

Publicato il 14/05/2018

N. 05277/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02089/2007 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 Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2089 del 2007, proposto da:

Testa Massimiliano, rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo De Amicis,
con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Muzio Scevola, 60;

contro

Ministero dell'interno non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento ministeriale n. 333-D/87288 nella parte in cui il ricorrente, dichiarato idoneo al termine del corso di formazione 19°, è stato nominato vice sovrintendente della Polizia di Stato a decorrere ai fini economici dal 21.7.2004 e per il risarcimento dei danni connessi all'illegittimo provvedimento ministeriale annullato con la sentenza di questo Tribunale n. 1518/2015, commisurato alle differenze retributive non percepite dal 12.12.1998 data di conclusione del corso di formazione 15°, al 21 luglio 2004, ossia dalla decorrenza economica nella nuova qualifica, oltre al danno da demansionamento patito pregiudizievole al suo prestigio e decorso professionale ed al danno per perdita da chance ed a quello esistenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2017 il dott. Fabio Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con atto (n. 2089/2007) il sig. Massimiliano TESTA ha adito questo Tribunale per l'annullamento del provvedimento del Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza, nell'epigrafe indicato, nella parte in cui il ricorrente, dichiarato idoneo al termine del 19° corso di formazione professionale, è stato nominato vice sovrintendente della Polizia di Stato a decorrere, quanto ai fini economici, dal 21 luglio 2004, ossia dalla data di decorrenza giuridica di coloro che sono risultati idonei al 19° corso di formazione professionale.

Premette di aver ricevuto in data 17 dicembre 1996 comunicazione del rapporto informativo relativo all'anno 1995 con cui gli è stato attribuito il giudizio complessivo di "mediocre", da lui gravato in sede giurisdizionale dinanzi a questo Tribunale.

Premette di aver partecipato al concorso interno, indetto con decreto ministeriale del 24 febbraio 1997, per l'accesso al corso di aggiornamento formazione professionale per la nomina nella qualifica di vice sovrintendente del ruolo di vice sovrintendenti della Polizia di Stato, per il quale non ha conseguito esito favorevole, in ragione del succitato giudizio di "mediocre" da lui conseguito per l'anno 1995.

Afferma che con sentenza n. 1518/2004 il TAR Lazio ha accolto il succitato ricorso proposto avverso il giudizio sfavorevole conseguito per l'anno 1995 che è stato riformulato in senso a lui favorevole (giudizio di "buono") tanto da consentirgli l'ammissione al corso di formazione professionale per il

conseguimento della superiore qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato.

Esponde che il Ministero dell'interno ha proceduto alla revoca della sua esclusione ed a collocarlo al posto n. 559 della graduatoria finale relativa al concorso interno per titoli di servizio ed esame scritto per il conseguimento della succitata qualifica, con conseguente sua ammissione alla frequenza del 19° corso di formazione tecnico professionale per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente, precisando che, ove idoneo, avrebbe assunto la qualifica anzidetta ai soli fini giuridici con decorrenza pari a quella degli idonei del corso che avrebbe dovuto frequentare (15°) con decorrenza, invece, degli effetti economici dalla data di conclusione del 19° corso di formazione.

Con decreto ministeriale, in epigrafe indicato, è stata disposta la decorrenza economica nella qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato a far data dal 21 luglio 2004.

Avverso il provvedimento ministeriale, nell'epigrafe indicato, il ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

- a) violazione dell'articolo 21 del d.p.r. 24 aprile 1982, n. 335 per erronea decorrenza economica della nomina alla data del 21 luglio 2004 anziché alla data del 12 dicembre 1998 di conclusione del 15° corso di formazione professionale.
- b) Eccesso di potere per contraddittorietà del provvedimento gravato con precedente provvedimento del direttore centrale del personale.

Lamenta di aver patito ingenti danni economici a seguito del comportamento illegittimo dell'Amministrazione, consistenti nella differenza tra il trattamento economico a lui corrisposto e quello che avrebbe percepito quale vice sovrintendente ove ammesso al 15° corso di formazione, avendo dovuto svolgere per anni mansioni inferiori rispetto a quelle che avrebbe potuto svolgere ove fosse stato ammesso a partecipare a tale percorso di formazione. Lamenta, altresì, un danno da dequalificazione professionale, connesso allo svolgimento di mansioni corrispondenti al grado inferiore effettivamente

prestate, atteso che le mansioni che avrebbe dovuto svolgere, ove non illegittimamente escluso dal 15° corso di formazione, sarebbero state quelle di responsabile del personale durante il servizio svolto, nonché quelle di responsabile di un ufficio o di vice responsabile.

Deduce di aver patito un danno alla propria immagine ed al proprio decoro sul posto di lavoro, all'uopo invocando la disposizione di cui all'art. 21 del d.p.r. del 335/1982, recante "Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia" (secondo cui "La promozione alla qualifica di vice sovrintendente viene conferita secondo l'ordine di graduatoria del corso, a decorrere dalla data di conclusione del corso stesso" ora abrogata dall'art. 2 del decreto legislativo n. 197/1995) nella versione antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 24, quater ad opera dell'art. 2, comma 7 del decreto legislativo n. 53/2001, - a norma delle quali "7. I frequentatori che al termine dei corsi di cui al comma 1, lettere a) e b) , abbiano superato l'esame finale, conseguono la nomina a vice sovrintendente nell'ordine determinato dalla rispettiva graduatoria finale del corso, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso medesimo" - in ragione dell'avvenuto inquadramento di tutti i partecipanti al corso 15° dalla data di conclusione del percorso formativo.

Chiede il risarcimento dei danni, commisurati alle differenze retributive non percepite dalla data di conclusione del 15° corso di formazione professionale (12 dicembre 1998) alla data di decorrenza economica nella nuova qualifica indicata nel provvedimento gravato decorrente dal 21 luglio 2004, conseguenti all'accertamento dell'illegittimo comportamento adottato dall'amministrazione, in ragione della succitata sentenza n. 1518/2004 evidenziando che ove avesse frequentato il 15° corso di formazione, in luogo del 19° iniziato in data 9 maggio 2006, avrebbe conseguito la qualifica superiore il 12 dicembre 1998, data di conclusione del 15° corso di formazione professionale.

Il ricorso è fondato nei limiti di seguito indicati.

Giova, in primo luogo, osservare, rinviando ad un costante insegnamento giurisprudenziale del giudice amministrativo, che in materia di ricostruzione di carriera dei pubblici dipendenti la restitutio in integrum agli effetti economici, oltre che a quelli giuridici, spetta al pubblico dipendente solo nel caso di riconoscimento dell'illegittima sospensione o interruzione di un rapporto già in corso, e non anche nel caso in cui sia stata riconosciuta l'illegittimità del diniego di nomina al posto al quale l'interessato aspirava” (da ultimo Consiglio di Stato, sez. V, 28 marzo 2017 n. 1419); “una ricostruzione della carriera, anche agli effetti economici, esula, invece, dalla stretta esecuzione della sentenza in quanto, in mancanza della prestazione lavorativa, non matura il diritto alla retribuzione (fatto salvo il particolare caso di atti illegittimi che interrompano un sinallagma già in essere, come nel caso di licenziamento illegittimo da una posizione già ricoperta dal ricorrente), mentre le differenze retributive non conseguite possono essere chieste solo a titolo di risarcimento del danno” (Consiglio di Stato, sentenza 31 marzo 2017 n. 1497; sez. III, 28 dicembre 2016 n. 5514; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 1 ottobre 2015, n. 4676; Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2015 n. 1867; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 8 maggio 2014 n. 4805).

Difatti, in ipotesi di ritardata decorrenza nella superiore qualifica conseguente, come nel caso in esame, all'illegittima esclusione dalla procedura di concorso, deve riconoscersi all'interessato, ai fini giuridici, la medesima decorrenza attribuita a coloro i quali siano stati nella medesima procedura nominati tempestivamente, ma non anche ai fini economici il diritto alla corresponsione delle retribuzioni relative al periodo di ritardo nell'assunzione, in ragione della sua natura sinallagmatica del rapporto che necessariamente richiede lo svolgimento dell'attività di servizio.

Da ciò consegue, che deve essere escluso il diritto alle spettanze economiche in assenza dell'effettivo svolgimento delle mansioni corrispondenti alla qualifica cui il ricorrente aspirava.

Deve considerarsi, invece, suscettibile di positiva definizione la domanda risarcitoria per il pregiudizio patito a seguito della sua partecipazione ad un percorso formativo successivo rispetto a quello cui doveva essere ammesso qualora l'Amministrazione non lo avesse illegittimamente escluso, in presenza dei presupposti di cui all'art. 2043 c.c. previsti per il risarcimento del danno ingiusto patito in conseguenza delle illegittimità risalenti agli atti o ai comportamenti dell'amministrazione.

Orbene, con riferimento al caso in esame, occorre rilevare che il provvedimento di esclusione dall'ammissione al 15° corso di formazione è stato annullato da questo Tribunale per un'ipotesi di manifesta illegittimità, ossia l'erronea attribuzione di un giudizio professionale per l'anno 1995 preclusivo della sua partecipazione alla procedura selettiva per il conseguimento della qualifica di vice sovrintendente.

Il carattere manifesto dell'illegittimo operato dell'amministrazione è ulteriormente corroborato dalla circostanza per la quale il ricorrente, a seguito della succitata decisione di questo Tribunale n. 1518/2004, è risultato inserito in posizione utile nella graduatoria finale del corso di formazione pertinente, ma è stato avviato a un corso di formazione successivo (19°) del quale superava i relativi esami finali.

Risulta, pertanto, che mentre tutti gli altri concorrenti vincitori del 15° corso di formazione sono stati nominati con decorrenza economica 12.12.1998, coincidente con la data di ultimazione del percorso formativo, il ricorrente ha dovuto attendere la sentenza di merito di questo Tribunale del 2004, innanzi citata, a seguito della quale è stato avviato ad un successivo corso di formazione con decorrenza, quanto ai predetti effetti economici, dal 21 luglio 2014.

Risultano quindi sussistenti, ad avviso del Collegio, tutti gli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano, avendo l'Amministrazione in modo negligente adottato un atto di esclusione del ricorrente dal 15° corso di formazione evidentemente illegittimo, cagionando così un danno ingiusto,

essendo stato il ricorrente nominato ai fini economici con decorrenza 21.7.2004, anziché a far data dal termine del 15° percorso formativo, come tutti gli altri vincitori del medesimo concorso.

Con riguardo alla liquidazione del danno, non può accogliersi la richiesta di commisurararlo all'intero ammontare delle somme non percepite dalla data della mancata assunzione a quella dell'effettivo collocamento in servizio.

Giova, sotto tale profilo, richiamare il condiviso orientamento giurisprudenziale (ex plurimis Cons. St., III, 30 luglio 2013 n. 4020), secondo il quale in sede di quantificazione il danno per omessa o ritardata assunzione non può essere identificato nella mancata erogazione della retribuzione e della contribuzione, giacché in tale periodo il ricorrente non ha prestato attività lavorativa, cui è sinallagmaticamente collegato il diritto alla percezione della retribuzione.

Nel caso di specie, tenuto conto del profilo meramente colposo della condotta della p.a., appare equo quantificare il danno patrimoniale nel 50% della somma che il ricorrente avrebbe percepito tra la data di ultimazione del 15° corso formativo e quella del 21 luglio 2004 coincidente con la data di ultimazione del 19° corso di formazione.

Insuscettibili di positiva definizione devono, infine, considerarsi le ulteriori e residue istanze risarcitorie per le quali il ricorrente non risulta aver fornito prova del pregiudizio asseritamente patito.

Pertanto per le considerazioni che precedono, il ricorso deve essere accolto nei sensi e nei limiti dinanzi indicati.

Le spese e gli onorari di giudizio possono essere integralmente compensati, fra le parti in causa, in ragione della peculiarità della controversia de qua.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti indicati nella parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2017

con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Anna Bottiglieri, Consigliere

Fabio Mattei, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Fabio Mattei

IL PRESIDENTE

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO