

Pubblicato il 24/12/2020

N. 08306/2020REG.PROV.COLL.
N. 03181/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sull'appello n. 3181 del 2014, proposto dalla signora [REDACTED] rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Mazzia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Boggia in Roma, viale delle Milizie, n. 38;

contro

la Provincia di Taranto, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cesare Semeraro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luigi Albisinni in Roma, via Zanardelli, n. 20;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, (Sezione Seconda), n. 1934/2013, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Taranto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 22 dicembre 2020 il pres. Luigi Maruotti;

Viste le note di udienza, depositate - ai sensi e agli effetti dell'art. 4, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, come richiamato dall'art. 25, comma 1, del decreto legge 18 ottobre 2020, n. 137 - dall'appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con un atto di data 7 marzo 1980, la giunta provinciale di Taranto ha indetto un concorso per la copertura di quattro posti di applicato presso gli istituti d'istruzione secondaria, categoria B1, ex quarta qualifica funzionale.

La graduatoria finale è stata approvata con l'atto dirigenziale n. 89 del 6 marzo 2002, nella quale l'appellante si è collocata in una posizione utile per l'assunzione.

Con la sentenza n. 8531 del 2004, il giudice del lavoro di Taranto ha accolto un ricorso proposto dall'appellante ed ha riconosciuto il suo diritto all'assunzione con decorrenza dal 6 marzo 2002. Ella è stata poi assunta con decorrenza dal 3 luglio 2003

2. Col ricorso di primo grado n. 423 del 2012 (proposto al TAR per la Puglia, Sezione di Lecce), l'interessata ha chiesto che la Provincia di Taranto sia condannata al risarcimento dei danni, (quantificati in 500.000 euro), conseguenti al ritardo dell'espletamento della procedura concorsuale.

3. Il TAR, con la sentenza n. 1934 del 2013, ha respinto il ricorso (previo rigetto di una eccezione di prescrizione) ed ha compensato tra le parti le spese del giudizio.

In particolare, il TAR ha richiamato le vicende che hanno preceduto la proposizione del ricorso di primo grado (e l'ordinanza e la sentenza rese dal giudice del lavoro di Taranto), rilevando che l'interessata ha ottenuto dal giudice civile la condanna dell'Amministrazione al pagamento degli emolumenti stipendiali tra la data di approvazione della graduatoria (6 marzo 2002) e la data di effettiva assunzione.

Ad avviso del TAR, tale danno è quello derivante dal 'ritardo da ritardata assunzione'.

Nel pronunciarsi sulla domanda risarcitoria posta al suo esame (sui danni per 'l'eccezionale durata della procedura di concorso'), il TAR:

- in punto di fatto, ha rilevato che – dopo la delibera di indizione di data 7 marzo 1980 – le prove d'esame sono state espletate in data 25 e 26 ottobre 2000;
- ha escluso la sussistenza di una 'legittima aspettativa' alla futura sistemazione lavorativa quando si presenta una domanda di concorso, anche perché chi è interessato 'ad una stabile occupazione' di solito presenta più domande di concorso;
- ha escluso la sussistenza del dolo o della colpa della Provincia, anche perché, in generale, il ritardo dello svolgimento di un concorso dipende da una serie di 'fattori esogeni, non imputabili alla Amministrazione', come le modificazioni normative, la riduzione dei

trasferimenti statali con problemi di copertura finanziaria, imposizione di limiti alle assunzioni, ecc.;

- la ricorrente non ha posto in essere alcun atto per sollecitare lo svolgimento del procedimento concorsuale;

- non si può ravvisare un nesso causale tra il danno prospettato e la lamentata inerzia dell'Amministrazione.

4. Con l'appello in esame, l'interessata ha impugnato la sentenza del TAR ed ha chiesto che, in sua riforma, il ricorso di primo grado sia accolto.

5. La Provincia di Taranto si è costituita in giudizio ed ha chiesto che l'appello sia respinto.

6. L'appellante ha depositato una memoria, con cui ha insistito nelle già formulate conclusioni.

7. L'atto di appello si compone di 23 pagine.

Fino a p. 13, vi è stata l'esposizione delle vicende che hanno condotto alla presente fase del giudizio.

Con il primo motivo, è dedotto che, contrariamente a quanto statuito dal TAR, risulterebbe la colpevolezza dell'Amministrazione, cui sarebbe imputabile il ritardo nello svolgimento della procedura concorsuale.

Anche sulla base di diffusi richiami giurisprudenziali, l'appellante ha dedotto che – essendovi stata una sua inerzia – l'Amministrazione avrebbe dovuto provare l'esistenza di fatti ad essa non imputabili.

Ella ha evidenziato che il concorso non riguardava livelli di professionalità 'dei più elevati', perché era chiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo e gli esami consistevano in una prova scritta di cultura generale, una prova pratica di dattilografia e una prova orale su nozioni di varie materie, e che la Provincia non avrebbe evidenziato alcuna ragione che ha potuto rallentare la procedura concorsuale.

Con il secondo motivo, è dedotto che il TAR avrebbe errato nell'escludere la sussistenza del nesso di causalità tra l'inerzia della Provincia e il danno cagionato, perché l'appellante non ha potuto maturare anzianità nella qualifica anche ai fini previdenziali, ha avuto un peggioramento della qualità della vita, e comunque non è stata inerte nel frattempo, essendosi iscritta al collocamento, senza ricevere proposte di lavoro.

Con il terzo motivo, l'interessata ha dedotto che il TAR avrebbe incongruamente richiamato l'art. 30, comma 4, del codice del processo amministrativo, sia perché entrato in vigore dopo il verificarsi delle circostanze riguardanti il giudizio, sia perché si dovrebbe tener conto del fatto che si trattava di una procedura concorsuale ed ella si sarebbe 'esposta a possibili ritorsioni da

parte della commissione esaminatrice', qualora si fosse comunque attivata per sollecitare lo svolgimento della procedura concorsuale.

8. Ritiene il Collegio che tali censure – da esaminare congiuntamente per la loro connessione – siano infondate e vadano respinte e che la sentenza impugnata vada confermata, sia pure con integrazioni motivazionali.

8.1. L'appellante ha proposto la domanda risarcitoria, lamentando la abnorme durata del procedimento concorsuale, indetto dalla giunta provinciale con la delibera n. 429 del 7 marzo 1980 e concluso con l'atto dirigenziale del 6 marzo 2002.

Pur se ella ha impostato la propria domanda sulla base del suo prospettato 'diritto' al risarcimento 'prodotto dall'illegittimo esercizio della funzione pubblica', la posizione giuridica di cui è stata chiesta la tutela va qualificata come interesse legittimo pretensivo, che caratterizza la partecipazione ai pubblici concorsi.

8.2. Nel prospettare la giuridica rilevanza dell'inerzia serbata dalla Provincia sin dalla data di indizione del concorso, l'appellante ha in sostanza dedotto che sarebbe risarcibile la lesione arrecata a tale interesse pretensivo, sin dal 7 marzo 1980, ma tale impostazione risulta di per sé infondata.

L'ordinamento ha ammesso le domande risarcitorie per la lesione degli interessi legittimi pretensivi – a parte il settore degli appalti – dapprima con l'art. 35 del decreto legislativo n. 80 del 1998 (*in parte qua* mai dichiarato incostituzionale) per le tre materie dei servizi pubblici, dell'urbanistica e dell'edilizia (Corte Cost., ord. 8 maggio 1998, n. 165) e poi per tutte le altre figure degli interessi pretensivi con l'art. 7 della legge n. 205 del 2000 (Cons. Stato, Sez. VI, 14 marzo 2005, n. 1047, § 15 ss.).

Non è dunque condivisibile la reiterata deduzione dell'appellante, secondo cui sarebbe giuridicamente rilevante la prospettata inerzia della Provincia, nel periodo intercorrente tra il 7 marzo 1980 e l'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000.

8.3. Per l'esame della domanda risarcitoria, è altresì rilevante l'art. 2 bis, comma 1 bis, della legge n. 142 del 1990 (introdotto dalla legge n. 69 del 2009 e poi modificato con il decreto legge n. 69 del 2013, come convertito nella legge n. 98 del 2013).

Tale comma – nel disporre nei casi ivi previsti la spettanza di un indennizzo per il ritardo della conclusione del procedimento – ha escluso che l'indennizzo spetti per il caso di ritardo della conclusione 'dei concorsi pubblici'.

Tale disposizione va inquadrata in un sistema nel quale i candidati che partecipano ad un concorso pubblico non possono fondatamente chiedere il risarcimento del danno che

ritengano di subire dalla eccessiva durata del procedimento, in base ai principi generali, e neppure chiedere un indennizzo.

Il risarcimento del danno non spetta, poiché i candidati hanno titolo non 'a vincere' il concorso, ma a parteciparvi, e non spetta neppure l'indennizzo, per una scelta del legislatore, che risulta ragionevole, in considerazione delle molteplici vicende che possono rallentare il procedimento e del numero più o meno elevato dei candidati che altrimenti potrebbero avanzare pretese seriali.

I candidati sono invece senz'altro titolari dell'interesse legittimo che li legittima a porre in essere atti di impulso del procedimento e a ricorrere al giudice amministrativo, che così potrà valutare i fatti e, se del caso, ordinare all'Amministrazione di dare prosecuzione al procedimento.

8.4. Quanto precede induce il Collegio a ravvisare l'infondatezza della domanda risarcitoria riproposta in questa sede, in primo luogo perché si è sostenuta la giuridica rilevanza a tal fine dell'inerzia della Provincia dal 6 marzo 1980, mentre non può essere ravvisata una tale rilevanza sino all'entrata in vigore della legge n. 205 del 2000, e in secondo luogo poiché – in particolare- l'interesse legittimo pretensivo dei candidati ad un concorso non può in linea di principio giustificare pretese risarcitorie per il solo fatto che il procedimento si prolunghi nel tempo (e neppure può giustificare pretese di indennizzo, ai sensi del sopra richiamato art. 2 bis della legge n. 241 del 1990, che ovviamente non ha neppure giustificato *a contrario* pretese di indennizzo nel periodo precedente alla sua entrata in vigore).

8.5. Ferme restando tali precisazioni, comunque vanno confermate le statuizioni del TAR, che hanno respinto la domanda formulata in primo grado.

L'appellante, dopo la presentazione della domanda, non ha proposto alcun ricorso volto ad ottenere una sentenza che ordinasse all'Amministrazione di emanare gli atti ulteriori per la prosecuzione del procedimento concorsuale.

Il TAR ha correttamente richiamato l'art. 1227 del codice civile per rilevare come vi sia stata anche l'inerzia dell'interessata, che non giustifica alcuna azione risarcitoria: il richiamo alla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 3 del 2011 si deve considerare pertinente, perché anche tale sentenza ha esaminato un caso in cui la prospettata inerzia era antecedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

Non può essere condivisa l'osservazione dell'appellante secondo cui la sua 'attesa' è stata dovuta al timore di 'possibili ritorsioni da parte della commissione esaminatrice', poiché si

tratta di una mera illazione, comunque di per sé non attendibile quando si partecipi ad un procedimento e si sia in attesa del suo esito.

Inoltre, va anche confermata la statuizione del TAR sulla assenza del nesso di causalità tra la prospettata inerzia e il pregiudizio prospettato, poiché chi partecipa ad un concorso ha titolo alla sua conclusione, e può attivarsi perché questa vi sia, ma non può dedurre di avere titolo a retribuzioni o a inquadramenti retroattivi, con riferimento al periodo in cui la procedura era ancora in corso.

9. Per le ragioni che precedono, l'appello va respinto. La condanna al pagamento delle spese del secondo grado segue la soccombenza. Di essa è fatta liquidazione nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) respinge l'appello n. 3181 del 2014.

Condanna l'appellante al pagamento di euro 3.000 (tremila) in favore dell'Amministrazione appellata, oltre agli accessori di legge, per spese del secondo grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma, presso la sede del Consiglio di Stato, Palazzo Spada, nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2020, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

