

Pubblicato il 17/05/2022

N. 06199/2022 REG.PROV.COLL.

N. 11662/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11662 del 2019, proposto da Vito Amari, Massimo Ascenzi, Silvia Bagnasco, Michele Massimo Balestra, Giorgio Bernini, Pietro Bova, Luca Cafaro, Mattia Caprio, Mauro Carallo, Antonio Cassarino, Donato Catalano, Raffaele Catalano, Cristina Celani, Giancarlo Ceroni, Giancarlo Cinelli, Anna Lisa Coppi, Luigi Mario Cossu, Maurizio Cupello, Fabrizio D'Angelo, Giuseppe Deodato, Fabio Di Battista, Gabriele Di Meco, Pietro Di Rollo, Fabio Donisi, Antonio Ferriero, Andrea Fiorini, Ivan Furgiuele, Giuseppe Genna, Amalia Golia, Tajana Greci, Massimo Iacobelli, Antonio Langianese, Pierangelo Amedeo Lasio, Domenico Leo, Giuseppe Leta, Annarita Martino, Giuseppe Mattia, Gaetano Montuori, Isabella Musini, Antonio Napoli, Vincenzo Nicotera, Mario Oddo, Leonardo Palladino, Franco Porelli, Fabio Quarta, Antonio Vincenzo Russo, Claudio Salciccia, Giuseppe Antonio Salvo, Saverio Scianguetta, Vincenzo Siciliano, Fernando Tonti, Davide Trovato, Francesco Trove', Plautina Vaddinelli, Luigi Vecchione, Sergio Viale, Salvatore Virgilio, Cesare Vitiello e Luca Zinutti, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco La Gattuta, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia e con domicilio eletto in Roma, Viale Anicio Gallo n°194;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. GDAP-0182571.U, del 10 giugno del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale del Personale e delle Risorse, Ufficio V, Trattamento Economico e Previdenziale, notificato, rispettivamente a ciascuno dei ricorrenti, a partire dal 14 giugno 2019 - in forza del quale veniva comunicata la promozione alla qualifica di Vice Ispettore del Corpo di Polizia Penitenziaria - nella parte in cui prevede la decorrenza giuridica ed economica soltanto dal 21 marzo 2019;

nonché

per la condanna dell'Amministrazione al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti da ciascuno dei ricorrenti per effetto della tardiva decorrenza della predetta nomina, con conseguente riordino della carriera di ciascuno, sotto il profilo sia giuridico, che economico;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Rosaria Palma nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2022;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, come in epigrafe indicati, hanno preso parte al concorso interno a 643 posti (608 uomini e 35 donne) per la nomina alla qualifica iniziale del ruolo degli ispettori del corpo di Polizia penitenziaria di cui al decreto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Direzione Generale del Personale e Formazione del 3 aprile 2008 pubblicato nel Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 11 del 5 giugno 2008.
2. La procedura concorsuale in questione è stata oggetto di analoghi giudizi chiamati all'udienza pubblica del 11 marzo 2022.
3. In particolare:
 - si tratta di concorso interno per titoli ed esami (consistente in una prova scritta ed un colloquio), disciplinato all'attualità dall'art. 28 comma 1 lett. b) d.lgs 443/1992, e riservato al personale del Corpo di polizia penitenziaria che espleta funzioni di polizia, con obbligo per i vincitori di frequentare il corso di formazione della durata di sei mesi (di cui al successivo comma 2 dell'art. 28), articolato in moduli didattici, con cadenza bimestrale, di contenuto teorico e di tecnica operativa secondo le modalità didattiche indicate dall'art. 8 del d.m. n. 297/1998;
 - concluse nel 2010 le prove preselettive, resesi necessarie per l'alto numero dei candidati (6.000), le prove scritte (cui venivano ammessi circa 2.000 candidati) venivano espletate il 23.3.2016, all'esito delle quali risultavano idonei circa 1.000 concorrenti ammessi alle prove orali;
 - con P.D.G. 16 gennaio 2017 i posti a concorso venivano elevati a 1232 (1149 uomini; 83 donne) e con successivo P.D.G. 7 luglio 2017, a seguito della modifica della dotazione organica del ruolo degli ispettori, con implementazione del contingente femminile, l'Amministrazione, in rettifica delle precedenti determinazioni, ripartiva diversamente il numero totale dei posti (1232) prevedendone 1009 per gli uomini e 223 per le donne;
 - valutati i titoli dei numerosi candidati ammessi alle prove orali, queste ultime si concludevano il 30 novembre 2017;
 - la graduatoria definitiva del concorso (per l'ammissione al corso di formazione quali allievi vice ispettori) veniva pubblicata nella sezione intranet del sito www.giustizia.it in data 12.1.2017; indi, tutti i candidati sono stati ammessi al successivo corso di formazione della durata di sei mesi;
 - a valle, quindi, della conclusione dell'esame finale dell'anzidetto corso di formazione (nel marzo 2019) ai ricorrenti veniva riconosciuto il grado di viceispettore di Polizia Penitenziaria; gli istanti, quindi, sono stati assegnati in prima nomina nella sede di destinazione.
4. Con il ricorso introduttivo, notificato a mezzo p.e.c. in data 11 settembre 2019 e depositato il successivo 22 settembre 2019, i ricorrenti hanno impugnato i decreti di nomina a vice ispettore ad esito dell'anzidetto concorso interno notificati a partire dal 14 giugno 2019, nonché del presupposto P.D.G del 2 aprile 2019 (mai ad essi comunicato).
5. Parte ricorrente ha altresì istato per la condanna dell'Amministrazione intimata al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti per effetto della tardiva decorrenza della predetta nomina, con conseguente riordino della carriera di ciascuno, sotto il profilo sia giuridico che economico.
6. L'impugnativa è affidata ad un unico motivo di ricorso con il quale gli odierni istanti hanno censurato i provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 97 Cost. nella parte in cui l'atto di nomina "*non prevede una data di decorrenza della nomina dei vincitori del concorso "de quo" congrua e ragionevole rispetto all'effettivo svolgimento della procedura concorsuale*".
7. Il Ministero della Giustizia si è costituito con comparso di stile in data 21 gennaio 2022.
8. All'udienza pubblica del 11 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.
9. Il ricorso, in disparte la genericità delle censure formulate, non è fondato e va respinto.
10. I ricorrenti lamentano che a causa delle "lungaggini" in cui è incorsa la selezione, avrebbero conseguito il grado di vice ispettore con grave ritardo rispetto alla tempistica indicata nella disciplina di settore, in violazione del principio di certezza che deve improntare l'operato dell'Amministrazione, con lesione dell'affidamento dei candidati in relazione al limite temporale ragionevole di conclusione delle procedure concorsuali.
11. Posto che nel caso in esame l'Amministrazione ha previsto, in ragione dell'alto numero dei candidati, procedure selettive preliminari con utilizzazione di sistemi automatizzati di correzione, atti a soddisfare le esigenze di celerità e di trasparenza in linea con le prescrizioni contenute nell'art. 1 comma 2 del d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487, il Collegio ritiene che la tempistica propria dell'avversata procedura concorsuale non sia di per sé in grado di inficiare la legittimità degli atti gravati.

12. Al riguardo si osserva che il termine di durata massima delle procedure concorsuali oggetto di causa, previsto dal d.m. 20 novembre 1995, n. 540, all'Allegato V n. 28 (vale a dire 780 giorni se partecipano fino a 50.000 candidati, ovvero 900 giorni se partecipano più di 50.000 candidati) non è perentorio, non essendo espressamente denominato in tal senso dalla norma in questione, né essendo prevista alcuna altra sanzione o diverso sviluppo procedimentale per la sua inosservanza.

13. Parimenti non è perentorio, sebbene acceleratorio, il termine (richiamato nell'anzidetto d.m.) massimo di sei mesi per la conclusione della procedura concorsuale decorrente dalla data di effettuazione delle prove scritte, previsto dall'art. 11 comma 5 del d.P.R. 487/1994 (in termini, T.A.R. Roma sez. I, 10/01/2017, n.368), dal momento che lo stesso, pur essendo funzionalmente volto a garantire la celerità e certezza di conclusione del concorso, prevede quale conseguenza per il suo mancato rispetto solo l'obbligo per la commissione esaminatrice di presentare una relazione giustificativa all'Amministrazione che ha indetto la selezione.

14. Tanto premesso, considerato che le prove preselettive costituiscono solo il presupposto per la partecipazione dei candidati alla procedura concorsuale e, quindi, per l'espletamento delle relative prove, il periodo complessivo intercorrente tra la prova scritta e la redazione della graduatoria di per sé non può ritenersi abnorme (circa diciotto mesi), dovendo lo stesso essere valutato alla stregua dell'elevato numero dei candidati e della circostanza che la commissione esaminatrice, dopo lo svolgimento della prova scritta e prima delle prove orali, ha dovuto valutare anche i titoli di tutti i candidati ammessi alla prova orale.

15. Si osserva altresì che l'Amministrazione intimata ha sostanzialmente "sterilizzato" (anche sotto il profilo dei fabbisogni e delle dotazioni organiche) l'arco temporale tra il procedimento preselettivo e le prove concorsuali prevedendo nel suo corso dapprima un consistente ampliamento dei posti – che dagli originari 643 sono passati a 1232 – , e, poi, a seguito della modifica della dotazione organica nazionale del ruolo degli ispettori fissata con d.lgs. n. 95/2017 (cd. Riordino delle carriere), con una implementazione del contingente femminile che ha consentito di rendere idonei tutti i partecipanti al concorso (cfr. il provvedimento del 12 aprile 2019).

Quindi, la graduatoria del concorso veniva approvata tramite P.D.G. del 30 novembre 2017, pubblicata nel sito istituzionale del Ministero della Giustizia in data 12 gennaio 2018 (sul punto si veda, T.A.R. Roma, sez. I, 27/10/2021, n.11008).

16. A fronte di tali circostanze, i provvedimenti gravati vanno esenti dalle censure formulate da parte ricorrente, non essendo peraltro provata l'incidenza dei vizi dedotti in relazione alla posizione dei ricorrenti, ed in particolare non potendo escludersi che anzi i ricorrenti, tutti o alcuni, non si siano addirittura avvantaggiati della tempistica procedimentale, in particolare in relazione all'ampliamento dei posti a concorso.

17. Ad ogni buon conto, in alcun modo potrebbe essere riconosciuta la pretesa dei ricorrenti di essere nominati nella qualifica di vice ispettore con decorrenza giuridica retroattiva, essendo la relativa domanda priva di qualsivoglia base normativa.

E, inverso, relativamente alla qualifica di vice ispettore di polizia penitenziaria occorre avere riguardo solo all'art. 28 del d.lgs. n. 443 del 1992, il quale prevede, quanto al concorso interno di cui al comma 1 lett. b) che i vincitori del concorso devono frequentare un corso di formazione della durata di sei mesi (comma 2), mentre il comma 4 della medesima disposizione connette inequivocabilmente il conseguimento dell'idoneità per la nomina a vice ispettore al superamento degli esami finali del corso secondo l'ordine della relativa graduatoria.

La medesima disposizione, nella sua formulazione originaria, imponeva parimenti l'obbligo per i vincitori di concorso della frequentazione di un corso della durata di sei mesi, e comunque l'art. 14 del bando di concorso in esame (giammai contestato) ha previsto che solo al termine del corso gli allievi vice ispettori che abbiano superato gli esami finali conseguono l'idoneità per la nomina a vice ispettore.

18. Ne consegue la legittimità degli atti impugnati.

19. Resta da esaminare la domanda risarcitoria fondata sulla "inerzia" dell'Amministrazione che il Collegio ritiene però non fondata.

20. In linea generale, l'inosservanza del termine per la conclusione della procedura concorsuale costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente a fondare un obbligo risarcitorio dell'amministrazione ai sensi dell'art. 2 bis, comma 1, l. n. 241/1990.

21. La disposizione da ultimo citata prevede, infatti, la possibilità di risarcimento del danno da ritardo/inerzia dell'amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo non già come effetto del ritardo in sé e per sé, bensì per il fatto che la condotta (dolosa o colposa) inerte o tardiva dell'amministrazione sia stata causa di un danno prodottosi nella sfera giuridica del privato; tale danno, del quale quest'ultimo deve fornire la prova sia *sull'an* che *sul quantum*, deve essere riconducibile, secondo la verifica del nesso di causalità, al comportamento inerte ovvero all'adozione tardiva del provvedimento conclusivo del procedimento, da parte dell'amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 6 dicembre 2021 n. 8123).

22. Ora, in applicazione dei parametri individuati dall'Adunanza Plenaria (n.7/2021) anche la fattispecie di responsabilità per inosservanza dolosa o colposa del termine fissato per la conclusione del procedimento è inquadrabile nel modello aquiliano di cui all'art. 2043 c.c. Incombe, quindi, sul ricorrente l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi tipici della fattispecie assumibile sotto la disciplina dell'art. 2043 c.c., tra cui il nesso di causalità tra illogicità della condotta e danno, l'elemento soggettivo, nel senso che l'attività illegittima deve essere imputabile alla P.A. a titolo di dolo o colpa, previa verifica dell'effettiva spettanza del bene della vita che il privato intende acquisire alla propria sfera giuridica attraverso l'esercizio del potere e l'emanazione del provvedimento amministrativo richiesto (Ad. Plen. 23 aprile 2021 n. 7 e Ad. Plen. 4 maggio 2018, n. 5).

23. In applicazione delle anzidette coordinate ermeneutiche la valutazione del dolo o colpa della P.A. non può essere fondata soltanto sul dato oggettivo del superamento del termine di conclusione del procedimento amministrativo, essendo necessario verificare se il comportamento della P.A. abbia travalicato i canoni della correttezza e della buona amministrazione, ovvero se sia stato caratterizzato da negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili.

24. Ebbene, nel caso di specie i ricorrenti non hanno dato alcuna dimostrazione della sussistenza del requisito della colpa in capo all'Amministrazione per l'inosservanza della tempistica concorsuale. I ritardi contestati sono comunque connessi all'elevatissimo numero dei candidati, sicché ne è lecito ritenere che l'Amministrazione procedente abbia dovuto fare i conti con le conseguenti difficoltà organizzative connesse alla gestione di tale tipo di procedura; a ciò si aggiunga la temporanea impraticabilità dell'espletamento della prova scritta per problemi di ordine finanziario ed organizzativo e comunque la circostanza che i ritardi siano in parte anche frutto del riordino delle carriere previsto dal d.lgs 95/2017 (cfr. sul punto T.A.R. Roma, sez. V, 02/05/2022, n.5424).

25. Rileva, inoltre, sul versante della condotta tenuta dai ricorrenti (che va valutata unitamente alla condotta dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 1227 c.c.), la circostanza che non risulta che siano stati mai attivati gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento volti a far risaltare prontamente la lamentata inerzia dell'Amministrazione nella conclusione della procedura concorsuale, restando a tali fini ininfluenti le interrogazioni parlamentari (risalenti comunque solo al 2017) indicate in altri analoghe fattispecie, anche perché finalizzate a sollecitare un intervento legislativo diretto alla retrodatazione della decorrenza giuridica della qualifica di vice ispettore.

26. Pertanto il danno da ritardo, peraltro solo genericamente dedotto, non è provato, sia in ragione della non perentorietà dei termini fissati dal d.m. 554/1995, sia in quanto la superiore retribuzione è connessa all'esercizio delle funzioni conseguenti alla nomina nel grado di vice ispettore che non costituisce affatto effetto automatico del superamento del concorso, essendo invece correlata, come anzidetto, all'esito favorevole del corso di formazione semestrale previsto dalla disciplina di settore.

27. Alla luce delle superiori considerazioni il ricorso va respinto.

28. Le spese di lite possono nondimeno compensarsi integralmente tra le parti tenuto conto della peculiarità della fattispecie esaminata e della limitata attività difensiva posta in essere dalla difesa erariale.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Rosaria Palma, Referendario, Estensore
Virginia Arata, Referendario

L'ESTENSORE
Rosaria Palma

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO