

I criteri da rispettare per la prima assegnazione dei militari alle diverse sedi al termine della fase di formazione

(T.A.R. Lazio, sez. I bis, sent. 21 dicembre 2020, n. 13834)

I giudici amministrativi capitolini hanno chiarito che nell'applicare la norma del comma 1 dell'art. 976 del D.Lgs. n. 66/2010, la quale designa i criteri da seguire ai fini della prima assegnazione dei militari nelle diverse sedi al termine della fase di formazione, bisogna conferire priorità alle direttive d'impiego di ciascuna Forza armata. Tuttavia, l'Amministrazione, nell'applicare le direttive, deve tenere conto dell'ordine della graduatoria di merito e tale criterio non può che assumere rilevanza generale e residuale in assenza di specifiche ragioni di servizio sancite nelle direttive di impiego. Le scelte dell'Amministrazione di assegnazione delle sedi devono rispondere a parametri di ragionevolezza e imparzialità e, in ragione di ciò, necessitano di motivazione, se non rispetto alla singola assegnazione, in ordine all'applicazione di criteri oggettivi, che non creino discriminazione, o peggio arbitrio, nel decidere chi deve essere assegnato ad una sede anziché ad un'altra. Dunque, ben si può derogare all'ordine di graduatoria e alle preferenze indicate dai candidati, alla luce del prioritario criterio delle esigenze di servizio, ma tale deroga deve essere effettuata in base a esigenze oggettive e motivate, anche con specifico riferimento al criterio di scelta dei singoli militari da destinare in una sede.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9037 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudiahilde Perugini e Simone Boccali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Claudiahilde Perugini in Firenze, via Masaccio 175;

contro

Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS- non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa adozione di misura cautelare,

- del provvedimento del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, I Reparto, SM - Ufficio Personale Marescialli N. 8001-9/T227-19 di prot. Pers. Mar. del 25.06.2019, notificato al ricorrente in data 4.07.2019, avente ad oggetto Marescialli neo promossi del 6° Corso Triennale A.A. 2016/2019 e dei relativi allegati con il quale il Maresciallo C.C. -OMISSIS-, al termine del 6° Corso Triennale di formazione allievi marescialli, è stato assegnato d'autorità alla Scuola Allievi Marescialli e Brigadieri C.C. di Firenze;

- di ogni ulteriore atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, anche se di estremi ignoti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Difesa e di Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2020 il dott. Fabrizio D'Alessandri, celebrata nelle forme di cui all'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Parte ricorrente ha impugnato i provvedimenti di cui in epigrafe mediante i quali, al termine del 6° Corso Triennale Allievi Marescialli - nel quale si è classificata nel primo decimo della graduatoria di

merito, collocandosi al cinquantunesimo posto su n. 548 neo promossi, con il punteggio di 27,723/30 - è stato assegnata alla Scuola Allievi Marescialli e Brigadieri C.C. di Firenze; sede diversa da quella indicata come di prima preferenza dal medesimo ricorrente al momento della presentazione delle preferenze richieste dall'amministrazione con nota n. 8001-9/T227-3/Pers. Mar. del 13.06.2019.

In particolare, il ricorrente era stato invitato, insieme agli altri frequentatori del corso, a esprimere: - le tre preferenze per la sede di destinazione della prossima assegnazione; - il gradimento all'assunzione dell'eventuale incarico di Comandante di Squadra, nell'ambito dell'Organizzazione Addestrativa; - l'esistenza di "situazioni meritevoli di attenzione, comprese eventuali esigenze di ricongiungimento al coniuge".

L'odierno ricorrente, in detta comunicazione, ha indicato, quale prima scelta, la Legione CC Sicilia - Palermo, come seconda la Legione CC Toscana - Firenze; come terza Legione CC Emilia Romagna - Bologna e ha dichiarato, inoltre, la volontà di non essere destinato all'Organizzazione Addestrativa.

