

Pubblicato il 10/01/2020

N. 00009/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00159/2014 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 159 del 2014, proposto da Margherita Dalla Vecchia ed Emanuela Fato, rappresentate e difese dall'avvocato Daniele Turco, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimiliano Iovino, in Bologna, piazza Galileo, 4;

contro

Comune di Bologna, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini e Giulia Carestia, con domicilio eletto presso l'Ufficio legale del Comune, in Bologna, piazza Maggiore n. 6;

per ottenere

Il risarcimento dei danni subiti dalle ricorrenti conseguenti all'annullamento, disposto con sentenza n. 145/2013 del T.A.R. Bologna, di tutti gli atti della "procedura concorsuale per la copertura di n. 4 posti di Assistente sociale categoria D posizione D1" di cui le odierne ricorrenti erano risultate vincitrici essendosi classificate rispettivamente al terzo e al quarto posto della graduatoria definitiva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bologna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2019, il dott. Umberto Giovannini e uditi, per le parti, i difensori avv. Beatrice Belli e avv. Antonella Trentini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

E' oggetto della presente controversia l'azione risarcitoria intrapresa dalle sig.re Margherita Dalla Vecchia ed Emanuela Fato nei confronti dell'amministrazione comunale di Bologna per ottenere il ristoro dei danni che le stesse ritengono di avere subito a causa dell'annullamento, disposto dal T.A.R. Emilia-Romagna Bologna sez. I con la sentenza n. 145 del 2013, di tutti gli atti della "procedura concorsuale per la copertura di n. 4 posti di Assistente sociale categoria D posizione D1" bandita dal comune di Bologna.

Le ricorrenti, candidate partecipanti alla suddetta procedura concorsuale, all'esito della prova preselettiva e delle prove (scritta e orale) sono risultate utilmente collocate nella graduatoria finale, classificandosi, la sig.ra Dalla Vecchia e la sig.ra Fato, rispettivamente al quarto e al terzo posto della graduatoria. Con determinazione dirigenziale in data 20 novembre 2012, l'amministrazione comunale ha quindi proceduto ad approvare gli atti della suddetta procedura concorsuale e della relativa graduatoria finale. Nelle more, veniva proposto ricorso giurisdizionale da parte di soggetto terzo che, vantando una posizione di candidata pretermessa, contestava al Comune la violazione dell'obbligo di pubblicazione del bando di concorso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, con conseguente ritenuta illegittimità di tutti gli atti concorsuali successivi e relativa richiesta di annullamento degli stessi. Con sentenza n. 145 del 2013 questo T.A.R. ha accolto il ricorso, annullando, per l'effetto, tutti gli atti della procedura concorsuale. Detta sentenza non è stata appellata al Consiglio di Stato né da parte del Comune né

da parte dei candidati collocati ai primi quattro posti della graduatoria ed essa è passata in giudicato il 6/10/2013. Con il ricorso in esame, le deducenti ritengono di avere subito un danno ingiusto da parte del Comune perché l'ente non ha provveduto a pubblicare il bando di concorso o un estratto di esso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, come è stato definitivamente accertato dal T.A.R. Bologna con la suddetta sentenza che ha annullato tutti gli atti del procedimento concorsuale. Né, sostengono le ricorrenti, il Comune ha cercato di far valere la propria tesi difensiva, incentrata sulla mancanza di obbligo giuridico di procedere a detta pubblicazione, oltre che a quella, effettuata sia sul Bollettino del Comune sia all'Albo Pretorio, nonché sull'esistenza di consolidata prassi in tal senso seguita dagli enti territoriali comunali, mediante impugnazione della sentenza T.A.R. dinanzi al Consiglio di Stato. Inoltre, anche il successivo comportamento del comune di Bologna confermerebbe, secondo le ricorrenti, l'inflizione alle medesime di un danno ingiusto, poiché l'ente, anziché procedere alla rinnovazione della procedura concorsuale annullata dal T.A.R., ha sopperito alla carenza dei posti messi a concorso illegittimamente ricorrendo alla procedura di mobilità esterna. E' indubbio che le ricorrenti, in qualità di vincitrici del concorso, vantavano una legittima e certa aspettativa al conseguimento del lavoro a tempo indeterminato quali assistenti sociali presso il comune di Bologna. Le candidate odierne ricorrenti ritengono, pertanto, che la loro posizione, in base alla disciplina allora vigente e applicabile era destinata, secondo un criterio di normalità, ad un esito favorevole, poiché il comune di Bologna, in assenza della pronuncia del T.A.R. Bologna, avrebbe certamente proceduto all'assunzione dei candidati classificatisi ai primi 4 posti della graduatoria, e, quindi, anche delle ricorrenti, classificatesi rispettivamente al terzo e quarto posto della graduatoria. Di qui, pertanto, l'azione risarcitoria intrapresa con il presente ricorso, con richiesta di condanna del comune a risarcire loro i danni subiti a causa dell'illegittima

indizione della procedura concorsuale mancante della pubblicazione sulla G.U.R.I..

Per quanto riguarda il risarcimento per equivalente monetario chiesto dalle ricorrenti, esso concerne innanzitutto, quale danno emergente, le spese sostenute per la partecipazione alla procedura concorsuale, nonché le perdite derivanti dai giorni di assenza effettuati nel posto di lavoro di provenienza per potere partecipare alle prove del concorso in questione, stante il loro pregresso *status* di lavoratrici a tempo determinato. A tali costi devono essere sommati quelli ulteriori sostenuti dalle ricorrenti per partecipare ad altre procedure concorsuali dopo l'annullamento del concorso, comunicato dal comune di Bologna solo il 6 marzo 2013. Ulteriore pregiudizio è derivato alle ricorrenti dalla mancata stabilizzazione delle stesse, fino a quel momento lavoratrici a tempo determinato nei rispettivi rapporti lavorativi, quali assistenti sociali impiegate a tempo indeterminato nel comune di Bologna. Inoltre, le ricorrenti sostengono che dall'annullamento della procedura concorsuale è derivata alle stesse l'impossibilità di partecipare ad altri concorsi pubblici per posti di assistente sociale, le cui prove d'esame si sono svolte durante il periodo intercorrente tra l'approvazione della graduatoria e l'esito del giudizio dinanzi al T.A.R. L'annullamento del concorso ha in definitiva vanificato tutte le aspettative riposte dalle ricorrenti nell'assunzione quali assistenti sociali a tempo indeterminato presso il comune di Bologna, procurando loro una lesione anche del loro diritto fondamentale alla salute, avendo esse sopportato un grave stato d'ansia e patimento a causa dell'incertezza riguardante la loro posizione lavorativa. Le ricorrenti hanno subito infine, anche un evidente danno di immagine, derivate dalla forte eco mediatica avuta dal disposto annullamento del concorso, con correlata assimilazione del concorso in esame ad altri procedimenti concorsuali definiti dalla stampa "tutt'altro che trasparenti".

Il comune di Bologna, costituitosi in giudizio, chiede che l'azione risarcitoria intrapresa dalle ricorrenti sia respinta per mancanza dell'elemento soggettivo,

non ritenendo che l'annullamento della procedura concorsuale in oggetto sia derivata da comportamento colpevole tenuto dalla civica amministrazione bolognese, tenuto anche conto che, nelle more dell'impugnazione del concorso e di pendenza del giudizio dinanzi al TAR, veniva introdotto *ex lege* un rigido blocco delle assunzioni che impediva il rinnovamento della procedura.

Alla pubblica udienza del giorno 6/11/2019, la causa è stata chiamata ed è stata quindi trattenuta per la decisione come indicato nel verbale.

Il Tribunale ritiene che la pretesa risarcitoria delle ricorrenti abbia fondamento, nei termini e secondo le indicazioni che seguono.

Innanzitutto il Collegio ritiene esistente il danno ingiusto di cui le stesse si dolgono e parimenti ritiene comprovato il nesso causale tra il pregiudizio economico lamentato e l'annullamento della procedura concorsuale indetta dal comune di Bologna ad opera della sentenza del T.A.R. Emilia – Romagna sede di Bologna sez. I n. 145 del 2013. In effetti, dagli atti di causa non risulta che – dopo l'approvazione della graduatoria finale del concorso – vi fosse alcun elemento ostativo all'assunzione delle ricorrenti (vincitrici della selezione) quali assistenti sociali del comune di Bologna, con conseguente legittima aspettativa di queste a ricoprire il posto messo a concorso. E' lo stesso comune di Bologna, infatti, a comunicare alle odierne ricorrenti che le ragioni dell'annullamento del procedimento concorsuale che le aveva viste collocate nella relativa graduatoria tra i candidati vincitori, risiedono esclusivamente nella mancata pubblicazione del bando di concorso sulla Gazzetta della Repubblica Italiana e, quindi, in un comportamento dell'amministrazione banditrice in contrasto con la vigente normativa in materia che prescrive la pubblicazione del bando per intero o per estratto anche sulla G.U.R.I..

Parimenti sussiste il comportamento colpevole del comune di Bologna, comprovato sia dalla illegittima mancata pubblicazione del bando di concorso anche sulla Gazzetta Ufficiale, come chiaramente rilevato dal T.A.R. nella

citata sentenza, sia dal successivo comportamento del comune che – pur avendo sostenuto nella propria linea difensiva in primo grado la tesi incentrata sulla non necessità della suddetta pubblicazione – non ha inteso tuttavia impugnare la sentenza del giudice di prime cure dinanzi al Consiglio di Stato. D'altra parte, dagli stessi atti di causa emerge la necessità e l'urgenza per il Comune di coprire i posti di assistente sociale rimasti scoperti a causa dell'annullamento giurisdizionale dei citati atti concorsuali, poiché a tale precisato fine l'ente ha prontamente attivato le procedure di mobilità esterna. Pertanto, il Tribunale ritiene fondata l'azione risarcitoria proposta dalle ricorrenti, avendo accertato l'effettiva sussistenza, nella specie, di tutti i presupposti di cui all'art. 30 Cod. proc. amm. e della tutela aquiliana ex art. 2049 Cod. Civ..

Per quanto concerne il *quantum* da risarcire, il Collegio ritiene che il Comune di Bologna debba procedere alla liquidazione del pregiudizio subito dalle ricorrenti sulla base delle seguenti indicazioni: A) -Va risarcito il danno emergente costituito unicamente dalle spese sostenute dalle ricorrenti per partecipare al concorso in parola e, successivamente, per partecipare ad ulteriori concorsi banditi da altri enti pubblici per la stessa posizione lavorativa di assistente sociale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Tale importo ammonta, come attendibilmente comprovato dalla difesa delle ricorrenti in €. 721, 28 per la sig. ra Emanuela Fato ed in €. 482,41 per la sig.ra Emanuela Dalla Vecchia (v. dettaglio analitico a pagg. 10 e 11 della mem. depositata dig. il 5/10/2019 da parte ricorrente); B) - Non si ritengono invece ristorabili – in quanto non direttamente connessi con l'evento causativo del pregiudizio e in quanto relativi a periodi successivi alla presentazione del ricorso, gli ulteriori danni indicati a pag. 12 della citata memoria per la sig.ra Dalla Vecchia (ammontanti ad €. 8.514,00), concernendo essi costi e spese di viaggio sostenuti per recarsi nella sede di lavoro presso cui ha prestato servizio dal 1/4/2014 al 31/12/2017; C) - Ad entrambe le ricorrenti va inoltre riconosciuto, a titolo di danno per lucro cessante, l'importo di €.

3.080,38, così composto (come da dettagliato prospetto riportato a pag. 10 della citata memoria dep. il 5/10/2019): €. 500,00 per quota annuale di produttività che le ricorrenti avrebbero percepito al comune di Bologna; €. 50,00 (mancata progressione da posizione cat. D1 a D2); €. 1.840,50 (per perdita permessi retribuiti); €. 689,88 (perdita partecipazione concorsi).

Il Tribunale non considera infine risarcibili, in quanto non comprovati dalle richiedenti il risarcimento, sia i pretesi danni patrimoniali da “perdita di chances” per la mancata partecipazione ad altri concorsi banditi successivamente alla comunicazione dell’esito positivo del concorso del comune di Bologna, sia i danni non patrimoniali indicati nel ricorso quali “la lesione del diritto fondamentale alla libera esplicazione della libertà del lavoratore”, “il danno...sulla vita professionale e di relazione delle interessate”, il danno “...alla vita di relazione e familiare” e il danno derivato “...dall’ansia dovuta all’incertezza del proseguimento dell’attività lavorativa”.

Sulla precisata questione deve richiamarsi la giurisprudenza costante del giudice amministrativo, secondo la quale, sul piano probatorio, in tema di risarcimento da atto illegittimo delle pubbliche amministrazioni va applicato il principio sancito dall'art. 2697 cod. civ. "in virtù del quale spetta al danneggiato fornire in giudizio la prova di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, e quindi del danno di cui si invoca il ristoro per equivalente monetario, con la conseguenza che, laddove la domanda di risarcimento danni non sia corredata dalla prova del danno da risarcire, la stessa deve essere respinta." (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 282). Quale ulteriore considerazione volta a rafforzare l’esclusione della risarcibilità dei suddetti elementi di danno, il Collegio osserva che – seppure in posizione di lavoratrici dipendenti a tempo determinato – le odierne ricorrenti risultano avere prestato la propria attività lavorativa presso gli enti datori di lavoro senza soluzione di continuità nel periodo preso a riferimento ai fini risarcitori.

Per le suesposte ragioni, il ricorso è accolto e per l'effetto, il comune di Bologna è condannato a risarcire le ricorrenti, ciascuna per quanto di rispettiva spettanza, dei danni dalle stesse subite a causa dell'illegittima adozione del bando di concorso oggetto di causa, per gli importi meglio specificati nella parte motiva della presente decisione, oltre a rivalutazione monetaria e interessi compensativi nella misura legale (per la sola parte eccedente l'importo della rivalutazione), trattandosi di debito di valore dal di del dovuto fino al completo soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna, Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il comune di Bologna a risarcire le ricorrenti del danno dalle stesse subito per gli importi come meglio specificati in motivazione, oltre a interessi legali.

Condanna il comune di Bologna, quale parte soccombente, al pagamento, in favore delle ricorrenti, delle spese relative al presente giudizio, che si liquidano per l'importo onnicomprensivo di €. 3.000,00 (Euro tremila /00) oltre accessori di legge, tenuto conto del non elevato valore economico e della non particolare complessità della causa.

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

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE
Umberto Giovannini

IL PRESIDENTE
Giuseppe Di Nunzio

IL SEGRETARIO