

**CONSIGLIO DI STATO – Sezione VII – sentenza n. 7001 dell'8 agosto 2022**

**LA INCERTEZZA INTERPRETATIVA ESCLUDE IL RISARCIMENTO DEI DANNI CONSEGUENTI AD ESCLUSIONE DALLA SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE**

*A prescindere dalla natura aquiliana o contrattuale della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi, la giurisprudenza amministrativa, sulla base di puntuali indici normativi, ne ha individuato gli elementi costitutivi e, segnatamente, l'ingiustizia, la sussistenza del danno (che, in linea di principio, non si presume iuris tantum, in automatica ed esclusiva relazione all'illegittimità del provvedimento amministrativo), il nesso di causalità materiale e giuridica previsto dall'art. 1223 c.c. nonché la sussistenza del dolo o colpa del danneggiante.*

*La risarcibilità del danno da lesione di interessi presuppone una verifica della spettanza del bene della vita che implica un giudizio prognostico in relazione al se, a seguito del corretto agire dell'amministrazione, il bene della vita sarebbe effettivamente o probabilmente (secondo il canone del più probabile che non) spettato al titolare dell'interesse.*

*Nella presente fattispecie l'amministrazione appellante si è limitata a dare esecuzione a provvedimenti del giudice, emessi sulla base di un'oggettiva incertezza interpretativa e giurisprudenziale, la quale ha reso necessaria l'adozione di una norma di interpretazione autentica.*

*Tale incertezza - sussistente al momento dell'adozione dell'atto impugnato, unitamente all'esecuzione, doverosa, di provvedimenti del giudice - esclude la colpa necessaria per affermare la responsabilità dell'amministrazione e la sussistenza dei presupposti per il risarcimento del danno.*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1210 del 2020, proposto da Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Università degli Studi Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12

*contro*

*..., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Calvani e Giulio Maria Calvani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia*

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 01324/2019

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Daniela Canniello;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2022 il Cons. Rosaria Maria Castorina e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Federico Basilica;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO**

Nell'anno 2007 veniva bandito dall'Università di Bari il concorso per l'ammissione alla Scuola di Specializzazione in Medicina fisica e Riabilitazione per l'anno 2006/2007.

L'art. 2 del D.M. del 6 marzo 2006, n. 172, recante il "Regolamento concernente modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina", prevedeva fra i requisiti di partecipazione, oltre al possesso della laurea in Medicina e Chirurgia, il positivo superamento dell'esame di Stato prima del termine per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso.

A seguito di provvedimento cautelare favorevole del TAR per la Puglia, l'appellata veniva ammessa con riserva al concorso e si collocava in posizione utile nella graduatoria di merito. A seguito di ciò si immatricolava e sottoscriveva, in data 30 luglio 2007, il contratto di formazione specialistica; tale contratto prevedeva espressamente, all'art. 1, come causa di risoluzione e di decadenza dal corso di studi della Scuola di Specializzazione, l'esito negativo dell'eventuale giudizio cautelare di secondo grado ovvero del giudizio di merito della controversia.

Con l'ordinanza del 23 ottobre 2007, n. 5532, il Consiglio di Stato annullava l'ordinanza di sospensione emessa dal TAR Puglia nei confronti della appellata cosicché l'iscrizione di quest'ultima veniva annullata dall'Università di Bari.

Nelle more del giudizio veniva emanato il D.M. n. 1 del 2008, avente natura interpretativa, il quale ha definitivamente previsto la possibilità per i candidati di partecipare al concorso anche prima di aver conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione medica.

Il Consiglio di Stato, con Sentenza del 28 gennaio 2014, n. 424, in termini opposti rispetto a quanto statuito in sede cautelare, confermava la Sentenza del TAR Lazio n. 10258/2008, con la quale, in seguito al ricorso della odierna appellata, veniva annullato il predetto D.M. n. 172/2006.

A fronte del giudicato che sanciva l'illegittimità del DM 172/2006, l'appellata domandava al Giudice amministrativo il risarcimento del danno subito per essere stata esclusa dalla Scuola di Specializzazione ed il TAR Puglia, con Sentenza 1324/2019, qui impugnata, accogliendo la domanda, condannava in solido l'Università di Bari e il MIUR al pagamento in suo favore della somma di 10.000 euro, oltre interessi e rivalutazione monetaria, nonché alle spese giudiziali.

Impugnata ritualmente la sentenza resisteva l'appellata.

All'udienza del 14 giugno 2022 la causa passava in decisione.

### **DIRITTO**

1. Con il primo motivo di ricorso le amministrazioni appellanti deducono l'erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt.2043 c.c. e 30 c.p.a..

Evidenziano che l'illegittimità del provvedimento non era stato determinato dalla violazione dei principi di efficienza, di buon andamento, di efficacia e di proporzionalità, ma era imputabile alla acclarata situazione di incertezza normativa e alle contraddittorie pronunce giurisdizionali.

2. Con il secondo motivo deducono l'erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 2059 c.c..

Lamentano che il risarcimento non trovava alcun titolo, poiché nessun fatto colposo era addebitabile all'Amministrazione e il danno morale non era stato provato.

Le censure, suscettibili di trattazione congiunta, sono fondate.

3. Il Consiglio di Stato, con la sentenza 424/2014 con la quale è stato annullato il DM 172/06 (recante il Regolamento per l'accesso dei medici alle scuole di specializzazione), nella parte in cui lo stesso richiedeva ai candidati medici in sede di esame d'accesso alle scuole di specializzazione il possesso della abilitazione professionale già alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande e non invece alla data di effettivo inizio dei corsi delle rispettive scuole di specializzazione, ha evidenziato che "il nuovo testo dell'art. 2 del D.M. n. 172 del 2006, risultante dalla modifica introdotta dall'art. 1 del D.M. n. 1 del 2008, ha previsto che per la partecipazione ai corsi di specializzazione è sufficiente che i medici conseguano il titolo di abilitazione professionale (all'esito del superamento dell'esame di Stato) entro il termine fissato per l'inizio delle attività didattiche delle scuole. La ratio di tale previsione regolamentare è che i medici siano in possesso del titolo professionale quantomeno prima che essi si accingano a frequentare i pazienti nei rispettivi reparti di specializzazione (e quindi prima dell'inizio dei corsi), attesi gli evidenti riflessi che il possesso del titolo professionale riverbera sul piano della verifica della idoneità all'esercizio della professione, avuto anche riguardo ai delicati profili afferenti la loro responsabilità professionale. Tale modifica normativa assume una portata chiaramente interpretativa del testo previgente (considerate le incertezze che erano sorte in ordine alla sua corretta interpretazione) e va a sostituire, senza soluzione di continuità temporale, la previsione precedente a quella contenuta nello stesso D.M. n. 172 del 2006, che genericamente imponeva agli specializzandi (anche in tal caso con incertezze applicative notevoli) di conseguire il titolo alla prima sessione utile (D.M. n. 99 del 2003). Può dirsi pertanto che la richiamata modifica normativa ha finito per risolvere la questione centrale qui oggetto del decidere afferente la congruità della originaria scelta normativa di fissare il momento utile per il conseguimento del titolo professionale alla data di scadenza dei termini per la presentazione delle domande alle rispettive scuole di specializzazione. È chiaro infatti che l'Amministrazione, anche per ragioni di par condicio rispetto ai medici specializzandi che abbiano proposto domanda nella vigenza del nuovo testo del D.M. n. 172 del 2006, non potrebbe adottare in danno degli odierni appellati una soluzione diversa dalla loro ammissione ai corsi di rispettiva specializzazione, vieppiù considerando che costoro hanno interposto il gravame proprio al fine di ottenere una interpretazione della disposizione regolamentare coincidente con quella risultante dal nuovo testo normativo".

A prescindere dalla (peraltro controversa) natura aquiliana o contrattuale della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi, la giurisprudenza amministrativa, sulla base di puntuali indici normativi, ne ha individuato gli elementi costitutivi e, segnatamente, l'ingiustizia, la

sussistenza del danno (che, in linea di principio, non si presume iuris tantum, in automatica ed esclusiva relazione all'illegittimità del provvedimento amministrativo), il nesso di causalità materiale e giuridica previsto dall'art. 1223 c.c. nonché la sussistenza del dolo o colpa del danneggiante (cfr. C.d.S., Sez. III, 20 aprile 2020, n. 2528; C.d.S., Sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

La risarcibilità del danno da lesione di interessi presuppone una verifica della spettanza del bene della vita che implica “un giudizio prognostico in relazione al se, a seguito del corretto agire dell'amministrazione, il bene della vita sarebbe effettivamente o probabilmente (secondo il canone del "più probabile che non") spettato al titolare dell'interesse” (C.d.S., Sez. IV, 27 febbraio 2020, n. 1437).

Nella presente fattispecie l'amministrazione appellante si è limitata a dare esecuzione a provvedimenti del giudice, emessi sulla base di un'oggettiva incertezza interpretativa e giurisprudenziale, la quale ha reso necessaria l'adozione di una norma di interpretazione autentica.

Tale incertezza - sussistente al momento dell'adozione dell'atto impugnato, unitamente all'esecuzione, doverosa, di provvedimenti del giudice - esclude la colpa necessaria per affermare la responsabilità dell'amministrazione e la sussistenza dei presupposti per il risarcimento del danno (C.d.S., Sez. IV, 1° luglio 2015, n. 3258).

L'appello deve essere, pertanto, accolto e la sentenza riformata.

In considerazione della particolarità della vicenda sussistono giusti motivi per compensare le spese processuali di entrambi i gradi di giudizio.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto lo accoglie e in riforma della sentenza impugnata respinge l'originario ricorso.

Spese dei due gradi di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

|                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| Claudio Contessa,        | Presidente             |
| Fabio Franconiero,       | Consigliere            |
| Sergio Zeuli,            | Consigliere            |
| Rosaria Maria Castorina, | Consigliere, Estensore |
| Brunella Bruno,          | Consigliere            |

|                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| L'ESTENSORE             | IL PRESIDENTE    |
| Rosaria Maria Castorina | Claudio Contessa |