

Pubblicato il 12/06/2025

N. 04447/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03869/2024 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 della Campania

(Sezione Nona)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3869 del 2024, proposto da (Omissis)
, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosa Altamura, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Santa Maria Capua Vetere, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Valentino, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Acer Campania, non costituita in giudizio;

nei confronti

(Omissis), (Omissis), non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Giuseppe Aprea, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Di Lieto, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa richiesta di sospensione,

della esclusione della candidata risultata vincitrice dalla manifestazione d'interesse per il reclutamento di n.3 istruttori contabili per mancato nulla osta dell'ente della graduatoria di appartenenza- annullamento intera procedura selettiva e contestuale richiesta di risarcimento danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santa Maria Capua Vetere;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2025 la dott.ssa Alessandra Vallefuego e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la ricorrente ha impugnato la determina n. 471 del 25.07.2024 del Comune di Santa Maria Capua Vetere che aveva approvato la graduatoria definitiva della manifestazione di interesse per il reclutamento a tempo pieno ed indeterminato di n.3 istruttori Contabili ex cat. C, collocandola al primo posto, e, contestualmente, aveva disposto l'esclusione dalla graduatoria della ricorrente medesima in ragione del diniego espresso dall'Acer all'assenso all'utilizzo della propria graduatoria. Ha chiesto, altresì, il risarcimento dei danni per la mancata costituzione di uno stabile rapporto di lavoro a causa dell'illegittimo operato dell'Amministrazione resistente.

Espone in fatto di aver partecipato alla procedura, avviata dal Comune di Santa Maria Capua Vetere, di manifestazione d'interesse per l'assunzione a tempo indeterminato e pieno di n. 3 Istruttori Contabili, mediante l'utilizzo di graduatorie in corso di validità approvate da altri Enti del Comparto Autonomie Locali, formate a seguito di procedure concorsuali. Partecipava alla predetta manifestazione di interesse in quanto si era collocata al n.12 della graduatoria finale di merito del concorso pubblico per la copertura di 5 posti di istruttore Contabile pubblicato dall'Acer in data 13.07.2023. Una volta

conclusasi la procedura e collocatasi al primo posto, la delibera n. 388 del 10.06.2024, di approvazione degli idonei, veniva trasmessa all'ACER Caserta (per la ricorrente). Con nota del 3.07.2024 l'Acer Caserta, tuttavia, non rilasciava l'autorizzazione all'utilizzo della graduatoria sul presupposto dell'assenza di una preventiva concertazione tra le Amministrazioni e dell'impossibilità di un'intesa successiva alla conclusione della procedura concorsuale che non fosse rispettosa dell'ordine di collocazione di merito della graduatoria.

Il Comune di Santa Maria Capua Vetere adottava la determina impugnata di esclusione e procedeva alla nomina di un nuovo vincitore.

Avverso i predetti atti la ricorrente ha articolato i seguenti motivi di diritto:

Violazione e falsa applicazione dell'art.97 Costituzione - manifesta irragionevolezza-violazione dei criteri di imparzialità e buon andamento- violazione art. 3 Cost- principio di uguaglianza.

La ricorrente contesta il fatto che la mancata concessione del nulla osta da parte dell'Acer (amministrazione presso cui era incardinata la graduatoria del concorso in cui si era posizionata n. 12) sarebbe derivata dall'asserita illegittimità della procedura indetta dal Comune di Santa Maria Capua Vetere che non avrebbe rispettato, secondo l'Acer Caserta, l'ordine degli idonei in posizione utile della graduatoria di appartenenza. Al riguardo non sarebbe condivisibile l'argomentazione fornita dall'amministrazione comunale che attribuirebbe rilievo al posizionamento in graduatoria ai soli fini dell'attribuzione di un punteggio. L'Acer, dunque, non avrebbe prestato il consenso perché, in tal caso, avrebbe consentito l'utilizzo della propria graduatoria senza il rispetto dell'ordine di posizione, con ciò consentendo la scelta *ad personam* dei candidati che la giurisprudenza di legittimità avrebbe vietato. La ricorrente sarebbe, peraltro, l'unica esclusa dalla graduatoria, nonostante gli altri idonei vincitori si trovassero nelle sue medesime condizioni, eccetto che per il nulla osta che le rispettive amministrazioni avrebbero concesso.

Chiede, pertanto, la verifica della legittimità dell'operato dell'Amministrazione, presupposto per il ristoro dei danni subiti in virtù del legittimo affidamento ingenerato dall'essere stata dichiarata idonea/vincitrice, posizionandosi al primo posto della graduatoria (dismettendo il tirocinio da 30h settimanali presso il Gruppo Farina, concessionaria di auto ad Agnano).

2. Con memoria depositata il 30.08.2024, l'Amministrazione ha controdedotto alle censure di parte ricorrente, eccependo, preliminarmente, la mancanza di interesse della ricorrente medesima all'impugnazione della procedura, atteso che la stessa, pur essendo risultata idonea all'esito e collocata in posizione idonea all'assunzione, non ha potuto addivenire alla stipula unicamente a causa del diniego opposto dall'ente titolare dell'originaria graduatoria. Ha chiesto, nel merito, il rigetto del ricorso in quanto infondato.

3. Con ordinanza n. 1637/2024 è stata respinta la richiesta cautelare avanzata dalla ricorrente.

4. Con atto depositato il 3.02.2025, il controinteressato Aprea Giuseppe ha proposto intervento *ad opponendum* alla richiesta di annullamento degli atti impugnati, eccependo l'inammissibilità del ricorso per mancanza di interesse della ricorrente.

5. Con memoria di replica depositata il 3.04.2025 la ricorrente ha insistito sulle proprie posizioni, evidenziando il proprio interesse all'annullamento degli atti e chiedendo, nel merito, l'accoglimento delle censure sollevate nel ricorso.

6. All'udienza pubblica del 6 maggio 2025, in vista della quale l'interveniente *ad opponendum* ha depositato memoria di replica, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile e, comunque, infondato.

2. La ricorrente, esclusa dalla graduatoria finale della manifestazione di interesse per l'assunzione di operatori di cat. C., per mancata concessione del nulla osta da parte dell'Acer Caserta, amministrazione presso la quale era

incardinata la graduatoria in cui la ricorrente si era collocata al 12° posto, si duole della circostanza che la mancata concessione del predetto nulla osta sarebbe derivato dall'illegittimità della procedura adottata dal Comune di Santa Maria Capua Vetere, che, non assicurando lo scorrimento delle graduatorie secondo l'ordine ma volendo prelevare soggetti secondo la manifestazione di interesse espressa da questi ultimi, avrebbe violato le regole di *par condicio* delle procedure concorsuali, inducendo, così, l'Acer Caserta a negare il nulla osta.

Assume, dunque, che, dall'illegittimità dell'agire del Comune sarebbe derivata una lesione della sua legittima aspettativa ad essere assunta, considerato che era la prima nella graduatoria del Comune di Santa Maria Capua Vetere, con conseguente obbligo risarcitorio del Comune *“in misura corrispondente alla retribuzione che la stessa avrebbe percepito in qualità di vincitrice del concorso”*.

La prospettazione di parte ricorrente non può essere condivisa.

2.1 Il Comune di Santa Maria Capua Vetere, con Delibera di Giunta Comunale n.17 del 30 gennaio 2024, ha avviato la procedura di manifestazione d'interesse per l'assunzione a tempo indeterminato e pieno di n. 3 Istruttori Contabili, da inquadrare nella categoria C, area Istruttori mediante l'utilizzo di graduatorie in corso di validità approvate da altri Enti del Comparto Autonomie Locali, formate a seguito di procedure concorsuali. L'art. 8 della predetta delibera dispone: *“il vincitore sarà individuato con apposito atto al quale seguirà la stipula del contratto individuale di lavoro per il nuovo posto ricoperto, con l'acquisizione del provvedimento definitivo di assenso rilasciato dall'amministrazione di competenza, quale consenso al trasferimento presso questo ente. Nel caso di mancato assenso entro 30 giorni dalla richiesta il candidato verrà escluso e si passerà al successivo in graduatoria”*.

E' opportuno evidenziare, da un lato, che la manifestazione di interesse in oggetto non è del tutto chiara sulle modalità individuate dall'Amministrazione per l'accordo con gli altri enti e sulle modalità di utilizzo delle graduatorie di questi, in quanto all'art. 6, rubricato “scorrimento delle graduatorie” prevede

che “al fine di garantire criteri di trasparenza ed imparzialità si procede mediante avviso pubblicato con le stesse modalità dei band di concorso, rivolto alla generalità di coloro che siano collocati in graduatorie di idonei non vincitori, in corso di validità, per i quali gli Enti di titolarità prestino assenso preventivo allo scorrimento.”

Tuttavia, acclarato il fatto che non vi è stato preventivo accordo tra le Amministrazioni e, quindi, nessun obbligo del Comune di Santa Maria Capua Vetere all'utilizzo mediante scorrimento di una intera graduatoria di un Ente individuato, è da sottolineare che la determina di avviso contiene la previsione chiara che la stipula del contratto è subordinata al definitivo assenso al trasferimento dell'Amministrazione di competenza (che, in via preventiva, avrebbe dovuto essere già allegato alla manifestazione di interesse del candidato) e che la mancata concessione di tale assenso entro 30 giorni dalla richiesta avrebbe comportato l'esclusione del candidato dalla graduatoria. La ricorrente, partecipando alla suddetta manifestazione, ha accettato le clausole contenute nel documento.

La ricorrente assume che il mancato rilascio del nulla osta al trasferimento da parte dell'Acer Caserta sarebbe derivato dall'illegittimità dell'agire dell'Amministrazione che non avrebbe provveduto allo scorrimento dell'intera graduatoria dell'Acer medesima in ordine di posizionamento dei candidati.

Tuttavia, da un lato, trattandosi di una procedura di manifestazione di interesse non preceduta da un accordo preventivo con un ente individuato, nessun accordo vi era tra il Comune di Santa Maria Capua Vetere e l'Acer Caserta per l'utilizzo in toto della graduatoria e per lo scorrimento della stessa secondo l'ordine dei candidati posizionati. Dall'altro, come eccepito anche all'Amministrazione e dall'interveniente *ad opponendum*, le motivazioni sottese a tale diniego da parte di Acer Caserta, seppur – secondo la prospettazione della parte ricorrente - derivanti da una ritenuta illegittimità della procedura adottata dal Comune, ineriscono esclusivamente Acer e rappresentano un fatto esterno alla procedura dell'Amministrazione Comunale, di talché la ricorrente avrebbe dovuto impugnare il diniego, quale atto presupposto alla

sua esclusione che assume carattere di atto dovuto, secondo quanto previsto nell'avviso.

La mancata impugnazione di tale atto determina la legittimità dell'esclusione della ricorrente dalla procedura, come da determina di invito, indipendentemente dalle motivazioni sottese al diniego non impugnato.

Sotto altro profilo, se si aderisse alla tesi della ricorrente secondo cui l'agire del Comune di Santa Maria Capua Vetere sarebbe stato illegittimo perché non avrebbe previamente stipulato con gli Enti di competenza una convenzione per l'uso delle graduatorie dalle stesse detenute – scelta legittima, peraltro, ai sensi della normativa che non prevede un obbligo in tal senso - nel caso di specie, in ipotesi di convenzione preventiva con l'Acer, non avrebbe avuto interesse al ricorso, in quanto, essendosi collocata al 12° posto nella graduatoria dell'Acer Caserta, non avrebbe avuto possibilità di occupare uno dei 3 posti di cui all'avviso del Comune di Santa Maria Capua a Vetere. Da questo punto di vista l'interesse della ricorrente non presenta i caratteri della attualità, in quanto lo scorrimento delle posizioni per rinuncia degli idonei collocatisi in posizione peggiore rappresenterebbe un evento futuro e incerto, inidoneo a supportare l'interesse al ricorso.

Nel caso di specie, dunque, non vi è una convenzione tra il Comune di Santa Maria Capua Vetere e l'Ente di competenza per l'utilizzo dell'intera graduatoria, caso in cui è necessario il rispetto delle posizioni degli idonei e lo scorrimento della graduatoria nell'ordine di posizionamento degli stessi, e se tale convenzione vi fosse stata la ricorrente non avrebbe comunque avuto interesse alla proposizione del gravame, essendosi collocata in una posizione non utile all'assunzione.

Il Comune, nel caso di specie, con una scelta legittima, non ha utilizzato la procedura della preventiva stipula di convenzione, ma ha rivolto un avviso a tutti gli idonei presenti nelle graduatorie formate a seguito dell'espletamento di concorsi pubblici dagli Enti locali, comparto autonomie, di tutto il territorio italiano per il profilo di interesse, prevedendo che già nella domanda

di partecipazione vi fosse il nulla osta preventivo dell'Ente titolare della graduatoria e che, comunque, la stipula del contratto fosse subordinata al rilascio dell'assenso definitivo dell'Ente, pena l'esclusione. In questo caso il Comune ha subordinato la stipula del contratto all'assenso dell'Ente di appartenenza non all'utilizzo dell'intera graduatoria, come nel caso di convenzione preventiva, ma della cessione del solo candidato risultato vincitore della procedura.

La procedura utilizzata dal Comune di Santa Maria Capua Vetere sfugge, pertanto, alle censure di illegittimità per asserito mancato scorrimento delle graduatorie in cui si sono collocati gli idonei vincitori degli Enti di appartenenza, in quanto la procedura non si fonda su una previa convenzione tra le parti avente ad oggetto la cessione dell'intera graduatoria dell'Ente ma sulla manifestazione di interesse dei candidati idonei non vincitori di tutte le graduatorie degli enti locali del comparto di Italia (come è accaduto per i candidati posizionatisi al secondo e al terzo posto, provenienti da Spoleto e Arienzo). Nessuna convenzione preventiva obbligava il Comune ad utilizzare mediante scorrimento la graduatoria di un ente specifico individuato e nell'avviso di manifestazione di interesse era previsto che, ai fini della stipula del contratto, era necessario l'assenso dell'ente di competenza, pena l'esclusione.

2.2. Per quanto riguarda la richiesta di risarcimento del danno che la ricorrente assume le sarebbe derivato dal comportamento illegittimo del Comune, il Collegio osserva quanto segue.

Per pacifica e condivisa giurisprudenza amministrativa *"Il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito (condotta, colpa, nesso di causalità, evento dannoso) e, nel caso di richiesta di risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo pretensivo, è subordinato alla dimostrazione, secondo un giudizio prognostico, con accertamento in termini di certezza o, quanto meno, di probabilità vicina alla certezza, che*

il provvedimento sarebbe stato rilasciato in assenza dell'agire illegittimo della pubblica amministrazione, ed infatti per danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. si intende non qualsiasi perdita economica, ma solo la perdita economica ingiusta, ovvero verificatasi con modalità contrarie al diritto; ne consegue quindi la necessità, per chiunque pretenda un risarcimento, di dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero la necessità di allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita che ha perduto od al quale anela, e di cui attraverso al domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico (Cons. Stato, n. 10205 del 2024; id. n. 7105 del 2024).” (Consiglio di Stato sez. V, 4.02.2025, n.876)

Grava sulla parte ricorrente l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'Amministrazione per fatto illecito come delineata dall'art. 2043 c.c. È quindi necessario verificare, con onere della prova a carico del (presunto) danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, così individuabili: il fatto illecito; l'evento dannoso ingiusto e il danno patrimoniale conseguente; il nesso di causalità tra il fatto illecito e il danno subito; la colpa dell'apparato amministrativo.

Nel caso di specie, in disparte i rilievi sulla infondatezza delle censure sollevate dalla ricorrente medesima sull'agere amministrativo, deve evidenziarsi, innanzitutto, la genericità della formulazione e quantificazione del danno prospettato. Mentre da un lato si fa presente che la ricorrente, nella prospettiva dell'assunzione, ha disdetto un tirocinio formativo di 30 ore presso una concessionaria, dall'altro si chiede che il risarcimento sia parametrato “alla retribuzione che la stessa avrebbe percepito in qualità di vincitrice del concorso”, senza ancorare tale richiesta ad un indicativo riferimento temporale.

Oltre alla genericità della richiesta, inoltre, si rileva che, aderendo alla tesi di Acer Caserta e fatta propria dalla ricorrente, la ricorrente medesima non sarebbe risultata vincitrice della procedura del Comune (in quanto era posizionata al 12° posto della graduatoria di Acer a fronte di 3 posti richiesti

dal Comune) e, pertanto, non potrebbe paventare nessun danno dalla mancata stipula del contratto.

Nel caso, invece, come quello di specie, di manifestazione di interesse non preceduta da preventiva convenzione con un Ente individuato, non può non evidenziarsi che l'esclusione della ricorrente deriva da un accadimento esterno, ovvero dalla mancata concessione del nulla osta da parte dell'Acer, presupposto della stipula del contratto, che avrebbe dovuto essere impugnato autonomamente e le cui motivazioni non rilevano nel giudizio *de quo*.

2.3. La procedura utilizzata dall'Amministrazione comunale, dunque, non presenta i vizi censurati da parte ricorrente e l'esclusione della stessa è legittima, considerata la mancata concessione del nulla osta da parte dell'Acer Caserta, detentrica della graduatoria in cui la ricorrente medesima era incardinata, che ha determinato l'impossibilità di stipula del contratto con il Comune di Santa Maria Capua Vetere.

La legittimità del comportamento dell'Amministrazione comporta il rigetto della domanda risarcitoria, formulata, peraltro, in maniera generica.

3. In sostanza, per tutte le regioni sopra esposte, il ricorso è inammissibile e, comunque, infondato.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Nona), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore dell'amministrazione resistente e dell'interveniente *ad opponendum*, delle spese di giudizio, che si liquidano in complessivi € 2.000,00, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Alessandra Vallefuooco, Referendario, Estensore

Vincenzo Sciascia, Referendario

L'ESTENSORE

Alessandra Vallefuooco

IL PRESIDENTE

Guglielmo Passarelli Di Napoli

IL SEGRETARIO