Oltre alle preferenze indicate, il concorrente ha inoltrato istanza per l'assegnazione alla sede siciliana per esigenze di ricongiungimento al coniuge.

Nel censurare il provvedimento in oggetto, parte ricorrente si duole del difetto di motivazione e della circostanza che il Comando non avrebbe tenuto conto delle preferenze indicate, con riferimento sia alla sede, che all'incarico di destinazione, e ciò ancorchè lo stesso sia rientrato nel primo decimo della graduatoria di merito. Quanto sopra anche a fronte della situazione di altri suoi colleghi, collocati in posizione più bassa in graduatoria, e invece assegnati alla sede siciliana di sua prima preferenza.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, resistendo al ricorso.

Con ordinanza n. 7317 del 2019, l'adito T.A.R. ha accolto le richieste misure cautelari "stante che l'assegnazione doveva tener conto della posizione in graduatoria del ricorrente, anche in riferimento alle preferenze espresse, nell'ambito di criterio di ragionevolezza e buona amministrazione", ma detto provvedimento è stato riformato dal Consiglio di Stato con il provvedimento cautelare n. 850 del 21.02.2020 "Considerato che le argomentazioni dell'appellante appaiono meritevoli di

apprezzamento quanto al fumus, atteso che il provvedimento impugnato attiene alla c.d. “prima assegnazione” al termine della fase di formazione, per la quale si applica la specifica disciplina di cui all’art. 976 del d.lgs. n. 66 del 2010 (ord. nn. 786 e 652 del 2020) (cfr. ordinanza Consiglio di Stato n. 850/2020)”.

A seguito dell’ordinanza n 10862/2019 parte ricorrente ha provveduto a integrare il contraddittorio per pubblici proclami, con pubblicazione sul sito web dell’Amministrazione.

All’udienza pubblica del giorno 13 novembre 2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione

DIRITTO

- 1) Il ricorso si palesa fondato per le ragioni che seguono.
- 2) Il gravame è articolato su due differenti motivi relativi alla supposta violazione della medesima norma sotto differenti profili e possono essere pertanto trattati congiuntamente.

Con primo motivo, l’odierno istante ha censurato la violazione e falsa applicazione dell’art. 976 del D.Lgs. n. 66/2010, anche con riferimento alla Circolare n. 900006-19/T11 Pers. Mar. di prot. del 28.04.2018 attinente ai “Profili di impiego degli appartenenti ai ruoli Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Carabinieri”, per eccesso di potere, assoluta carenza della motivazione, arbitrarietà, illogicità e contraddittorietà del provvedimento impugnato.

In particolare, parte ricorrente deduce che l’art. 976, comma 1, del D.Lgs. n. 66/2010, vincola espressamente l’Amministrazione a tenere conto dell’ordine della graduatoria di merito nell’assegnazione delle sedi. Inoltre il ricorrente richiama la luce della menzionata circolare, che indica a tali fini tre distinti criteri, ossia le esigenze di organico e di servizio; la graduatoria di merito del corso; nonché l’ordine di preferenza espresso.

Nel caso di specie, invece, l’Amministrazione si sarebbe discostata da tali criteri e avrebbe arbitrariamente trascurato la posizione del candidato in graduatoria e le preferenze espresse, senza offrire un adeguato supporto motivazionale teso a giustificare le sue determinazioni in base a esigenze di organico e di servizio.

Parte ricorrente ha rilevato di non aver avuto l'assegnazione della sede desiderata in via prioritaria pur essendo rientrano nella soglia del primo decimo della graduatoria e, inoltre, di essere stato assegnato a un reparto addestrativo pur avendolo espressamente escluso in sede di preferenza.

Con secondo motivo di ricorso, parte ricorrente ha sottoposto all'adito T.A.R. l'ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 976 del D.Lgs. n. 66/2010, sotto il profilo dell'arbitrarietà, dell'illogicità e irragionevolezza, nonché del difetto di istruttoria e di motivazione, disparità di trattamento. Ha, infatti, dedotto, che l'Amministrazione avrebbe immotivatamente assegnato la Legione CC Sicilia dei neo Marescialli collocatisi in posizione più bassa della graduatoria di merito. Il provvedimento di assegnazione, inoltre, non avrebbe nemmeno tenuto conto alle esigenze di ricongiungimento al coniuge manifestate dal ricorrente.

3) A seguito di decreto istruttorio di richiesta di chiarimenti, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha fornito una relazione datata 23 luglio 2019, che replicando alle censure sollevate dal ricorrente ha rilevato che le assegnazioni dei Marescialli neo-promossi sarebbero state determinate in base alle sedi richieste, all'ordine di graduatoria e alle necessità di apporto del personale più qualificato nelle sedi che ne presentassero l'occorrenza.

La medesima relazione ha dedotto che le istanze di ricongiungimento familiare non sono riconducibili a un diritto soggettivo del ricorrente, ma sono subordinate alle esigenze di servizio discrezionalmente valutate dall'Amministrazione.

A detta dell'amministrazione della Difesa, inoltre, la natura del provvedimento di prima assegnazione della sede di servizio, al termine dei corsi di formazione, rientrerebbe nell'alveo degli ordini, i quali sarebbero sottratti agli obblighi motivazionali di cui alla l. n. 241/90; pertanto, nell'individuazione dei criteri di distribuzione dell'organico, l'Arma ben può limitarsi alla mera asserzione delle prioritarie esigenze di organico e di servizio.

Inoltre, l'Amministrazione avrebbe dettato dei criteri d'impiego dei Marescialli neopromossi e determinato le esigenze di servizio da soddisfare nell'assegnazione cui si sarebbe attenuta.

Le circostanze sopra riportate, secondo l'amministrazione, escluderebbero anche le ipotesi di disparità di trattamento e arbitrarietà, essendo stato individuato l'odierno ricorrente in un ruolo ed

una sede differenti da quelle indicate nelle preferenze proprio per la necessità di inserire nella sede e nel ruolo prescelti il personale più qualificato.

4) Il Collegio osserva come l'art. 976, comma 1, del D.Lgs. n. 66/2010, come sostituito dall'art. 6, comma 1, lett. d), del D.lgs. n. 8/2014, prevede che "Al termine della fase di formazione, la prima assegnazione di sede di servizio del militare è stabilita sulla base delle direttive d'impiego di ciascuna Forza armata, tenuto conto dell'ordine della graduatoria di merito".

La prima assegnazione, come anche ha rilevato il Consiglio di Stato in sede di appello cautelare, è soggetta a una specifica disciplina, diversa e autonoma rispetto a quella inerente ai trasferimenti di personale.

L'assegnazione deve, infatti, avvenire tenendo conto dell'ordine di graduatoria e sulla base delle direttive di impiego. L'ordine di graduatoria è uno dei parametri legislativamente previsti per l'assegnazione dei militari, che necessariamente deve affiancarsi a quello delle esigenze di servizio e, anzi, costituisce un parametro generale, da rispettare salvo la sussistenza di specifiche altre esigenze prevalenti evidenziate nelle direttive di impiego.

Peraltro di "ordini" in senso stretto si può parlare solo per le successive assegnazioni di sede di servizio le quali avvengono d'autorità o a domanda (T.A.R. Lazio Roma, Sez. I Bis, 5 settembre 2013, n. 8104). D'altra parte la giurisprudenza è costante nell'affermare, sia pure ai fini del riconoscimento dei relativi trattamenti economici, che l'assegnazione del militare alla sede di servizio al termine della fase addestrativa non può qualificarsi come trasferimento d'autorità (né come trasferimento a domanda) , non venendo in tal senso in rilievo un trasferimento in senso proprio bensì una destinazione alla prima sede di impiego (Cons. Stato, Sez. II, 23 maggio .2019, n. 3363; Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6386; Cons. Stato, Sez. IV, 15 gennaio 2013, n. 225; T.A.R. Lazio Roma Sez. I bis, 14 febbraio 2013, n. 1660).

Certamente la prima assegnazione dei militari, al pari dei trasferimenti del personale, incontrano un limite nel doveroso rispetto delle ineludibili esigenze funzionali dell'Amministrazione, essendo subordinata alle incompressibili esigenze di organico e di servizio dei comandi interessati dalla manovra d'impiego.

La norma del comma 1 dell'art. 976 del D.Lgs. n. 66/2010, infatti, nel designare i criteri da seguire ai fini dell'assegnazione del personale nelle diverse sedi, afferma la primarietà delle direttive d'impiego di ciascuna Forza armata; l'Amministrazione, tuttavia, nell'applicare le direttive, deve tenere conto dell'ordine della graduatoria di merito e tale criterio non può che assumere rilevanza generale e residuale in assenza di specifiche ragioni di servizio sancite nelle direttive di impiego.

Quanto alle direttive di impiego la Circolare n. 900006-19/T11 Pers. Mar. di prot. del 28.04.2018 attinente ai "Profili di impiego degli appartenenti ai ruoli Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Carabinieri", prevede la possibilità di assegnare i neo marescialli in incarichi di inquadramento o quali istruttori presso le Scuole Allievi Marescialli e Brigadieri ed Allievi Carabinieri secondo: - le prioritarie le esigenze di organico e di servizio; - la graduatoria di merito del corso (i frequentatori dei corsi addestrativi classificatesi nel 1/10° ad una delle sedi richieste, compatibilmente con i posti disponibili); - l'ordine di preferenza espresso.

Questi tre parametri definiscono i criteri di assegnazione dei singoli militari e, nell'ambito di questi criteri, le scelte dell'Amministrazione di assegnazione delle sedi devono rispondere a parametri di ragionevolezza e imparzialità e, come tali, devono essere motivate, se non rispetto alla singola assegnazione, in ordine all'applicazione di criteri oggettivi, che non creino discriminazione, o peggio arbitrio, nel decidere chi deve essere assegnato a una sede piuttosto che a un'altra.

Ben si può derogare all'ordine di graduatoria e alle preferenze indicate dai candidati, alla luce del prioritario criterio delle esigenze di servizio, ma tale deroga deve essere effettuata in base a esigenze oggettive e motivate, anche con specifico riferimento al criterio di scelta degli specifici militari da destinare in una sede.

Le esigenze di servizio non possono essere intese come una clausola generale e di stile in base alla quale disattendere il criterio dell'ordine di graduatoria e destinare i militari in base a mera discrezionalità, senza un criterio oggettivo, sconfinando tale criterio di assegnazione nell'arbitrarietà. Ciò non vuol dire che devono essere motivate le singole assegnazioni ma devono poter essere intelleggibili quantomeno i criteri oggettivi e imparziali di scelta che soppiacciono alle assegnazioni.

Nel caso di specie ciò non è avvenuto e non si ravvedono in concreto le ragioni per cui al ricorrente non sia stata assegnata alla sede desiderata e, anzi, perchè la stessa sia stata attribuita a colleghi collocati in una posizione più bassa in graduatoria; nè il motivo per cui lo stesso sia stato destinato a una sede addestrativa, avendo optato espressamente per una sede operativa.

Ciò tanto più in quanto il ricorrente era rientrato nel primo decimo della graduatoria e, quindi, avrebbe dovuto avere una sorta di preferenza nella scelta, compatibilmente con ostative ragioni di servizio o specifiche disposizioni delle direttive d'impiego.

Quanto ai seguiti criteri di assegnazione, gli "appunti" del giugno 2019 prot. 8001-9/T227-18/Pers. Mar. e prot. 80011-9/T227- 2, depositati dall'Amministrazione in seguito a ordinanza istruttoria, evidenziano come, ai fini delle esigenze di servizio le assegnazioni sono state fatte tenendo conto: - del fatto che tra coloro che si sono classificati nel primo decimo devono possibilmente essere tratti i futuri "Comandanti di squadra" degli Allievi Marescialli e Allievi Carabinieri; - della necessità di garantire alle Legioni maggiormente impegnate sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche se non richieste, l'assegnazione di personale comunque preparato e capace, evitando di destinare alle sedi notoriamente meno ambite (in particolare la Sardegna e la Calabria) esclusivamente a coloro che si classificano nella parte bassa della graduatoria; - dell'esigenza di disporre presso la Sc. Mar. e Brig. di n. 8 donne quali comandanti di Squadra; - dell'esigenza di disporre di 15 unità frequentatrici di un corso intensivo di lingua araba e sulla base di altre esigenze e parametri inerenti al bisogno di copertura di posti.

Tali criteri, prendono giustamente in esame le esigenze di servizio dell'Amministrazione ma nulla indicano rispetto alla scelta dei singoli militari da inviare presso le specifiche destinazioni, né ai criteri oggettivi seguiti per questa fase di scelta. Riguardano, infatti, fabbisogni numerici di servizio dell'amministrazione e le esigenze generali e specifiche di organico, non certo le motivazioni per i quali in tali sedi debbano essere mandati determinati militari piuttosto di altri, né determinano dei criteri oggettivi di scelta in tal senso.

La scelta delle specifiche sedi di assegnazione non può essere lasciata alla mera discrezionalità dell'Amministrazione, considerato, peraltro, l'esistenza di un parametro generale quale l'ordine di

graduatoria legislativamente previsto, che dovrebbe soccombere solo dinanzi alle esigenze di servizio specificate nelle direttive di impiego.

L'ordine di graduatoria peraltro, dovrebbe rivestire criterio prioritario e ineludibile nel caso di assenza di specifiche esigenze di servizio riferite ai singoli assegnandi, perché connesso al principio di meritevolezza inerente ai pubblici concorsi e in grado di garantire i principi di imparzialità e parità di trattamento.

E' innegabile, infatti, che questo tipo di selezioni, culminanti con la formazione di una graduatoria di merito, rispondono ai principi concorsuali - che devono improntare l'intera area dell'assunzione per l'impiego - della garanzia dell'imparzialità, della parità di trattamento e della scelta dei più meritevoli, che, in assenza di ragioni specifiche, quali quelle dell'esistenza di ragioni di servizio, devono improntare anche la fase successiva dell'assegnazione della prima sede.

Anche i provvedimenti di assegnazione della sede di servizio dei militari devono, infatti, rispondere ai criteri di imparzialità che presiedono necessariamente a tutta l'azione dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 97 cost.

Nel caso di specie, risulta impossibile avere contezza dei criteri in base ai quali l'amministrazione ha individuato i candidati rientranti nel 1/10 da assegnare alle sedi richieste, e quelli invece che ha assegnato a sede ed incarico diverso da quello indicato nelle preferenze e, in generale, i criteri oggettivi in base ai quali i neo marescialli sono stati assegnati alle varie sedi. In assenza della specificazione di detti elementi, l'assegnazione risulta illegittima, in quanto arbitraria.

In ultimo, il Collegio rileva che l'Amministrazione avrebbe dovuto valutare anche la motivata richiesta del ricorrente di ricongiungimento familiare, ancorché la stessa, per la sua autonomia, possa essere decisa con diverso provvedimento.

5) Per le suesposte ragioni il ricorso va accolto.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti,

Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le specifiche circostanze inerenti al ricorso e l'assenza di una giurisprudenza consolidata sul punto, costituiscono elementi che militano per l'applicazione dell'art. 92 c.p.c., come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a. e depongono per la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2020, ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Rosa Perna, Consigliere

Fabrizio D'Alessandri, Consigliere, Estensore

