

Publicato il 01/10/2020

N. 10025/2020 REG.PROV.COLL.
N. 01590/2013 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 Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1590 del 2013, proposto da Pietro Santucci, Antonietta Belmonte, Anna Maria Berretta, Gianfranco Paffi, Maria Antonietta Tosti, Cesare Morelli, Giovanna Fidone, Anna Paola Falcone, Vittorio Merola e Anna Greco, rappresentati e difesi dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Properzio 37;

contro

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *p.t.*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12;

per la riassunzione

del giudizio promosso avanti al Tribunale ordinario di Roma e ivi rubricato al r.g. 40233 del 2011, per il risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell'irragionevole durata del concorso riservato, per soli

titoli, a n. 219 posti di funzionario tributario, con decorrenza giuridica 21 maggio 1992 ed economica dalla data di effettiva immissione nelle funzioni corrispondenti alla nuova qualifica, indetto ai sensi dell'art. 82, d.P.R. 27 marzo 1992 n. 287, con d.m. 15 gennaio 1993 pubblicato sulla GU n. 8 del 29 gennaio 1993 e conclusosi con l'approvazione della graduatoria giusta d.d. 27 febbraio 2001, pubblicata nel BU del Ministero dell'economia e delle finanze n. 2 del 25 febbraio 2002.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza straordinaria di smaltimento del giorno 25 settembre 2020 il dott. Valerio Torano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Espongono gli odierni ricorrenti di essere dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze che sono stati dichiarati vincitori del concorso interno per soli titoli per il conferimento di n. 219 posti di funzionario tributario, indetto con d.m. 15 gennaio 1993 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale nr. 8 del 29 gennaio 1993 e conclusosi con l'approvazione della graduatoria giusta d.d. 27 febbraio 2001, pubblicata nel BU del Ministero dell'economia e delle finanze n. 2 del 25 febbraio 2002. Evidenziano, inoltre, che il concorso *de quo* è stato indetto ai sensi dell'art. 82, d.P.R. 27 marzo 1992 n. 287, con decorrenza giuridica 21 maggio 1992 ed economica

dal 25 febbraio 2002, data di effettiva immissione nelle funzioni corrispondenti alla nuova qualifica.

I ricorrenti assumono così che l'enorme ritardo "*con il quale è stata portata a termine la procedura concorsuale si è risolto in un ingiusto ed irreversibile pregiudizio*" per i propri interessi, tenuto conto che la legge prevede che le procedure concorsuali per titoli si esauriscano entro sei mesi dalla data di prima convocazione della commissione esaminatrice e che l'irragionevole durata del concorso *de quo*, oltre a comportare una tardiva corresponsione delle differenze retributive, avrebbe anche loro precluso la *chance* di ottenere ulteriori avanzamenti di carriera.

In relazione a tali fatti, il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, adito dai ricorrenti in data 9 novembre 2011 per sentire accogliere la domanda risarcitoria dagli stessi formulata nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, quale conseguenza dell'irragionevole durata del concorso *de quo*, con sentenza 16 maggio 2012 n. 9042 ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quella del giudice amministrativo. In particolare, l'Autorità giudiziaria ordinaria ha così stabilito sulla base del fatto che si tratta di vicenda afferente a un bando di concorso indetto secondo le disposizioni della l. 11 luglio 1980 n. 312, antecedenti all'entrata in vigore delle norme sulla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico di cui alla l. 23 ottobre 1992 n. 421 e al d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29.

2. – Con atto notificato il 5 febbraio 2013 e depositato il successivo giorno 16 parte ricorrente ha riassunto il suddetto giudizio civile avanti a questo Tribunale, ai sensi degli artt. 59, comma 2, l. 18

giugno 2009 n. 69 e 11, comma 2, cod. proc. amm., riproponendo la domanda risarcitoria azionata innanzi al giudice ordinario.

Si è costituito con memoria di puro stile il Ministero dell'economia e delle finanze il 21 febbraio 2013, il quale nulla ha eccepito in merito all'insussistenza dei fatti posti dai ricorrenti a fondamento del loro diritto al ristoro del pregiudizio patito.

All'udienza pubblica straordinaria di smaltimento del 25 settembre 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

3. – Il ricorso è fondato nei termini di seguito illustrati.

L'art. 11, comma 5, d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 prevede che: *“Le procedure concorsuali devono concludersi entro sei mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte o, se trattasi di concorsi per titoli, dalla data della prima convocazione. L'inosservanza di tale termine dovrà essere giustificata collegialmente dalla Commissione esaminatrice con motivata relazione da inoltrare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, o all'amministrazione o ente che ha proceduto all'emanazione del bando di concorso e per conoscenza al Dipartimento della funzione pubblica”*.

L'art. 2-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla l. 18 giugno 2009 n. 69, dispone che la pubblica amministrazione è tenuta *“al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*.

L'art. 11, comma 5, d.P.R. n. 487 del 1994 è espressione di un principio generale per cui la durata delle operazioni concorsuali deve essere contenuta entro termini predeterminati e comunque ragionevoli, la cui violazione è senz'altro valutabile *ex art. 2-bis*, l. n. 241 del 1990, ai fini del risarcimento del danno subito dal vincitore della procedura selettiva per effetto del ritardo con cui è stato

immesso nella nuova posizione lavorativa, con diritto a percepirne la retribuzione.

In linea generale, si osserva che il risarcimento del danno da ritardo a provvedere non è correlato all'effetto del ritardo, ma al fatto che la condotta inerte o tardiva dell'Amministrazione abbia provocato un danno nella sfera giuridica del privato (Cons. Stato, sez. V, 26 marzo 2020 n. 2126). Pertanto, condizione necessaria ma non sufficiente affinché sia configurabile tale responsabilità della pubblica amministrazione è il superamento del termine fissato per la conclusione del procedimento, che costituisce l'elemento oggettivo dell'illecito, ma non integra piena prova del danno (Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5600; sez. VI, 10 giugno 2014 n. 2964). Infatti, l'accertamento della responsabilità dell'ente pubblico per danno da ritardo richiede anche la dimostrazione, a cura del ricorrente, dell'elemento soggettivo, del nesso di causalità tra fatto lesivo e danno ingiusto e, infine, dell'esistenza di quest'ultimo, da intendere come lesione alla posizione di interesse legittimo al rispetto dei predetti termini (Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5600; in termini v. anche: Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2019 n. 2886; sez. IV, 2 gennaio 2019 n. 20). Infine, proprio in ragione dell'ingiustizia del danno prodottosi per effetto del ritardo, il danno risarcibile presuppone la spettanza sostanziale *ab initio* del bene della vita, solo tardivamente riconosciuto dall'Amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2019 n. 8235).

Tanto premesso, in relazione all'elemento soggettivo la violazione del termine di conclusione del procedimento fa presumere la sussistenza della colpa, presunzione che può essere superata mediante la dimostrazione di un errore scusabile

dell'Amministrazione – da ravvisarsi nell'esistenza di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una disposizione ovvero nella formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, nella rilevante complessità del fatto o anche nel sopravvenire di una dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata (cfr. Cons. Stato, sez. III, 6 maggio 2013 n. 2452; sez. V, 17 febbraio 2013 n. 798; sez. VI, 9 marzo 2007 n. 1114). Nel caso di specie, il Ministero resistente, che si è limitato a una costituzione di pure stile, nulla ha eccepito in ordine alla presenza di tali esimenti, sì che può ritenersi provata anche l'esistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito. Peraltro, parte ricorrente ha comprovato che sul ritardo nella conclusione della procedura hanno influito illegittimità degli atti e delle operazioni concorsuali accertati in giudizio e cioè a dire condotte riconducibili all'esclusiva responsabilità del Ministero resistente e dei suoi organi.

Quanto al nesso di causalità, poi, lo stesso va ricostruito valutando se, in applicazione della c.d. teoria condizionistica e della causalità adeguata, sia *“più probabile che non”* che la condotta omissiva e dilatoria della pubblica amministrazione sia stata idonea a cagionare l'evento lesivo (Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5600). Al riguardo, considerato che la vicenda di cui è causa consiste nella ritardata attribuzione della qualifica superiore (e dei relativi emolumenti) all'esito di un concorso riservato per soli titoli, non v'è dubbio che, in conseguenza dell'irragionevole protrarsi della procedura selettiva, i ricorrenti non abbiano potuto godere delle differenze retributive loro spettanti, a causa del sopravvenuto collocamento in congedo per raggiunti limiti di età.

In merito alla quantificazione del danno da ritardo, i ricorrenti sono tutti vincitori della procedura concorsuale riservata di cui è causa, con la conseguenza che, in prima approssimazione, il pregiudizio da loro patito va individuato nelle differenze retributive e contributive tra la qualifica di appartenenza e quella successivamente conseguita (Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5600). Tuttavia, tale affermazione deve essere contemperata con il principio generale, proprio del pubblico impiego privatizzato, per cui il diritto alle differenze retributive per lo svolgimento di mansioni superiori è comunque correlato all'effettività della prestazione, dovendo essere la retribuzione commisurata alla qualità e quantità del lavoro prestato (Cass. civ., sez. lav., 16 gennaio 2020 n. 813). Nel caso di specie, difettando l'effettiva immissione nelle superiori funzioni, pare equo al collegio stimare il danno riportato dai ricorrenti nella misura del trenta per cento delle differenze retributive loro spettanti a far data dal giorno successivo al decorso di sei mesi dalla prima riunione della commissione esaminatrice del predetto concorso, nominata con d.m. 22 febbraio 1994 n. 159299 e integrata con d.d. 20 maggio 1997 n. 155533, sino alla data del collocamento a riposo di ciascuno di essi.

Non si ritiene, invece, di poter accedere alla prospettazione dei ricorrenti circa l'esistenza di ulteriori pregiudizi connessi alla perdita di *chance* di sviluppo professionale e di carriera. Infatti, la tecnica risarcitoria della perdita della *chance* garantisce l'accesso al risarcimento per equivalente solo se essa abbia effettivamente raggiunto un'apprezzabile consistenza, di solito indicata dalle formule probabilità seria e concreta o anche elevata probabilità di conseguire il bene della vita sperato; in caso di mera "possibilità" vi è solo un ipotetico danno, non meritevole di reintegrazione, poiché in

pratica nemmeno distinguibile dalla lesione di una mera aspettativa di fatto (Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2019 n. 7845; conf. Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 2019 n. 6319; sez. V, 27 febbraio 2019 n. 1386). Nel caso di specie, parte ricorrente si è limitata ad allegare l'esistenza di un simile pregiudizio, ma non ha fornito alcun elemento di prova sull'elevata probabilità di conseguire ulteriori avanzamenti, sì che le relative doglianze riguardano la lesione di un'aspettativa di fatto che, come tale, non è autonomamente risarcibile.

La qualificazione del comportamento come illecito civile giustifica la condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento di una somma di denaro che, dovendo essere qualificata come debito di valore, impone, il cumulo tra interessi e rivalutazione (Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5600; sez. V, 25 giugno 2014 n. 3220). Infine, comportando la presente sentenza il pagamento di un risarcimento del danno a carico delle pubbliche finanze, si ritiene che la stessa debba trasmessa al competente organo requirente della Corte dei conti, affinché valuti la sussistenza di un eventuale danno erariale.

4. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda stralcio, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, condanna l'Amministrazione al risarcimento del danno, oltre ad interessi e rivalutazione monetaria, nei sensi e nella misura di cui in parte motiva.

Condanna il Ministero resistente al pagamento delle spese di giudizio, che sono liquidate in euro 4.000,00 (quattromila,00), oltre ad accessori di legge e rifusione del contributo unificato versato.

Dispone la trasmissione della presente sentenza alla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente FF

Brunella Bruno, Consigliere

Valerio Torano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Valerio Torano

IL PRESIDENTE

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO