

Publicato il 19/05/2026

N. 00604/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00985/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 985 del 2025, proposto da Francesco Zenzillo, Claudio Migliaccio, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Longo, Eleonora Mencarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Minturno, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sparagna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Lorenzo Piazza, Comune di Cassino, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Salvatore Capraro, Giovanni Martinoli, rappresentati e difesi dall'avvocato Raffaele Sparagna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione n. 322 del 15.9.2025 del Comune di Minturno avente ad oggetto “aggiornamento della graduatoria finale del bando di concorso pubblico per C1 APL – C.2023 – selezione pubblica, per esami, per la copertura di n. 1 posto a tempo indeterminato per profilo professionale di agente di Polizia Locale categoria C – posizione economica 1 a tempo parziale (30 ore settimanali) e indeterminato ed eventuali assunzioni a tempo determinato pieno e/ o parziale da assegnare al corpo di polizia locale – approvata con determinazione R.G. 1116 – Sett. N, 155 del 7.6.2023”, conosciuta in seguito alla pubblicazione della stessa sull’albo pretorio comunale dal 15.9.2025 al 30.9.2025;
- della graduatoria finale relativa al concorso “C1 APL – C.2023 – selezione pubblica, per esami, per la copertura di n. 1 posto a tempo indeterminato per profilo professionale di agente di Polizia Locale categoria C – posizione economica 1 a tempo parziale (30 ore settimanali) e indeterminato ed eventuali assunzioni a tempo determinato pieno e/ o parziale da assegnare al corpo di polizia locale – con riserva del posto a favore dei volontari delle forze armate ai sensi dell’art. 1014 del D.lgs. 66/2010”;
- del silenzio ove inteso come rigetto dell’istanza di autotutela presentata dai ricorrenti in data 18.9.2025;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso a quelli indicati in precedenza, nella misura in cui dovessero intendersi ostativi all’accoglimento delle domande e al soddisfacimento dei diritti e degli interessi degli istanti, ivi compresi, per quanto possa occorrere: il bando relativo al concorso pubblico - indetto dal Comune di Minturno con Determinazione del Responsabile del Servizio R.G. n. 662 – Sett. N. 102 del 23.3.2023 – per titoli ed esami, per la copertura di n. 1 posto a tempo indeterminato per profilo professionale di agente di Polizia Locale categoria C – posizione economica 1 a tempo parziale (30 ore settimanali) e indeterminato ed eventuali assunzioni a tempo determinato pieno e/ o parziale da assegnare al

corpo di polizia locale – con riserva del posto a favore dei volontari delle forze armate ai sensi dell'art. 1014 del D.lgs. 66/2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Minturno;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di Salvatore Capraro, Giovanni Martinoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2026 la dott.ssa Emanuela Traina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame, notificato in data 18 novembre 2025 e depositato il 26 novembre successivo, gli esponenti premettono di avere partecipato al concorso bandito dal Comune di Minturno con determinazione del Responsabile del Servizio R.G. n. 662 – Sett. n. 102 del 23 marzo 2023 per la copertura di n. 1 posto a tempo indeterminato per profilo professionale di agente di Polizia Locale categoria C – posizione economica 1 a tempo parziale (30 ore settimanali) e indeterminato ed eventuali assunzioni a tempo determinato pieno e/ o parziale da assegnare al corpo di polizia locale – con riserva del posto a favore dei volontari delle forze armate ai sensi dell'art. 1014 del D.lgs. 66/2010, all'esito del quale è stata approvata, con determinazione R.G. n. 1116 – Sett. n. 155 del 7 giugno 2023, la graduatoria finale nella quale gli stessi sono stati collocati all'8° (Migliaccio) ed al 9° (Zenzillo) posto, tra gli idonei non vincitori; la graduatoria medesima, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) punto 3), dettaglio 3.1.) del D.L. n. 25/2025, ha validità per tre anni dalla sua adozione.

1.1. Espongono, poi, che con determinazione del responsabile del servizio n. 322 del 15 settembre 2025 il Comune di Minturno ha provveduto all'aggiornamento della graduatoria in ragione dell'avvenuta assunzione a

tempo indeterminato di alcuni candidati idonei non vincitori, ivi utilmente collocati, presso altre Pubbliche Amministrazioni, tra cui gli stessi ricorrenti, disponendo quindi la propria esclusione dalla stessa, in quanto entrambi assunti dal Comune di Roccasecca con contratto di lavoro a tempo indeterminato e parziale, per 18 ore settimanali.

1.2. Avuta conoscenza di tale provvedimento in data 18 settembre 2025, presentavano, unitamente ad altri candidati utilmente posizionati nella graduatoria "originaria", istanza di annullamento in autotutela del provvedimento citato, al fine di mantenere la propria collocazione nella graduatoria *de qua*, potendo in ragione della stessa aspirare ad una assunzione a tempo pieno e, quindi, più favorevole dell'attuale situazione lavorativa, accettata solo nelle more di una migliore occasione contrattuale.

2. Non avendo tuttavia il Comune di Minturno dato riscontro a detta istanza, con l'odierno mezzo di tutela hanno impugnato la citata determinazione, nonché gli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe, chiedendone l'annullamento per un unico, articolato motivo con il quale ne deducono l'illegittimità per *«eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto, illogicità manifesta, difetto d'istruttoria - ingiustizia manifesta - violazione del principio dell'affidamento legittimo - violazione del principio di buon andamento, trasparenza e imparzialità di cui all'art. 97 Costituzione»*.

2.1. Allegano i ricorrenti che la propria espunzione dalla graduatoria avrebbe potuto essere disposta solo nel caso in cui il contratto nelle more stipulato fosse stato del tutto omogeneo rispetto a quello posto a concorso, ciò che non sarebbe avvenuto nel caso di specie in quanto il contratto da essi stipulato con il Comune di Roccasecca ha ad oggetto un rapporto di lavoro per sole 18 ore settimanali, a fronte delle 30 previste dal bando all'esito del quale la graduatoria stessa è stata approvata; sarebbe stato, pertanto, violato il legittimo affidamento dagli stessi riposto nella permanenza nella stessa che li avrebbe spinti ad accettare tale occasione lavorativa.

2.2. I ricorrenti hanno, inoltre, formulato istanza di accertamento del proprio diritto a mantenere i rispettivi posti di idoneo non vincitore nella graduatoria così come originariamente formulata e, conseguentemente, di condanna dell'Amministrazione a disporre la propria riammissione nella stessa.

3. Nel giudizio così introdotto si è costituito in resistenza il Comune di Minturno depositando documentazione e memoria difensiva nella quale ha eccepito, in primo luogo, la tardività dell'impugnazione sia del bando e della graduatoria concorsuale "originaria", trattandosi di atti emanati e pubblicati nel 2023, presupposti alla determinazione n. 322 del 15 settembre 2025, sia di quest'ultima, in quanto i ricorrenti ne avrebbero avuto piena conoscenza della stessa in data 18 settembre 2025 – allorché hanno presentato l'istanza di annullamento in autotutela - mentre il ricorso sarebbe stato notificato in data 18 novembre 2025, dunque oltre il termine decadenziale di 60 giorni.

3.1. L'amministrazione resistente ha, altresì, evidenziato l'infondatezza del ricorso, in ragione della piena omogeneità del contratto di lavoro stipulato dai ricorrenti presso il Comune di Roccasecca del tutto omogeneo con la posizione lavorativa oggetto del concorso e della conseguente graduatoria e non potendosi configurare un diritto soggettivo alla conservazione del posto conseguito nella stessa, costituente quest'ultima uno strumento al servizio delle amministrazioni, finalizzato a garantire l'assunzione di personale già valutato come idoneo all'esito di una precedente selezione in tempi celeri, senza dover procedere all'indizione di un apposito concorso.

4. Con atto depositato in data 1° dicembre 2025 sono intervenuti in giudizio, *ad opponendum*, i Sigg.ri Salvatore Capraro e Giovanni Martinoli, a loro volta utilmente collocati nella graduatoria per cui è causa in qualità di idonei, originariamente nelle posizioni nn. 11 e 15 nonché, a seguito dell'aggiornamento impugnato, nn. 8 (Capraro) e n. 4 (Martinoli).

4.1. Gli intervenienti – che parimenti deducono la tardività del ricorso rispetto alla data di conoscenza del provvedimento principalmente impugnato – eccepiscono, nel merito, che l'impugnativa proposta dai ricorrenti, al cui

accoglimento appunto si oppongono, avrebbe l'esclusiva finalità, di carattere emulativo, di impedire la propria assunzione – in forza della graduatoria *de qua* – presso il Comune di Cassino; quest'ultimo avrebbe, infatti, chiesto al Comune di Minturno l'autorizzazione ad avvalersi della graduatoria per cui è causa al fine di procedere all'assunzione di n. 8 Agenti di Polizia Locale a tempo indeterminato ma, non potendo utilizzare - in ragione di una prescrizione del proprio Regolamento per le procedure concorsuali - graduatorie che siano oggetto di impugnativa in sede giurisdizionale, avrebbe adottato un provvedimento di avvio di una nuova procedura concorsuale, dando atto dell'impossibilità di scorrere la graduatoria *de qua* e, quindi, frustrando il proprio interesse ad essere assunti.

4.2. Eccepiscono, altresì, l'infondatezza del ricorso, per considerazioni analoghe a quelle spiegate dal Comune resistente; deducono, infine, che i ricorrenti avrebbero posto in essere un abuso del processo in ragione della mancata proposizione dell'istanza cautelare, ciò che avrebbe determinato l'indizione di una procedura concorsuale *ad hoc* da parte del Comune di Cassino; pertanto ne hanno chiesto la condanna al risarcimento ei danni patrimoniali e non patrimoniali che avrebbero subito in conseguenza dell'azione da essi proposta.

5. Per la discussione del ricorso così proposto è stata fissata la pubblica udienza del 29 aprile 2026.

6. In vista di quest'ultima le parti hanno scambiato memorie e repliche nelle quali hanno sollevato ulteriori rilievi:

- parte ricorrente ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento in quanto non notificato;
- gli intervenienti – che hanno depositato, oltre il termine di cui all'art. 73 c.p.a., nuova documentazione, chiedendo di essere autorizzati alla produzione tardiva, trattandosi di atti formatasi successivamente alla scadenza del termine medesimo - hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso per il ricorrente Migliaccio (in quanto nelle more trasferito, tramite procedura di “mobilità”,

presso il Comune di Cassino a far data dal 20 aprile 2024) nonché l'inammissibilità del ricorso per entrambi i ricorrenti in quanto proposto in forma collettiva al di fuori dei presupposti di legge, oltre che in ragione dell'omessa notifica al controinteressato "reale", cioè il primo degli utilmente collocati nella graduatoria che avrebbe beneficiato della loro espunzione dalla stessa; hanno, infine, evidenziato la propria posizione sostanziale di controinteressati pretermessi, sollecitando il Collegio a valutare l'atto di intervento da essi proposto alla stregua di un atto di costituzione nella citata qualità.

7. All'esito della discussione nella pubblica udienza sopra indicata la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Devono essere in prima battuta esaminate le questioni preliminari sollevate dalle parti.

8.1. Principiando con l'eccezione di tardività sollevata sia dal Comune che dagli intervenienti il Collegio ne ravvisa l'infondatezza in quanto, anche a voler ritenere che il termine di 60 giorni per l'impugnazione della determinazione n. 332/2025 abbia iniziato a decorrere dal 18 settembre 2025 – data in cui ne avrebbero avuto piena conoscenza – lo stesso dovrebbe, comunque, ritenersi rispettato in quanto il ricorso risulta essere stato notificato, tramite PEC, il 17 novembre 2025, e non il 18 dicembre, come infondatamente sostenuto nelle memorie difensive.

8.1.1. Quanto agli atti presupposti – cioè il bando e l'originaria graduatoria – va invece rilevato che gli stessi sono impugnati solo formalmente, cioè tramite indicazione nell'epigrafe del ricorso, senza la deduzione di alcuna specifica censura, così che non vi è luogo a pronunciarsi sull'eccepita tardività del ricorso con riferimento agli stessi.

8.2. Sono, invece, condivisibili le deduzioni formulate da parte ricorrente in merito all'irritualità dell'intervento *ad opponendum*, considerato che quest'ultimo, in contrasto con il disposto dell'art. 50 comma 2 c.p.a. («L'atto di intervento è notificato alle altre parti ed è depositato nei termini di cui all'articolo 45; nei

confronti di quelle costituite è notificato ai sensi dell'articolo 170 del codice di procedura civile»), non risulta essere stato notificato a nessuna delle parti del giudizio, bensì semplicemente depositato.

8.2.1. Rileva, cionondimeno, il Collegio, facendo applicazione dell'art. 32 comma 2 c.p.a. («*Il giudice qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali. Sussistendone i presupposti il giudice può sempre disporre la conversione delle azioni*») che, essendo gli intervenienti nominativamente individuati nella graduatoria impugnata, e avendo in relazione ad essa un interesse conservativo della posizione acquisita per effetto dell'espunzione dei ricorrenti, del tutto speculare a quello vantato da questi ultimi, gli stessi devono essere considerati quali controinteressati non destinatari della notificazione del ricorso, così che l'atto di intervento da essi depositato, possedendone i requisiti di forma e sostanza, ben può essere considerato alla stregua di un rituale atto di costituzione.

8.2.2. Deve, inoltre, essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per l'affermata insussistenza dei presupposti per la proposizione del ricorso in forma collettiva – che gli intervenienti/controinteressati ancorano alla diversa posizione che gli stessi avrebbero in relazione alle assunzioni alle quali dovrebbe procedere il Comune di Cassino - nonché per l'eccepita mancata notificazione al reale controinteressato, risultando il ricorso notificato solo al Sig. Lorenzo Piazza, collocatosi al 17° posto nella graduatoria più volte citata e, pertanto, non direttamente inciso, quanto meno allo stato, dalla presenza o meno nella stessa dei ricorrenti.

Con riferimento al primo profilo il Collegio reputa, infatti, che i ricorrenti versino nella medesima situazione sostanziale e processuale in relazione al provvedimento impugnato, che riguarda esclusivamente la loro posizione nella graduatoria approvata dal Comune di Minturno, non potendo in proposito ritenere rilevanti le vicende – parallele e comunque del tutto estranee al presente giudizio – che riguardano l'eventuale uso che della stessa possa fare il Comune di Cassino, ancorché evocato in giudizio dai ricorrenti.

In proposito è, peraltro, del tutto irrilevante la documentazione tardivamente prodotta dai controinteressati, dalla quale risulterebbe che il ricorrente Migliaccio sia stato assunto presso il Comune di Cassino in esito ad una procedura di mobilità, atteso che la stessa non impatta in alcun modo sull'interesse alla decisione del ricorso all'esame il quale, come detto, verte esclusivamente sulla permanenza nella graduatoria formata dal Comune di Minturno e solo indirettamente può riguardare l'uso che della stessa venga fatto da altri enti.

Quanto al secondo profilo in argomento, reputa il Collegio che il ricorso risulti correttamente notificato ad almeno uno dei controinteressati, tale dovendosi certamente ritenere il Piazza, in quanto utilmente collocato in graduatoria di seguito ai ricorrenti e quindi necessariamente "intaccato" dall'eventuale accoglimento del ricorso (che lo farebbe in ogni caso retrocedere in una posizione deteriore), dovendo, se mai, trovare applicazione al caso di specie l'art. 49, comma 1, del c.p.a. a tenore del quale *«Quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati, il presidente o il collegio ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri»*.

9. Esaurito l'esame delle questioni preliminari e/o pregiudiziali, il Collegio non reputa necessario procedere a disporre l'integrazione del contraddittorio, dovendo il ricorso essere respinto perché infondato, in applicazione del comma 2 della disposizione citata (*«L'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato (...).»*).

10. All'esito della procedura concorsuale indetta con bando approvato con Determinazione del Responsabile del Servizio R.G. n. 662 – Sett. N. 102 del 23.3.2023 i ricorrenti sono stati collocati – quali idonei non vincitori – all'8° (Migliaccio) e al 9° (Zenzillo) posto della graduatoria finale.

10.1. Il concorso era finalizzato alla «copertura di n. 1 posto a tempo indeterminato per profilo professionale di agente di Polizia Locale categoria C – posizione economica 1 a tempo parziale (30 ore settimanali) e

indeterminato» nonché a «eventuali assunzioni a tempo determinato pieno e/o parziale da assegnare al corpo di polizia locale».

10.2. Successivamente gli stessi, proprio in quanto utilmente collocati nella graduatoria *de qua*, sono stati assunti dal Comune di Roccasecca – autorizzato allo “scorrimento” della medesima in forza di una convenzione tra i due enti – quali agenti di Polizia Locale categoria C – posizione economica 1, a tempo indeterminato e parziale per 18 ore settimanali.

10.3. Il provvedimento impugnato, preso atto dell'avvenuta assunzione dei ricorrenti (così come di altri soggetti) da parte di vari enti, tramite scorrimento della graduatoria, ha disposto l'eliminazione dalla stessa di coloro che, in forza del citato scorrimento, erano stati assunti con contratto a tempo indeterminato da altri enti, richiamando una serie di pronunce della giurisprudenza contabile secondo le quali tale assunzione va ritenuta quale evento “consumativo” della permanenza in graduatoria, non potendo quest'ultima essere considerata una riserva di posti per chi abbia stipulato un contratto a tempo indeterminato.

10.4. Tale provvedimento non può ritenersi affetto dai vizi dedotti dai ricorrenti.

10.4.1. Deve in proposito essere rilevato che la *ratio* della permanenza nella graduatoria concorsuale è duplice; da un lato essa è finalizzata a consentire all'amministrazione che ha bandito il concorso, ma anche ad altre amministrazioni, di attingere dalla stessa al fine di procedere alla celere assunzione di personale, considerato che i soggetti in essa utilmente collocati sono stati già valutati idonei all'espletamento delle mansioni oggetto del contratto che andranno a stipulare, e ciò senza dover espletare ulteriori selezioni, in applicazione dei principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di cui agli artt. 27 della Costituzione e 1 della legge 241/1990; dall'altro la permanenza nella stessa dei candidati valutati idonei manifesta la disponibilità degli stessi ad essere assunti.

10.4.2. Pertanto, una volta che l'assunzione sia stata effettuata, per di più a tempo indeterminato, ancorché per un numero di ore inferiore a quello oggetto del concorso (che comunque riguardava pur sempre un contratto a tempo parziale), il collocamento nella graduatoria ha esaurito la propria funzione, che non è, come correttamente eccepito dalla difesa del Comune resistente, quella di offrire a coloro che siano ivi collocati, ma abbiano già stipulato un contratto di lavoro, l'opportunità di migliorare la propria posizione lavorativa.

Tale pretesa non rinviene, infatti, alcun fondamento né nella normativa di riferimento e neppure nella *ratio* dell'istituto dello scorrimento, come sopra riassunta; viepiù espone l'amministrazione a disservizi e inutili dispendi di energie, finendo per fungere inammissibilmente da «lista di collocamento», ciò che tuttavia, per quanto detto, essa non può essere.

10.4.3. Alla luce delle superiori considerazioni, nessun affidamento meritevole di tutela poteva essere riposto dai ricorrenti nella permanenza nella stessa a seguito della libera scelta, da essi effettuata, di accettare la chiamata offerta dal Comune di Roccasecca, ancorché per un contratto – del tutto omogeneo con quello oggetto della selezione – avente ad oggetto un numero di ore inferiore ad esso.

11. Le doglianze veicolate in ricorso non sono pertanto meritevoli di condivisione e devono essere respinte, con assorbimento di ogni altra questione non espressamente esaminata, ivi compresa l'istanza risarcitoria formulata dagli intervenienti/controinteressati, da ritenersi comunque non ritualmente proposta in quanto spiegata nell'abito di un atto non notificato alle altre parti del giudizio e quindi inidoneo ad ampliare il *thema decidendum*.

12. Le spese seguono la maggiore soccombenza e sono liquidate come in dispositivo nei confronti del Comune di Minturno; sono invece compensate, attesa la reciproca soccombenza, nei confronti degli intervenienti/controinteressati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese del giudizio in favore del Comune di Minturno, liquidando le stesse nella somma di euro 2.000,00 oltre accessori di legge.

Spese compensate nei confronti degli intervenienti.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Valerio Torano, Consigliere

Emanuela Traina, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Traina

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO