

APPELLO ROMA

3 APRILE 1989

PRESIDENTE: ANEDDA
 ESTENSORE: PAOLINI
 PARTI: MINISTERO PUBBLICA
 ISTRUZIONE
 (Avv. Stato)
 COLELLA
 (Avv. Elti, Proto Pisani, Rescigno)

**Responsabilità civile • Pubblica
 Amministrazione • Commissione
 di concorso • Giudizi lesivi della
 reputazione di un candidato •
 Carezza di giurisdizione.**

L'autorità giudiziaria ordinaria difetta di giurisdizione a conoscere l'azione di responsabilità civile promossa da un candidato ad un concorso per giudizi asseritamente lesivi della sua reputazione espressi dalla commissione giudicatrice, in quanto la condotta denunciata incide, eventualmente, solo su posizioni aventi natura e consistenza di interessi legittimi.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Pasquale Colella, docente universitario, con atto del 4 giugno 1986, citò davanti al Tribunale di Roma il Ministero della pubblica istruzione: premesso di essere professore associato di diritto canonico

* La sentenza pone nel nulla la decisione di primo grado Trib. Roma 20 marzo 1987 (in questa *Rivista*, 1988, 416) la quale aveva invece ritenuto che il giudizio espresso dalla commissione di concorso integrasse gli estremi della lesione della reputazione. Oltre ai richiami in nota alla sentenza del Tribunale, si vedano i commenti ad essa di G.B. FERRI, in G. VISINTINI (a cura di), *La giurisprudenza per massime e il valore del precedente*, Padova, 1988, p. 265 ss.; di A. GAMBARO, *Ancora in tema di falsa luce agli occhi del pubblico*, in *Quadr.*, 1988, 301 (in particolare p. 316 ss.); di C. VACCA, *Concorsi universitari: l'importante è partecipare... Candidato in falsa luce e diritto al risarcimento*, in *Resp. civ.* 1988, 93; nonché, anticipando la decisione d'appello, A. BERDUSCO, *Diritto all'immagine di studioso: una « causa petendi » per il giudice ordinario?*, in *Foro amm.* 1989, 413.

presso l'Università degli studi di Salerno e di aver ritualmente partecipato ad un concorso a posti di professore di ruolo della disciplina cennata banditi con decreti ministeriali del 24 maggio e del 18 luglio 1984, dedusse che la commissione giudicatrice del concorso in questione, composta dai prof.ri Tommaso Mauro, Francesco Margiotta Broglio, Enrico Vitali, Rinaldo Bertolino e Gaetano Capatano, tenendo in non cale i suoi brillantissimi trascorsi di magistrato e di studioso, aveva ritenuto di non includerlo nel novero dei vincitori e di preferirgli altri candidati, di cui molti sicuramente meno qualificati di lui sotto diversi profili ed alcuni classificabili senz'altro come autentiche nullità, perfino incapaci di scrivere in modo grammaticalmente ed ortograficamente corretto; denunciò che a tale verdetto, a suo dire, per certi aspetti scandaloso, la commissione era pervenuta « violando, con colpa grave, se non addirittura con dolo, sia le norme regolatrici del concorso, sia gli stessi criteri che, non del tutto disinteressatamente, ... si era posta prima di procedere al giudizio dei vari candidati », e, più specificamente, applicando metodi di valutazione illegittimi e discriminatori nei confronti di un'intera fascia di candidati, e cioè con il deliberato e consapevole proposito di avvantaggiare gli aspiranti più giovani a scapito dei più anziani e, per di più, nell'intento di favorire, in particolare, alcuni esponenti della categoria già come sopra indebitamente avvantaggiata; lamentò che il descritto operato illegittimo della suddetta commissione gli aveva cagionato un grave pregiudizio all'onore, alla reputazione, alla dignità personale e professionale e alla vita di relazione perché lo aveva esposto al rischio di essere considerato dal pubblico addirittura culturalmente meno dotato di coloro che gli erano stati immeritabilmente preferiti, chiese, conseguentemente, che la P.A. convenuta, della quale la suindicata commissione era stata organo, venisse riconosciuta responsabile del torto arrecatogli e fosse condannata a risarcirgli il danno patito in ragione della sofferta lesione dei diritti della personalità e a pagargli, per questo titolo L. 50.000.000 che egli avrebbe devoluto alla Croce rossa italiana.

L'adito Tribunale, nel contraddittorio e nella resistenza del Ministero della

pubblica istruzione, che contrastò la pretesa avversariamente dispiegata sostenendo doversi intendere riservata la cognizione di questa agli organi del contenzioso amministrativo, ed essere, comunque, la domanda attorea infondata nel merito, con sentenza, non definitiva, n. 3624 del 20 marzo 1987, dopo aver dichiarato la propria giurisdizione in ordine all'istanza fatta valere dal Colella, pronunciò condanna generica del convenuto a risarcire alla controparte il danno in contestazione e con separata, contestuale ordinanza, dispose farsi luogo ad ulteriore trattazione della causa in funzione dell'accertamento del *quantum* della rivendicata riparazione pecuniaria.

Il Ministero della Pubblica Istruzione, con atto del 28 maggio 1987, produsse appello avverso la sentenza suindicata, non notificata, e, citando Pasquale Colella davanti a questa Corte per l'istituto giudizio di gravame, sollecitò la riforma delle relative statuizioni con i motivi di seguito, per quanto di ragione, deliberati.

Instauratosi il rapporto processuale in questa sede, con le costituzioni così della P.A. appellante, come dell'appellato, che invocò il rigetto dell'impugnazione, la causa, all'esito della istruzione, venne rimessa al collegio e, nell'udienza di discussione del 22 febbraio 1989, fu ritenuta in deliberazione sulle conclusioni trascritte nell'epigrafe.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — 1. Pasquale Colella ha introdotto nel giudizio un'azione intesa a reclamare dal convenuto Ministero della Pubblica Istruzione il ristoro di un danno connesso ad asserita lesione di diritti della personalità che ha sostenuto di aver subito in ragione dell'esito sfavorevole della partecipazione ad un pubblico concorso, a suo dire, da ricollegarsi ad irregolarità compiute, nell'espletamento del concorso medesimo, dai dipendenti della suddetta P.A. nominati componenti della commissione esaminatrice.

Il Tribunale di Roma, investito della cognizione della pretesa considerata, con l'impugnata sentenza n. 3624 del 20 marzo 1987, disattendendo il contrario assunto prospettato sul punto dall'organismo statutale convenuto, ha riconosciuto la domanda considerata devoluta

alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e sottratta, quindi, alla sfera di attribuzioni giurisdizionali degli organi del contenzioso amministrativo, e ciò sul rilievo che nella fattispecie si verrebbe in tema di istanze rivolte a conseguire il ristoro del sacrificio di diritti personali assoluti rimasti lesi da fatti discriminatori ed illeciti ascrivibili alla P.A.

Il Ministero della Pubblica Istruzione, riproponendo in questa sede, sotto la specie di motivo di gravame, la tesi della carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria già sostenuta nella precedente fase, con il primo mezzo della sua impugnazione, censura la decisione suindicata e ne denuncia la nullità deducendo, con articolate argomentazioni, esorbitare l'avversa domanda dalla sfera di attribuzioni del giudice ordinario.

Il motivo è fondato.

In proposito, devono essere svolte le seguenti osservazioni.

Pasquale Colella, dunque, ha chiesto, e chiede, la rifusione di un danno che ha asserito essergli stato causato da gravi irregolarità ravvisabili nella procedura di pubblico concorso al quale egli partecipò, irregolarità, a suo dire, consistite in un comportamento manifestamente arbitrario ed illegittimo, addirittura « scandaloso », della commissione giudicatrice (del cui operato la P.A. appellante dovrebbe rispondere in ragione del rapporto di immedesimazione organica che la lega a detto collegio), che avrebbe portato, oltre che alla bocciatura di esso istante, alla promozione di candidati, secondo il suo assunto, assolutamente immeritevoli del conseguito giudizio favorevole e, comunque, conclamatamente meno qualificati di lui.

Orbene, sotto un primo profilo, va evidenziato che l'istanza in tal modo coltivata dal Colella appare indirizzata a mettere in discussione il modo di esercizio di un potere incontestabilmente spettante ad un organo tecnico dell'amministrazione e, più specificamente, a sindacare la legittimità dei criteri di valutazione adottati da una commissione esaminatrice preposta all'espletamento di un pubblico concorso e la bontà dei giudizi da detto collegio espressi sui meriti dei partecipanti alla procedura concorsuale.

L'apprezzamento sul punto, però, presupponendo manifestamente un controllo sulla correttezza dell'esercizio di un potere proprio della P.A., non può costituire oggetto di nessun esame, neppure incidentale, del giudice ordinario, il quale deve limitarsi ad accertare l'esistenza dei presupposti dell'atto amministrativo contestato che appaiono obiettivamente identificabili e la cui sussistenza possa essere affermata, o negata, mediante una pura e semplice constatazione che non involga valutazioni di discrezionalità amministrativa o tecnica sottratte alla giurisdizione ordinaria (cfr., *in terminis*, Cass. civ., Sez. Un., sent. n. 8054 del 2 novembre 1987, pronunciata in causa Zotta c. Com. Frisanco, pubblicata nella motivazione, in *Foro it.*, 1988, I, coll. 1610 ss., nonché Cass., Sez. Un. civ., sent. n. 595 del 4 maggio 1974 pronunciata in causa Bernardi c. Min. interno, nella motivazione *ibidem* 1974, I, coll. 2721 ss.).

D'altronde, occorre tener conto del dato che la proponibilità davanti al giudice ordinario di una qualsiasi azione risarcitoria nei confronti di una P.A. postula la denuncia di atti o comportamenti di quest'ultima, non soltanto illegittimi ma anche, illeciti, e cioè lesivi di posizioni di diritto soggettivo.

Corollario di tale principio, consolidato nella giurisprudenza di legittimità (cfr., in proposito, Cass. civ., Sez. III, sent. n. 616 del 27 gennaio 1979, pronunciata in causa Manassero c. Tamburli), è che, in relazione ad irregolarità ravvisabili nell'espletamento di un pubblico concorso e da ricondursi a comportamenti non legittimi dei funzionari preposti alla conduzione della procedura concorsuale, l'esperibilità di un'azione risarcitoria da parte dei candidati che si assumano danneggiati deve essere senz'altro negata quando la pretesa risulti ancorata, come nella fattispecie, a una denuncia di non conformità a legge dell'operato degli esaminatori, riguardando siffatta doglianza la violazione di norme di azione, a fronte delle quali l'istante può vantare soltanto posizioni aventi natura e consistenza di interessi legittimi, solo indirettamente protetti, e la cui lesione non è, di massima, risarcibile (cfr., puntualmente in tal senso, Cass. civ., Sez. Un., sent. n. 4572 del 6 luglio 1983, pronunciata in causa Soc.

Ala c. Ministero Trasporti, pubblicata nella motivazione in *Foro it.*, 1983, I, coll. 1847 ss., oltre alla risalente, Cass. civ., Sez. Un., sent. n. 2343 del 23 ottobre 1961, pronunciata in causa Com. Castello della Acqua c. Rainoldi).

In astratto un'azione risarcitoria contro la P.A. potrebbe essere riconosciuta teoricamente proponibile soltanto nell'ipotesi di denuncia di irregolarità dei commissari suscettibili di costituire fatti criminosi e di conseguente richiesta di ristoro del pregiudizio, patrimoniale e morale, derivato dal reato, a mente dell'art. 185 cod. pen. (cfr., Cass. civ., Sez. Un., sent. n. 5813 del 1985, prec. cit.); e una tale pretesa, poi, risulterebbe, comunque, inaccoglibile nel merito, perché la riscontrabilità di un illecito di diritto penale perpetrato da un pubblico dipendente per scopi egoistici e privati viene ad interrompere il rapporto organico fra lo stesso e l'amministrazione e preclude la riferibilità a questa delle conseguenze dannose della condotta di quello (cfr., Cass. civ., Sez. III, sent. n. 485 del 28 gennaio 1985, pronunciata in causa Milliery c. Ministero delle Finanze).

L'ascrivibilità di specifici e ben individuati fatti delittuosi ai componenti della commissione di concorso di cui trattasi, peraltro, non è stata neppure esplicitamente prospettata dal Colella — il quale, nella sua veste di professore di diritto non avrebbe sicuramente avuto difficoltà a qualificare esattamente sotto il profilo giuspenalistico il comportamento di detti commissari — e non appare realmente ravvisabile dal collegio (cfr. Cass. civ., Sez. II, sent. n. 10 del 4 gennaio 1969, pronunciata in causa Melisconi c. Cond. via Montebello 86 Firenze).

È da escludere, pertanto, che la domanda in esame possa risultare esperibile sotto il peculiare profilo considerato.

Conseguenza ineludibile dell'ordine di riflessioni fin qui sviluppato è che deve escludersi che l'autorità giudiziaria ordinaria abbia giurisdizione in ordine alla domanda azionata da Pasquale Colella con la citazione del 4 giugno 1986, istitutiva del giudizio di primo grado.

In accoglimento del primo motivo dell'appello del Ministero della pubblica istruzione, perciò, la sentenza impugnata va riformata dichiarando la carenza di giurisdizione del giudice ordi-

nario con riguardo alla domanda censurata.

2. La declaratoria di cui al paragrafo che precede assorbe l'esame di tutti i restanti motivi di gravame articolati dal Ministero della Pubblica Istruzione e di ogni altro profilo della vertenza.

3. Nella ravvisata ricorrenza di giusti motivi, le spese del grado vengono dichiarate integralmente compensate fra le parti.

P.Q.M. — La Corte, definitivamente pronunciando nella causa civile di seconda istanza iscritta al n. 2017 del RGC dell'anno 1987, promossa dal Ministero della Pubblica Istruzione contro Pasquale Colella con atto del 28 maggio 1987, disattesa ogni diversa domanda, eccezione e deduzione, provvede nei termini che seguono:

— in riforma della sentenza del Tribunale di Roma n. 3624 del 20 aprile 1987, appellata dal Ministero della pubblica istruzione, dichiara la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in ordine all'azione risarcitoria esperita da Pasquale Colella con la citazione del 4 giugno 1986, istitutiva del giudizio;

— dichiara le spese processuali integralmente compensate fra le parti per ciò che concerne il presente grado del giudizio.