

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio****(Sezione Seconda Ter)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8258 del 2012, proposto da: Maria Michela Anobile, Paolo Caramalli, Vincenzo Castronovo, Maria Teresa Catania, Giovanni Cenere, Pamela Colatosti, Margherita Cretella, Sandro D'Alessandro, Michele D'Angelo, Lando Desiati, Iolanda Di Paolo, Katia Ferri, Giuseppe Genovese, Riccardo Ghilotti, Wiliam Giuliotti, Pietro Guerrera, Pasquale Gullì, Pietro Felice Marchetta, Angela Francesca Polillo, Carlo Ranucci, Rocco Pelle, Enrico Rinaldi, Giuseppe Rosselli, Marilena Scudieri, Angelo Sgroi, rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Galletti, con domicilio eletto presso Antonino Galletti in Roma, Piazzale Don Giovanni Minzoni, 9;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

*ad**opponendum:*

Abate Marco, Angelozzi Annamaria, Berretta Cristiano, Brogi Alessio, Chiumento Cosimo, Ciampelli Marta, Deligios Giorgio, Di Donato Simone, Di Liberto Fabrizio, Feliziani Luisa, Montinari Valentina, Rampini Antonio Renato, Sciunnach Renato, Gerbaldo Stefano, rappresentati e difesi dagli avv. Giuseppe Strazza, Stefano Gabrielli, con domicilio eletto presso Stefano Gabrielli in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 2;

per l'accertamento

del diritto dei ricorrenti – previo annullamento *in parte qua* della determina del Capo del Corpo Forestale dello Stato del 20.06.2012 ed ogni altro atto antecedente, connesso, consequenziale e successivo – a vedersi riconosciuto l'inquadramento giuridico ed economico a far data dal 1.11.2006, ovvero entro il diverso termine che sarà accertato all'esito del giudizio dopo l'espletanda istruttoria, con la contestuale condanna dell'Amministrazione resistente alla ricostruzione di carriera ai fini giuridici ed economici ovvero al risarcimento danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2016 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti prendevano parte al concorso, per esami, per la nomina di 119 commissari forestali del ruolo direttivo dei funzionari del CFS suddivisi in 4 profili professionali; per ognuno dei distinti profili veniva nominata una specifica commissione, effettuate altrettante prove preselettive (una per ciascun profilo), ed infine approvata la graduatoria di coloro che, avendole superate, venivano ammessi alle prove scritte.

Tuttavia, l'Amministrazione provvedeva in autotutela ad annullare le nomine delle distinte commissioni e le successive attività svolte, comprese le prove preselettive ed i loro esiti, in ragione di ritenuti vizi nella sua composizione.

Rinnovata la commissione, venivano nuovamente convocati i concorrenti alla ripetizione delle prove preselettive, inclusi sia coloro che le avevano già superate in precedenza, sia quelli che non erano risultati idonei.

Alcuni tra i primi impugnavano gli atti di annullamento in autotutela; il TAR respingeva la domanda cautelare, che veniva poi accolta in appello (ord. nr. 1443/2007) con la conseguenza che il procedimento risultava sospeso dall'8.1.2007; il giudizio di primo grado si concludeva con il rigetto del ricorso (sent. 12571 del 5.12.2007), con sentenza riformata parzialmente in appello.

Più precisamente, la sentenza di primo grado veniva confermata nella parte in cui aveva respinto il gravame contro la rinnovazione della commissione; veniva riformata limitatamente alla parte in cui era stata ritenuta legittima la ripetizione delle prove con la partecipazione di tutti i candidati, in luogo di quelli già positivamente scrutinati.

Risultava così confermata la selezione dei concorrenti odierni ricorrenti i quali avevano superato anche la seconda preselezione; questi ultimi – procedendo lo svolgimento delle attività concorsuali successive – venivano poi nominati commissari forestali del ruolo direttivo dei funzionari del CFS con decorrenza 1 luglio 2010 ed ammessi al prescritto corso di formazione biennale (DCC in atti del 17 maggio 2010); superato quest'ultimo corso, veniva approvata la graduatoria di merito (DCC 27 giugno 2012) e con successivi DCC datati 28 giugno 2012 venivano confermati nel ruolo.

Con il ricorso introduttivo, i ricorrenti si dolgono che, a causa delle lungaggini in cui è incorsa la selezione per via delle circostanze che si sono sinteticamente descritte, essi hanno conseguito l'immissione in ruolo in un tempo successivo a quello cui avrebbero avuto diritto.

Più precisamente, la carriera aveva decorrenza giuridica dal 1 luglio 2010, mentre, secondo i ricorrenti, essa avrebbe dovuto decorrere dal 1.11.2006 (ovvero dalla data che presumibilmente sarebbe derivata dalla corretta conclusione delle prove se non si fossero verificati i fatti che hanno determinato l'autotutela).

Precisano che il termine naturale di conclusione del concorso andrebbe individuato in 300 giorni ex tabella A, Divisione V del DM 25 maggio 1992, n. 376 del MIPAF; oppure 360 gg in base alla previsione di cui alla Divisione IV della medesima tabella. Secondo parte ricorrente, sussisterebbe la responsabilità dell'Amministrazione per il fatto oggettivo del ritardo nella conclusione del concorso, derivante (nesso di causalità) dall'illegittimità degli atti annullati in sede giurisdizionale e dunque imputabile a colpa dell'Amministrazione stessa (elemento soggettivo che sarebbe implicito nell'invalidità degli atti secondo l'impostazione di cui alla sentenza della

Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 14 ottobre 2004, causa C-275/03 e Consiglio di Stato, VI, 25 gennaio 2008, n. 213).

Costituitisi, resistono sia l'Amministrazione che alcuni funzionari di altre selezioni che lamentano che la retrodatazione oggetto della domanda introdotta con l'odierno giudizio, collocherebbe i ricorrenti in posizione di carriera migliore della propria.

Vengono sollevate diverse eccezioni processuali, ed in particolare l'inammissibilità del gravame per mancata impugnazione dei decreti di immissione in ruolo 17 maggio 2010, rispetto al quale il decreto impugnato avrebbe solo effetto confermativo.

Secondo le tesi delle parti resistenti, in linea generale, all'esito delle cause, si otteneva la conferma che la Commissione era effettivamente da modificarsi e che le prove andavano ripetute; non sussisterebbe un termine "ordinario" di conclusione del procedimento di concorso; rispetto ad altre procedure concorsuali, le vicende processuali hanno comunque rappresentato un motivo scusabile del prolungamento del concorso; il danno lamentato discenderebbe dunque da una lesione scaturente non tanto dall'avvenuto annullamento della procedura di concorso in regime di autotutela, quanto piuttosto dalle circostanze di fatto (date dall'erronea composizione della commissione) cui quell'annullamento ha inteso rimediare.

Le parti hanno scambiato memorie.

Alla pubblica udienza del 9 febbraio 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti ricorrenti si dolgono del ritardo con il quale sono state immesse in servizio a seguito del positivo espletamento della procedura concorsuale di ammissione, i cui tempi sarebbero stati irragionevolmente superiori a quell'*standard* previsti dagli atti normativi dell'Amministrazione che si sono richiamati in parte narrativa.

Si tratta di un'azione da inquadrarsi nell'applicazione dell'art. 2 bis della L. 241/90, ai sensi del quale la P.A. è tenuta al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Secondo la giurisprudenza, che questo Collegio condivide, la previsione di cui al menzionato art. 2 bis non costituisce una fattispecie autonoma di illecito, ma è da ricondursi al più ampio *genus* dell'art. 2043 c.c., di cui condivide gli elementi costitutivi della responsabilità (vedasi tra le più recenti, T.A.R. Lecce, sez. I 19 dicembre 2015 n. 3644); con la conseguenza che l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi *iuris tantum*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo (altrimenti la disposizione in esame varrebbe a configurare una sanzione per il ritardo, non un diritto al risarcimento); il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

In particolare, va preferito nel caso di specie l'orientamento della giurisprudenza che si è dapprima indicata, la quale ritiene necessaria la dimostrazione della sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità, negando che esso possa trarsi in termini di mero automatismo (anche quale mera presunzione) in base al solo dato oggettivo della illegittimità del provvedimento adottato o dell'illegittimo ed ingiustificato procrastinarsi dell'adozione del provvedimento finale.

In linea generale, i termini di conclusione del procedimento hanno natura ordinatoria; la loro inosservanza non genera, infatti, decadenza dalla titolarità del

potere o dal suo esercizio, in forza del principio di naturale continuità dell'azione amministrativa (sul punto, si rimanda a TAR Lazio, Roma, II ter, 5 agosto 2014, nr. 8608 e richiami in essa contenuti).

In compenso, il procedimento amministrativo è soggetto ad un termine naturale e ragionevole di conclusione (variamente fissato nei regolamenti applicabili a ciascuna fattispecie, o, in mancanza, regolato in via residuale dalla legge) la cui inosservanza, laddove comporti un danno ingiusto a carico dell'istante, obbliga la P.A. al risarcimento.

Sul punto si confrontano in giurisprudenza diversi orientamenti, tra i quali uno è volto a considerare l'interesse alla conclusione del procedimento come un bene giuridico a sé stante, che tutela il fattore tempo come elemento del patrimonio del privato (che dunque ha diritto ad una risposta in tempi ragionevoli da parte della P.A., quale che sia il suo contenuto di merito, ovvero sia per istanze fondate che per istanze da respingersi), ed un altro secondo cui il risarcimento del danno da ritardo è dovuto – in presenza dei presupposti sui quali si tornerà oltre – solo in caso di fondatezza della pretesa (vedi da ultimo T.A.R. Roma, sez. II 05 febbraio 2015 n. 2135).

In entrambi i casi, però, non appare configurabile un mero automatismo tra illegittimità del silenzio e presupposto soggettivo della tutela *aquiliana*, in quanto diversamente opinando si trasforma il risarcimento (quale misura ripristinatoria di una situazione giuridica lesa) in una forma esclusiva di sanzione (che muove da presupposti del tutto diversi, specie in punto di quantificazione della misura del dovuto, che dovrebbe essere predeterminato per legge o comunque sulla base di essa).

Peraltro, la giurisprudenza appare orientata nell'affermare che *“in sede di risarcimento del danno derivante da procedimento amministrativo illegittimo, ai fini dell'ammissibilità della relativa domanda non è sufficiente il mero annullamento del provvedimento lesivo, ma è necessario che sia fornita la prova, oltre che del danno subito, anche della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'Amministrazione, che sono configurabili quando l'adozione dell'atto illegittimo è avvenuta in violazione delle regole proprie dell'azione amministrativa, desumibili sia dai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, sia delle norme di legge ordinaria in materia di celerità, efficienza, efficacia e trasparenza, sia dai principi generali dell'ordinamento, quanto a ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza; essa è, quindi, connessa alla particolare dimensione della responsabilità dell'Amministrazione per lesione di interessi legittimi, identificabili con quelli del c.d. giusto procedimento, che richiede competenza, attenzione, celerità ed efficacia, quali necessari parametri di valutazione dell'azione amministrativa”* (cfr. T.A.R. Roma, sez. III 06 maggio 2014 n. 4710; si vedano anche Consiglio di Stato sez. VI 29 maggio 2014 n. 2792; Consiglio di Stato sez. VI 05 marzo 2015 n. 1099; Consiglio di Stato sez. VI 10 dicembre 2015 n. 5611).

Nell'odierna fattispecie, non v'è dubbio che il procedimento di concorso ha avuto una irragionevole durata: infatti, il tempo complessivo di durata dello svolgimento delle prove d'esame è stato di gran lunga eccessivo rispetto allo standard rappresentato dall'applicazione del DM 25 maggio 1992, n. 376; e non v'è parimenti dubbio circa la conseguenza lesiva che il ritardo ha prodotto nella sfera giuridica dei ricorrenti, che hanno ricevuto gli effetti favorevoli (quanto a carriera e decorrenza giuridica della nomina) in un tempo successivo a quello che sarebbe stato corretto. Tuttavia, tale indugio non è riconducibile – già sul piano del nesso eziologico – all'illegittimità della nomina della commissione di concorso, poiché l'Amministrazione ha tempestivamente corretto la disfunzione originaria della

procedura in regime di autotutela ed in tempi tali da non incidere significativamente sulla conclusione del procedimento. Ciò che ha indotto invece il ritardo lesivo è stato il contenzioso che successivamente all'autotutela è insorto relativamente ai provvedimenti con cui quest'ultima è stata esercitata: ma ciò, sul piano della responsabilità della P.A. non è sicuramente ascrivibile ad una colpa o una negligenza dell'apparato amministrativo, bensì costituisce uno di quei naturali imprevisti che possono determinare un rallentamento della conclusione del procedimento amministrativo.

Sotto questo profilo, parte ricorrente non dimostra né che il contenzioso è riconducibile a negligenza della PA (e tale giudizio non può che essere negativo, allo stato degli atti, dal momento che la stessa Amministrazione si è vittoriosamente difesa in giudizio conseguendo la conferma della legittimità dell'autotutela), né che la durata della stessa fase contenziosa avrebbe potuto essere neutralizzata con provvedimenti interinali.

A tale ultimo proposito, va ulteriormente chiarito che per la PA, la scelta di proseguire o non proseguire il procedimento in presenza di un contenzioso pendente, ancorché sulla base di atti o provvedimenti impugnati e non sospesi, è, secondo comune esperienza, una scelta da compiersi caso per caso e secondo ragionevolezza, soppesando i diversi interessi in conflitto. Non è dunque censurabile, in termini di colpevolezza ai fini del risarcimento del danno da ritardo, la decisione di attendere l'esito di un giudizio che incide sul procedimento in corso, laddove da tale procedimento scaturisca l'assunzione all'impiego dei vincitori, o comunque l'instaurarsi di un rapporto durevole di collaborazione con la PA, posto che l'eventuale soccombenza potrebbe determinare, nel caso di avvenuta

instaurazione del rapporto pendente il giudizio, delicate conseguenze funzionali ed economiche al venir meno, con effetto retroattivo, del titolo stesso del rapporto.

In ogni caso, il profilo della responsabilità soggettiva della PA, secondo il consueto riparto dell'onere della prova, avrebbe dovuto essere adeguatamente illustrato e comprovato dalla parte ricorrente, che invece si limita a dedurre l'affermazione della responsabilità dell'Amministrazione come un fatto automatico, ovvero come una conseguenza immediata e diretta dell'illecito (ovvero dell'iniziale errore nella costituzione della commissione di concorso).

Difetta, quindi, sul piano della fattispecie oggettiva, il nesso di causalità tra l'evento lesivo (il ritardo) e l'illegittimità dell'azione amministrativa, nonché, sul piano soggettivo, il presupposto soggettivo della responsabilità, ovvero della rimproverabilità del comportamento lesivo come riconducibile a colpa o negligenza dell'Amministrazione.

Ne deriva il rigetto del gravame, con ogni conseguenza in ordine alle spese di lite che si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, alle spese di lite che liquidano in euro 2.000,00 oltre accessori in favore dell'Amministrazione resistente.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Rotondo, Presidente FF

Mariangela Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/04/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

SalvisJuribus.it