

**RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Mancata assunzione alle dipendenze della P.A. - Domanda risarcitoria avanzata dal primo classificato - Posto di ricercatore universitario - Circostanze preclusive della possibilità di conseguire il bene della vita - Non può essere accolta**

**Tar Puglia - Lecce, Sez. II, 22 novembre 2021, n. 1698**

*“[...] il danno-evento è elemento costitutivo dell’art. 2043 del codice civile e si ha in presenza di una lesione di una situazione giuridica soggettiva e di un danno ingiusto, mentre il danno-conseguenza è definibile come il parametro di determinazione del danno ingiusto.*

*La tutela risarcitoria può essere invocata davanti al Giudice Amministrativo soltanto qualora il danno sia conseguenza immediata e diretta dell’illegittimità dell’atto impugnato, non costituendo il risarcimento del danno materia di giurisdizione esclusiva, ma solo uno strumento di tutela ulteriore e, di completamento, rispetto a quello demolitorio.*

*Sulla questione [...] si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 204/2004 che, negando illo tempore che la legge n. 205/2000 avesse dato luogo ad una nuova materia attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo, identificò nell’azione risarcitoria “uno strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione”.*

*Orbene [...] il danno-evento, quale bene della vita in funzione del quale è chiesto il risarcimento del danno nel presente giudizio, è espressamente individuato dal ricorrente nella mancata assunzione da parte della P.A., nonostante il positivo esito dell’attività di rivalutazione della posizione in graduatoria.*

*Ritiene in proposito il Collegio che l’inserimento al primo posto della graduatoria definitiva – approvata a seguito della riedizione del potere da parte dell’Amministrazione resistente – non implichi affatto, quale effetto automatico, la costituzione di un diritto all’assunzione in capo al ricorrente, né tanto meno alla relativa contrattualizzazione.*

*Ed invero, secondo condivisibile giurisprudenza, il concorrente classificato al primo posto della graduatoria concorsuale non vanta una posizione di diritto soggettivo alla nomina, bensì solo un’aspettativa ad essa, avendo la P.A. il potere di non procedere alla nomina (o all’assunzione in servizio) tutte le volte che sia venuta meno la necessità o la convenienza della copertura del posto messo a concorso, o l’assunzione stessa sia inibita da una norma sopravvenuta o in generale da un “factum principis”, con il solo limite della presenza di valide e motivate ragioni di pubblico interesse [...].*

*Ne discende dunque che il vincitore di un concorso pubblico [...] non vanta un diritto soggettivo incondizionato all'assunzione, ben potendo l'Amministrazione non procedervi nei casi in cui sia venuta meno la necessità o la convenienza di ricoprire i posti messi a concorso, ovvero allorquando si siano verificati mutamenti oggettivi delle condizioni relative alla nomina [...]*".

## FATTO e DIRITTO

1. Il Dott. Alessandro Candido partecipava alla procedura di valutazione comparativa per un posto di ricercatore universitario a tempo determinato ai sensi dell'art. 24, co. 3, lett. a), della legge n. 240/2010, nel settore concorsuale 12/C1 — Diritto costituzionale, settore scientifico-disciplinare IUS/08, bandita dall'Università del Salento con decreto rettorale n. 214/2015.

1.1. In esito alla predetta procedura, risultava primo in graduatoria il Dott. Antonello Denuzzo con punteggio pari a 76,90 (poi corretto a 75,90), seguito dal ricorrente con punteggio pari a 73,25.

1.2. A seguito dell'approvazione da parte dell'Università del Salento di tale esito concorsuale, si apriva un'annosa vicenda giudiziaria, conclusasi vittoriosamente per l'odierno ricorrente, infine dichiarato vincitore della selezione pubblica, giusta decreto del Rettore dell'Università del Salento n. 10553 del 31.5.2019.

1.3. Nel dettaglio, il Dott. Candido – con ricorso proposto *illo tempore* innanzi al TAR Lecce – aveva lamentato l'illegittimità dei punteggi attribuiti dalla Commissione giudicatrice nella valutazione dei *curricula* e dei titoli, nonché l'introduzione postuma del criterio della “*congruenza con la specifica finalità di ricerca*”, per di più disatteso dalla stessa Amministrazione nella sua concreta applicazione riguardo alla produzione scientifica dei candidati.

2.1. All'esito del giudizio di primo grado, definito con la sentenza di questo Tribunale n. 427/2017, il ricorrente era risultato vittorioso, giacché veniva ritenuta illegittima sia l'attribuzione del predetto punteggio al Dott. Denuzzo, sia la mancata valutazione dei titoli del ricorrente; siffatta decisione era poi confermata dal Consiglio di Stato con pronuncia della Sesta Sezione n. 3013/2018.

2.2. A seguito di tale *dictum* giudiziale, la Commissione, appositamente riconvocata, procedeva a rideterminare i punteggi dei due concorrenti, operando le conseguenti variazioni di graduatoria.

2.3. Con decreto rettorale n. 396 del 31.5.2019, l'Università del Salento dichiarava vincitore della selezione pubblica il Dott. Candido, senza che a tale determinazione facesse seguito l'assunzione in servizio del ricorrente.

3. Con il gravame in epigrafe, depositato il 28 settembre 2020, il Dott. Candido ha chiesto, pertanto, il risarcimento del danno derivante dalla sua mancata assunzione quale ricercatore, oltre a

rivalutazione monetaria e interessi compensativi sulle somme rivalutate, e con vittoria di spese e competenze di lite.

3.1. Costituitasi in giudizio, l'Università degli Studi del Salento ha dedotto la inammissibilità del ricorso per violazione del principio del *ne bis in idem* e, nel merito, ha chiesto la reiezione del gravame, con vittoria di spese.

3.2. All'udienza pubblica del 13 ottobre 2021, previo deposito di memorie difensive *ex art. 73 c.p.a.*, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Si deve premettere che – secondo quanto risulta dagli atti di causa – il ricorrente ha agito in questa sede per ottenere il risarcimento del pregiudizio economico derivatogli dalla mancata sua assunzione quale ricercatore universitario a tempo determinato presso l'Università del Salento, in termini di danno subito sia dal punto di vista patrimoniale, che dal punto di vista non patrimoniale.

4.1. In particolare, ha dedotto la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità *ex art. 2043 cod. civ.* in capo all'Amministrazione convenuta, alla stregua dell'illegittimità dell'azione amministrativa nella vicenda *de qua*.

4.2. Il Dott. Candido stigmatizza il comportamento colpevole della P.A., in quanto quest'ultima soltanto formalmente lo ha dichiarato vincitore della procedura, omettendo, però, di procedere alla sua assunzione in servizio e frustrandone, in tal modo, le aspettative di carriera e di vita.

4.3. Evidenza che l'Università del Salento, dopo averlo dichiarato vincitore della procedura – sia pure a distanza di diversi anni e a fronte dell'intervento dei Giudici Amministrativi -, non lo ha mai chiamato in servizio, salvo poi bandire in tempi recenti un'ulteriore procedura comparativa per la medesima posizione di ricercatore di “*Diritto costituzionale*”, che gli sarebbe invece spettata di diritto.

4.4. Deduce poi che, a fronte del contegno dell'Università e del tempo decorso, il suo interesse non è più quello di essere assunto, ma quello di ottenere il risarcimento dei danni.

4.5. Il ricorrente ha chiesto, pertanto, che l'Amministrazione resistente sia condannata al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti, così individuati:

a) danno per le retribuzioni non percepite nella qualifica di ricercatore a tempo determinato, nella misura di € 104.694,18 (corrispondente a tre annualità di stipendio, ossia alla prevista durata dell'incarico a tempo determinato), oltre rivalutazione annuale secondo gli indici ISTAT e interessi compensativi a partire dalla data dell'assunzione del Dott. Denuzzo;

b) danno da perdita di *chance*, tenuto conto che egli ha conseguito all'unanimità l'abilitazione alle funzioni di Professore Universitario di seconda fascia di Diritto Costituzionale e che non ha potuto migliorare la propria posizione accademica, quantificato in una somma non inferiore a € 50.000,00.

c) danno non patrimoniale, correlato alla lesione ingiusta *ex* 2043 c.c. di diritti costituzionalmente tutelati (quali il diritto al lavoro, alla reputazione e all'immagine), con ripercussioni relazionali di segno negativo, tali da modificare *in peius* l'esistenza del danneggiato, quantificato in € 20.000,00.

4.6. Per parte sua, la Difesa erariale ha sollevato, in via preliminare, eccezione di giudicato sulla domanda risarcitoria, evidenziando che già nel precedente giudizio il Dott. Candido aveva formulato analoga domanda, in relazione alla quale il Consiglio di Stato, con la citata sentenza n. 3013/2018, aveva escluso la sussistenza, in capo all'Amministrazione, dell'elemento soggettivo della colpa.

4.7. Nel merito, ha contestato la domanda attorea, per difetto del presupposto della illiceità dell'azione amministrativa, avendo lo stesso Consiglio di Stato evidenziato, nella prefata sentenza, che non sussiste nella vicenda all'esame l'elemento soggettivo della colpa in capo all'Amministrazione, potendosi al più ritenere integrati gli estremi dell'errore scusabile.

4.8. L'Università del Salento ha inoltre dedotto che:

– ha dato “*regolarmente e tempestivamente*” esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 3013/2018 e alle prescrizioni ivi fornite, consistenti nell'obbligo della Commissione giudicatrice di procedere alla rivalutazione della posizione delle parti del giudizio che avevano partecipato alla selezione pubblica, con conseguente variazione di graduatoria;

– in primo grado lo stesso ricorrente rinunciava all'istanza cautelare, mentre in secondo grado il Consiglio di Stato con ordinanza n. 2888/2017 accoglieva l'istanza cautelare dell'Ateneo, sospendendo l'esecutività della sentenza impugnata ai fini della “*tutela dell'interesse pubblico alla continuità dell'attività didattica e di ricerca*”;

– conseguentemente non sarebbe equo far ricadere sull'Ateneo il costo di un contratto di ricercatore a tempo determinato, in relazione ad un progetto di ricerca che è stato già espletato e concluso nell'arco di 30 mesi, per effetto di un provvedimento cautelare favorevole, con cui il Consiglio di Stato ha riconosciuto la necessità della prosecuzione del contratto medesimo nelle more della definizione del giudizio di merito;

– l'istituzione dei posti messi a bando è stata approvata dagli organi accademici all'interno della programmazione triennale del personale 2013/2015, esclusivamente in ragione della copertura assicurata dai fondi del progetto *FutureInResearch* – Regione Puglia FSC 2007/2013 (con la precisazione che l'assunzione dei vincitori delle procedure selettive sarebbe stata subordinata al ricevimento dei fondi relativi alla prima tranche pari al 95% del finanziamento da parte della Regione Puglia);

- non sussiste alcuna perdita di *chance* per il Dott. Candido, sia perché non è normativamente previsto alcun automatismo di proroga del contratto di ricercatore, sia perché, atteso il collegamento funzionale del posto messo a bando rispetto al suddetto progetto regionale, detto contratto avrebbe potuto essere finanziato dalla Regione Puglia esclusivamente per la durata di tre anni;
- neppure è configurabile una perdita di *chance*, connessa a “*significantive possibilità di carriera*”, giacché, per poter valorizzare il conseguimento dell’abilitazione scientifica nazionale, l’interessato avrebbe, comunque, dovuto sostenere e vincere un’altra procedura selettiva, indipendente da quella a cui ha partecipato presso l’Ateneo resistente e finalizzata esclusivamente alla realizzazione di uno specifico progetto di ricerca;
- il bando citato dal ricorrente, relativo ad “*un’ulteriore procedura comparativa per la medesima posizione di ricercatore di Diritto Costituzionale che sarebbe spettata di diritto al dott. Candido*”, è anch’esso funzionalmente legato ad uno specifico finanziamento regionale e ha ad oggetto “*Acque, territorio, infrastrutture: il caso airgun*”, e quindi, per la sua specifica peculiarità, non è sovrapponibile all’ambito disciplinare, altrettanto peculiare, per il quale ha concorso il Dott. Candido, che riguarda invece la “*Valorizzazione degli antichi mestieri rurali*”;
- non vi è alcun danno incidente su diritti costituzionalmente garantiti, giacché la mancata sottoscrizione del contratto in questione non ha impedito al Dott. Candido la partecipazione a nuove e diverse procedure, anche nella logica di uno sviluppo della carriera, considerato peraltro che il ricorrente è attualmente docente a contratto presso l’Università degli Studi di Milano Bicocca e che ha sempre avuto incarichi nel periodo di interesse.

