiarito che “la regola dello scorrimento della graduatoria presuppone che vi sia identità dei posti messi a

concorso tra la prima e la seconda procedura” (Cons. Stato, sez. III, 5 luglio 2024, n. 5971; Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1796).

La sentenza impugnata, sul punto, è quindi erronea poiché il T.a.r. ha contraddittoriamente minimizzato le differenze esistenti tra i due bandi, pur dal medesimo sottolineate. In particolare, risultano diversi i titoli di accesso, poiché nel secondo bando non erano previste le classi di laurea LM-54 ed LS-62 scienze chimiche, LM/SNT-4 scienze delle professioni sanitarie della prevenzione e LM-17 fisica, previste, invece, dal primo bando, con l’ovvia conseguenza che non vi era piena coincidenza tra coloro che potevano partecipare ai due bandi.

Oltre alla diversità dei titoli di accesso, risultano diverse anche le prove di esame, dato che, in considerazione della diversità delle figure dirigenziali richieste, soltanto il secondo bando prevedeva la materia della *“Predisposizione e gestione dei procedimenti di monitoraggio e vigilanza/controllo ambientale”*. Infine, risulta una non trascurabile differenza anche avuto riguardo alle mansioni, poiché il secondo bando era relativo a una figura dirigenziale che doveva curare anche *“la predisposizione, formulazione e adozione di pareri su procedimenti di competenza in ambito ambientale, come richiesti dalla normativa vigente”*.

Le differenze sopra sintetizzate, dunque, sono certamente rilevanti e rendono palese la legittimità della scelta dell’amministrazione di bandire un nuovo concorso anziché optare per lo scorrimento della graduatoria, a differenza, dunque, di quanto sostenuto dal giudice di primo grado, la cui decisione di imporre lo scorrimento della graduatoria, peraltro con una mera ordinanza cautelare, finisce per comprimere in modo del tutto sproporzionato i margini di ampia discrezionalità riservati all’amministrazione in ordine alle scelte di organizzazione e reclutamento del personale. In sintesi, dunque, non corrisponde al vero quanto affermato da T.a.r. circa la sostanziale identità dei requisiti di accesso *“con qualche modifica del tutto superflua e irrilevante quanto alle competenze degli assunti”* e circa le mansioni di impiego,

erroneamente ritenute dal T.a.r. *“del tutto equivalenti, essendo solo aggiunte delle specificazioni del tutto superflue e irrilevanti”*.

Le considerazioni che precedono sono di per sé sufficienti ai fini dell'accoglimento dell'appello perché escludono in radice che l'amministrazione fosse tenuta allo scorrimento della graduatoria, con conseguente integrale infondatezza della pretesa del signor Allevi. Tuttavia il Collegio reputa che, per esigenze di completezza, debbano essere esaminati anche gli ulteriori due motivi di gravame.

11.2. Anche il secondo e il terzo motivo di gravame sono suscettibili di essere esaminati congiuntamente, in quanto afferiscono entrambi alla questione relativa alla possibilità per l'amministrazione di revocare il bando impugnato dal signor Allevi, e sono fondati nei sensi che seguono.

Rileva il Collegio che il T.a.r. ha erroneamente attribuito alla propria ordinanza cautelare n. 176 del 2023 un'efficacia preclusiva assoluta rispetto al successivo esercizio del potere di revoca in autotutela spettante all'amministrazione sulla base di una rivalutazione delle scelte di programmazione relative al reclutamento del personale, efficacia preclusiva che risulta del tutto incompatibile con il carattere interinale proprio della decisione cautelare. Ne consegue che risulta errata la conclusione, correttamente stigmatizzata dalla parte appellante, alla quale è pervenuto il giudice di primo grado secondo cui, dopo l'ordinanza cautelare, *“non vi era più alcuno spazio per una nuova valutazione dell'interesse pubblico alle assunzioni”*, posto che, sempre ad avviso del giudice di primo grado, dopo l'anzidetta misura cautelare, l'amministrazione *“era ormai priva della discrezionalità di incidere sulla posizione di vantaggio già tutelata in sede giurisdizionale, benché interinalmente”*.

In altri termini, il T.a.r. ha sostanzialmente attribuito alla propria ordinanza cautelare l'efficacia preclusiva propria di una sentenza di merito passata in giudicato, riferendo tale effetto preclusivo all'esercizio del potere di autotutela dell'amministrazione rispetto al bando di concorso impugnato dal ricorrente e

pervenendo, in tal modo, a una conclusione che, come correttamente rilevato dalla difesa dell'amministrazione appellante, si pone in contrasto con il sistema processuale delineato dal codice di rito.

Conseguentemente, tale capo della sentenza deve essere integralmente riformato e va riconosciuta all'amministrazione la piena facoltà di esercitare il potere di autotutela, ferma restando l'astratta possibilità del ricorrente di contestare la legittimità dell'esercizio di quel potere, ma, naturalmente, per profili diversi dall'asserita preclusione assoluta derivante dall'ordinanza cautelare.

Ne consegue, ulteriormente, che è errata anche l'affermazione del giudice di primo grado secondo la quale, poiché la pretesa del ricorrente era, secondo il T.a.r., fondata al momento della proposizione del ricorso, l'amministrazione, per ciò solo, non avrebbe potuto esercitare il potere di revoca in autotutela, in quanto se la pretesa fosse stata tempestivamente *“soddisfatta non vi sarebbe stato alcun potere dell'Amministrazione di incidervi attraverso la revoca impugnata con i secondi motivi aggiunti”*. Secondo l'errata prospettazione del T.a.r., dunque, la mera pronuncia di un'ordinanza cautelare precluderebbe in radice all'amministrazione ogni possibilità di rivedere le proprie scelte di programmazione relative al personale, vincolandola definitivamente allo scorrimento della graduatoria disposto dall'anzidetta ordinanza cautelare in via meramente interinale.

Anche sotto questo profilo, la sentenza impugnata risulta in contrasto con le regole del processo amministrativo poiché afferma, in sostanza, un principio di assoluta irrilevanza del potere di autotutela rispetto al provvedimento impugnato dopo la pronuncia di un'ordinanza cautelare, principio del tutto destituito di fondamento, dal momento che, come è noto, il provvedimento sopravvenuto durante il processo, con cui l'amministrazione compie una complessiva e autonoma rivalutazione della situazione, può determinare la cessazione della materia del contendere, ove sia integralmente soddisfattivo delle ragioni del ricorrente, ovvero determinare l'improcedibilità del ricorso per

sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, ovvero, ancora, qualora sia sfavorevole per il ricorrente, quest'ultimo risulta legittimato a impugnarlo attraverso il ricorso per motivi aggiunti.

Dalle considerazioni che precedono deriva, dunque, la fondatezza del terzo motivo di gravame, nella parte in cui l'appellante ha censurato le anzidette affermazioni della sentenza impugnata.

Ne deriva, ancora, che va confermata la possibilità per l'amministrazione di rivedere le proprie scelte in ordine alla programmazione e al reclutamento del personale e la conseguente legittimità del provvedimento di revoca in autotutela del bando del 6 maggio 2022.

12. La fondatezza dell'appello nel merito e la conseguente legittimità della scelta dell'amministrazione di optare per la pubblicazione di un nuovo bando anziché per lo scorrimento della graduatoria consentono di prescindere dalla questione dell'improcedibilità del ricorso introduttivo e del primo ricorso per motivi aggiunti per sopravvenuta carenza di interesse, prospettata con il quarto motivo di appello.

13. Dall'accoglimento dell'appello e dal conseguente rigetto del ricorso di primo grado e dei primi motivi aggiunti deriva, logicamente, l'inammissibilità per difetto di interesse dei motivi del secondo ricorso per motivi aggiunti riproposti dal signor Allevi ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., volti a censurare la scelta dell'amministrazione di revocare il bando da lui impugnato sulla base del nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.). Triennio 2024 – 2026 annualità 2024, del pari impugnato. L'appellato, infatti, non ha alcun interesse all'esame di tali motivi poiché, come già rilevato, non sussistono in ogni caso i presupposti per lo scorrimento della graduatoria, scorrimento al quale egli ambirebbe affinché uno dei posti messi a concorso possa essere a lui assegnato.

14. Dalle considerazioni che precedono discende, dunque, l'accoglimento dell'appello e, pertanto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso

introduttivo del giudizio e i primi motivi aggiunti vanno respinti, mentre vanno dichiarati inammissibili i secondi motivi aggiunti.

15. Le spese processuali del doppio grado di giudizio sono integralmente compensate tenuto conto della natura della controversia e della peculiarità del caso di specie in punto di fatto, con conseguente diritto della parte appellante alla ripetizione di quanto versato al signor Allevi in esecuzione del capo della sentenza del T.a.r. recante la condanna dell'amministrazione al pagamento delle spese processuali, capo integralmente riformato da questo Consiglio di Stato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in integrale riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado e i motivi aggiunti e dichiara inammissibili i secondi motivi aggiunti.

Compensa le spese processuali del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Silvia Martino

IL SEGRETARIO