4.9. In ogni caso, la Difesa erariale ha osservato che – ove fosse riconosciuto il diritto al risarcimento del danno – esso dovrebbe essere contenuto sotto molteplici profili:

- a) in termini temporali, in quanto l’eventuale assunzione del ricorrente avrebbe potuto effettuarsi esclusivamente per i residui sei mesi di contratto non espletato, essendo lo stesso collegato funzionalmente al progetto FutureInResearch ed al finanziamento regionale;
- b) in termini di *quantum* risarcibile, sia in considerazione dell’attività non prestata, che giustifica una parametrizzazione dell’eventuale risarcimento al 50% della somma corrispondente alle retribuzioni delle dette sei mensilità; sia in considerazione dell’*aliunde perceptum*, in quanto il Dott. Candido, nel frattempo, ha percepito emolumenti per effetto di altri rapporti di attività lavorativa.

5. Così riassunte le opposte posizioni assunte dalle parti, deve preliminarmente essere rigettata l’eccezione di giudicato, sollevata dall’Amministrazione universitaria.

5.1. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3013/2018, resa *inter partes*, ha statuito, per quel che qui interessa, che “*La responsabilità della pubblica amministrazione presuppone che sia dimostrata*

*non soltanto la illegittimità degli atti amministrativi ma anche la colpa dell'amministrazione. Nella specie non sussiste tale elemento soggettivo, in quanto la particolarità della procedura e la particolare valenza dei titoli che la commissione ha ommesso di valutare integra gli estremi dell'errore scusabile. In altri termini, pur avendo l'amministrazione posto in essere un'attività invalida la stessa non può considerarsi anche illecita per i motivi sopra indicati”.*

5.2. Reputa il Collegio che la predetta eccezione sia infondata, perché – come risulta dal chiaro tenore letterale del ricorso introduttivo – la domanda risarcitoria, nell'odierna controversia, origina dalla mancata chiamata in servizio del dott. Candido, e, in virtù del decorso del tempo, dalla conseguente perdita di interesse del medesimo alla effettiva assunzione.

5.3. Il fatto *contra ius*, posto a fondamento della pretesa risarcitoria avanzata in questa sede, è individuato dalla parte ricorrente non tanto nella illegittimità degli atti della procedura concorsuale a cui ha partecipato – per come già stigmatizzata dal TAR e dal Consiglio di Stato con le sopra ricordate irreversibili statuizioni –, quanto piuttosto nel comportamento, correlato all'esercizio del potere, tenuto dall'Amministrazione che, pur avendo proclamato il Dott. Candido quale vincitore della procedura *de qua*, non ha proceduto ad assumerlo in servizio nella qualifica di ricercatore universitario.

5.4. Il *petitum* risarcitorio per cui vi è causa poggia, dunque, sul contegno assunto dall'Amministrazione successivamente all'annullamento degli atti di approvazione della precedente graduatoria, ed in particolare sulla mancata adozione di atti funzionali alla concretizzazione del diritto all'assunzione, vantato dal ricorrente.

6. Ciò posto, nel merito, il ricorso è infondato, per le ragioni che si passano ad esporre.

6.1. Osserva il Collegio che il danno-evento è elemento costitutivo dell'art. 2043 del codice civile e si ha in presenza di una lesione di una situazione giuridica soggettiva e di un danno ingiusto, mentre il danno-conseguenza è definibile come il parametro di determinazione del danno ingiusto.

6.2. La tutela risarcitoria può essere invocata davanti al Giudice Amministrativo soltanto qualora il danno sia conseguenza immediata e diretta dell'illegittimità dell'atto impugnato, non costituendo il risarcimento del danno materia di giurisdizione esclusiva, ma solo uno strumento di tutela ulteriore e, di completamento, rispetto a quello demolitorio.

6.3. Sulla questione, come noto, si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 204/2004 che, negando *illo tempore* che la legge n. 205/2000 avesse dato luogo ad una nuova materia attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo, identificò nell'azione risarcitoria “*uno strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*”.

7. Orbene, nella specie, il danno-evento, quale bene della vita in funzione del quale è chiesto il risarcimento del danno nel presente giudizio, è espressamente individuato dal ricorrente nella mancata assunzione da parte della P.A., nonostante il positivo esito dell'attività di rivalutazione della posizione in graduatoria.

7.1. Ritiene in proposito il Collegio che l'inserimento al primo posto della graduatoria definitiva – approvata a seguito della riedizione del potere da parte dell'Amministrazione resistente – non implichi affatto, quale effetto automatico, la costituzione di un diritto all'assunzione in capo al ricorrente, né tanto meno alla relativa contrattualizzazione.

7.2. Ed invero, secondo condivisibile giurisprudenza, il concorrente classificato al primo posto della graduatoria concorsuale non vanta una posizione di diritto soggettivo alla nomina, bensì solo un'aspettativa ad essa, avendo la P.A. il potere di non procedere alla nomina (o all'assunzione in servizio) tutte le volte che sia venuta meno la necessità o la convenienza della copertura del posto messo a concorso, o l'assunzione stessa sia inibita da una norma sopravvenuta o in generale da un "*factum principis*", con il solo limite della presenza di valide e motivate ragioni di pubblico interesse (*ex multis*, T.A.R. Abruzzo, Pescara, 28 agosto 2003, n. 779; cfr. pure T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 19 gennaio 1999, n. 155; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 7.06.2017, n. 1265).

7.3. Ne discende dunque che il vincitore di un concorso pubblico – quale è il Dott. Candido – non vanta un diritto soggettivo incondizionato all'assunzione, ben potendo l'Amministrazione non procedervi nei casi in cui sia venuta meno la necessità o la convenienza di ricoprire i posti messi a concorso, ovvero allorquando si siano verificati mutamenti oggettivi delle condizioni relative alla nomina (cfr., *ex multis*, Cons. Giust. Amm., 28 luglio 2021, n.761; Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2020 n. 2662; Cons. Stato, Sez. IV, n. 7497/2009).

8. Nel caso di specie, sono appunto intervenuti fattori che ostano all'assunzione del ricorrente, in quanto risulta dimostrato *per tabulas* che:

– il contratto di ricercatore a tempo determinato *de quo agitur* presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche è stato finanziato all'interno del Progetto *FutureInResearch* con risorse della Regione Puglia;

– l'istituzione del posto di ricercatore messo a bando con il D.R. n. 214/2015, per cui vi è causa, è stata approvata con Del. Senato Accademico n. 22 del 17.02.2015 e Del. C.d.A. n. 45 del 26.02.2015, in ragione della copertura assicurata dai fondi del progetto *FutureInResearch* (cfr. premesse del bando della procedura selettiva in questione, indetto con D.R. n. 214 del 19.3.2015 – All. n. 2 al ricorso introduttivo);

– il dott. Denuzzo è stato retribuito per la sua attività sino al 18.05.2018, ovvero per circa 30 mesi su una durata complessiva del contratto di 36 mesi, non essendo intervenuto alcun provvedimento cautelare favorevole al Dott. Candido nel corso del contenzioso dallo stesso instaurato avverso la prima formulazione della graduatoria concorsuale;

– conseguentemente le risorse regionali a ciò specificamente destinate sono state già impiegate ed inoltre l'attività svolta dal dott. Denuzzo è stata valutata positivamente dal competente organo valutatore a livello di risultati della ricerca, sicché il relativo progetto può ritenersi concluso (cfr. All. n. 10-14 foliario del 30.4.2021 – produzione Avvocatura dello Stato).

8.1. In ragione di ciò, nel caso all'esame non vi è alcun obbligo di assunzione del ricorrente in capo all'Università del Salento, giacché, nelle more della riedizione del potere correlato al completamento del procedimento amministrativo concorsuale, sono sopravvenute obiettive circostanze preclusive della possibilità per il Dott. Candido di conseguire il bene della vita oggetto di pretesa risarcitoria: circostanze consistenti nel compimento dell'attività di ricerca oggetto dell'incarico e nella sopravvenuta mancanza di copertura finanziaria, essendo state in gran parte utilizzate le risorse regionali stanziare per lo specifico progetto.

8.2. In definitiva, non sussistono i presupposti per ritenere sussistente la spettanza del bene della vita di cui il ricorrente lamenta la lesione, e cioè la violazione del preteso diritto alla assunzione presso l'Università del Salento, ciò che impone il rigetto della domanda risarcitoria.

9. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il ricorso va respinto, in quanto infondato.

10. Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, in considerazione della peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, 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 Lecce nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Andrea Vitucci, Referendario

Nino Dello Preite, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO