



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA
DEL TRENINO-ALTO ADIGE - SEDE DI TRENTO

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. **101** del **2007** proposto da **DESTEFANO MAURIZIO**, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Gadenz ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Lorenzo Eccher in Trento, Via S. Francesco d'Assisi, n. 10;

C O N T R O

L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO - SCUOLA DI STUDI INTERNAZIONALI, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento nei cui uffici in Largo Porta Nuova, n. 9 è domiciliata;

per la condanna

al risarcimento del danno ingiusto, causato al ricorrente dagli atti del Direttore della Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Trento, rispettivamente del 27.5.2002 e dell'11.9.2003, con cui gli è stato negato il riconoscimento dei crediti formativi per gli esami superati presso l'Università di Venezia e gli è stato precluso,

conseguentemente, il titolo finale del *Master* in Studi internazionali.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Vista la propria ordinanza istruttoria 26.7.2007, n. 29 ed il relativo adempimento;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 27.3.2008 - relatore il consigliere Lorenzo Stevanato - i difensori delle parti come specificato nel verbale d'udienza.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

Il ricorrente espone di essersi iscritto al Master in Studi internazionali, istituito nell'anno accademico 2001/2002 dall'Università degli studi di Trento - Scuola di Studi internazionali, in adesione al relativo bando del 14.12.2001, e di aver chiesto - come previsto dal bando stesso - il riconoscimento dei crediti formativi acquisiti e di alcuni esami superati presso l'Università di Venezia.

Tale riconoscimento, però, gli è stato negato con gli atti del Direttore della Scuola 27.5.2002 e dell'11.9.2003, che l'interessato non ha impugnato tempestivamente. Tali

provvedimenti gli avrebbero asseritamente precluso il conseguimento del titolo finale del Master in Studi internazionali e gli avrebbero causato rilevanti danni di tipo economico - patrimoniale ed esistenziale - biologico.

Da ciò il presente ricorso, recante un'azione esclusivamente risarcitoria.

Emerge dunque, nella fattispecie, l'esercizio di un'attività autoritativa da parte dell'amministrazione universitaria, relativamente allo svolgimento ed all'esito del corso cui il ricorrente era stato ammesso. La pretesa risarcitoria, quindi, è stata avanzata con riguardo agli effetti dannosi di tale azione amministrativa, senza tuttavia che siano stati impugnati, a suo tempo, i provvedimenti incidenti sulla posizione del ricorrente, qualificabile (stante l'autoritatività di tale azione) come d'interesse legittimo.

Va quindi delibato, preliminarmente, se osti all'ammissibilità del ricorso la cosiddetta "*pregiudiziale amministrativa*".

Com'è noto, con tale espressione si designa la vicenda processuale per cui l'azione di risarcimento del danno da attività provvedimento illegittima sarebbe ammissibile solo a condizione che sia stato impugnato tempestivamente il provvedimento illegittimo e che sia stato, inoltre, coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento.

I giudici amministrativi si sono prevalentemente orientati, finora, nel senso che la tempestiva domanda di

annullamento del provvedimento amministrativo, che si assuma lesivo per l'interessato, costituisca presupposto di ammissibilità della domanda risarcitoria. L'accertamento dell'illegittimità del provvedimento, con il suo successivo annullamento giurisdizionale, costituisce – secondo tale orientamento - presupposto necessario ai fini dell'accoglimento della domanda di risarcimento del danno ingiusto (cfr., *ex multis*: Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2007, n. 12; id., 26 marzo 2003, n. 4; V, 12 luglio 2007, n. 3922, T.a.r. Piemonte, I, 13.11.2006, n. 4130; T.a.r Lazio, Roma, II, 21.7.2005, n. 5811, T.a.r. Veneto, II, 5.11.2004, n. 3872; *contra*, però: Cons. Stato, V, 31.5.2007, n. 2822; T.a.r. Puglia, Bari, I, 24.10.2006, n. 3786).

Questa tesi poggia sui seguenti argomenti, ritenuti ostativi all'ammissibilità dell'azione risarcitoria, se svincolata dalla previa azione impugnatoria:

- 1) il principio di certezza delle situazioni di diritto pubblico e la presunzione di legittimità dei provvedimenti, divenuti inoppugnabili per il decorso del termine decadenziale, nonché il complementare divieto di disapplicazione degli atti amministrativi da parte del giudice amministrativo;
- 2) l'impossibilità di svolgere una valutazione di "*ingiustizia*" del danno finché non venga annullato il provvedimento amministrativo, da cui il danno è derivato;
- 3) l'interpretazione dell'art. 7, comma 3, della Legge

6.12.1971, n. 1034, come modificato dall'art. 7 della L. 21.7.2000, n. 205. Questa disposizione, prevedendo che *"Il tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali"* sembra configurare le questioni risarcitorie, ove collegate a provvedimenti illegittimi, come *"consequenziali"* rispetto al loro annullamento, sicché il risarcimento configurerebbe il potenziale effetto dell'annullamento dell'atto e non sarebbe agli stessi fini sufficiente il solo accertamento incidentale della sua illegittimità. L'uso, nella norma, dell'aggettivo *"eventuale"* sarebbe dunque coerente con tale carattere consequenziale;

4) la pronuncia della Corte costituzionale 6.7.2004, n. 204, secondo cui il risarcimento del danno costituisce *"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"* sembrerebbe configurare il risarcimento del danno come uno strumento accessorio, di completamento della tutela, che si realizza mediante l'annullamento, e non come uno strumento autonomamente ed alternativamente azionabile.

Contro la "*pregiudiziale amministrativa*" sono stati adottati dalla Corte di Cassazione (cfr.: ordinanze SS.UU. 13 giugno 2006, n. 13659 e n. 13660; 28.6.2006, n. 14842; 16.11.2007 n. 23741; 7.1.2008 n. 35) i seguenti argomenti:

1) la pretesa risarcitoria è un diritto soggettivo. Se, quindi, si ammette tale qualificazione, il giudice della tutela risarcitoria dovrebbe essere, di regola, il giudice ordinario. Ma l'art. 7 della L. n. 205 del 2000 ha introdotto una deroga al riguardo, per esigenze di concentrazione della tutela, consentendo che il giudice amministrativo, sia nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, sia per quelle da definire in sede di legittimità, possa conoscere di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno e agli altri diritti patrimoniali consequenziali. Ora, la concentrazione è funzionale alle esigenze di pienezza ed effettività della tutela (con la ragionevolezza dei relativi tempi) che può essere garantita al cittadino nei confronti della pubblica Amministrazione, tutela che sarebbe pregiudicata se sottoposta al vincolo della previa azione impugnatoria.

2) l'atto amministrativo, nell'ambito della pretesa risarcitoria svincolata dall'azione impugnatoria, è conosciuto dal giudice amministrativo non in quanto tale, ma come elemento del fatto costitutivo dell'illecito, se genera un danno: non entra in gioco, quindi, l'istituto della disapplicazione;

3) il nesso inscindibile tra azione impugnatoria ed azione risarcitoria non è richiesto da alcuna norma di legge né dalla Costituzione;

4) l'accertamento incidentale dell'illegittimità dell'atto assume esclusiva rilevanza nel rapporto tra il soggetto interessato e la pubblica Amministrazione, senza il coinvolgimento di altre posizioni giuridiche soggettive e di rapporti diversi;

5) il Legislatore non ha inteso ridurre la tutela risarcitoria al solo completamento di quella demolitoria, ma ha ritenuto di affidarla al giudice amministrativo anche a prescindere dall'azione di annullamento, nell'intento di rendere il conseguimento di tale tutela più agevole per il cittadino.

Ciò premesso, il Collegio ritiene di poter meditatamente aderire alla tesi contraria alla "*pregiudiziale amministrativa*", reputando condivisibili gli argomenti svolti al riguardo dalla Corte di Cassazione.

Non si deve dimenticare, anzitutto, che la tutela risarcitoria è stata affidata al giudice amministrativo dal Legislatore (e questo è anche il pensiero della Corte costituzionale, espresso nella sentenza n. 204 del 2004) per l'esigenza di concentrare davanti ad un unico giudice ogni forma di tutela nei confronti della pubblica amministrazione, quando si tratti di riparare, in tutti i modi possibili, le lesioni agli interessi legittimi.

Ciò posto, i diversi argomenti a favore della pregiudiziale non sembrano insuperabili essendo, a ben vedere, tutti riconducibili al principio del divieto di disapplicazione degli atti amministrativi da parte del giudice amministrativo.

Senonché tale principio - a giudizio del Collegio - è irrilevante nella fattispecie. Il termine di decadenza previsto per la proposizione del ricorso, giustificato dall'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche modellate dall'azione amministrativa, non rileva nella specie sotto alcun profilo, poiché l'istanza risarcitoria non incide su tali esigenze di certezza.

Le situazioni giuridiche che hanno formato oggetto di attività provvedimentale, infatti, non vengono investite dall'eventuale condanna al risarcimento del danno: i provvedimenti emessi restano, infatti, fermi, salvo che l'Amministrazione non ritenga, discrezionalmente, di esercitare l'autotutela, ricorrendo l'ulteriore presupposto dell'interesse pubblico concreto ed attuale, che si associ alla ritenuta, originaria illegittimità del provvedimento.

In altri termini, l'azione esclusivamente risarcitoria, anche se proposta quando il provvedimento lesivo sia stato ormai eseguito o, addirittura, le sue conseguenze giuridiche si siano da tempo consolidate, non produce effetti di sorta su tale attività provvedimentale.

Nemmeno rileva l'istituto dell'inoppugnabilità (che

imporrebbe l'onere di impugnare comunque gli atti ritenuti lesivi ed illegittimi, impedendo l'alternativa della sola tutela del risarcimento), poiché una siffatta azione non rimette in discussione la vigenza e l'efficacia del provvedimento, ma esprime la sola opzione fatta dal soggetto leso nell'esercizio della propria autonomia privata.

A ben vedere la soluzione da adottare è esattamente contraria, perché la tutela risarcitoria presuppone l'accertamento degli effetti lesivi prodotti dal provvedimento, il che vuol dire che occorre affermarne l'efficacia, anziché procedere alla sua disapplicazione, se è vero che l'accertamento della responsabilità della pubblica Amministrazione, per illegittimo esercizio della funzione amministrativa, non implica di prescindere dagli effetti prodotti dall'atto generatore del danno, ma anzi li presuppone.

In altri termini deve affermarsi che gli effetti prodotti dal provvedimento non impugnato e divenuto ormai inoppugnabile saranno autonomamente valutati, al fine di accertare se abbiano realizzato la diversa fattispecie dell'illecito aquiliano, senza necessità di ricorrere alla disapplicazione.

Va tuttavia precisato che tale ricostruzione degli effetti dell'azione risarcitoria, se vale per le domande giudiziali di risarcimento per equivalente, non può essere utilizzata per

quelle di risarcimento in forma specifica.

Invero, la domanda di risarcimento, per equivalente, del danno derivante da una lesione di interessi legittimi ha per oggetto un diritto soggettivo patrimoniale e non il soddisfacimento dell'interesse legittimo di cui era titolare l'istante. Trattandosi del completamento della tutela che il giudice amministrativo può offrire al cittadino, tale configurazione è coerente con il dettato costituzionale sul riparto della giurisdizione, come chiarito dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 204 del 2004, secondo cui la cognizione sulle domande risarcitorie non costituisce una nuova materia attribuita al giudice amministrativo, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico (demolitorio e/o conformativo) da utilizzare per garantire la giustiziabilità delle pretese del cittadino.

Diversamente deve essere configurata la domanda quando il risarcimento sia chiesto in forma specifica.

In quest'ultimo caso, infatti, essa ha per oggetto il potenziale soddisfacimento di un interesse legittimo, essendo rivolta ad ottenere un "adempimento" specifico della pubblica Amministrazione, cioè l'emanazione di un provvedimento amministrativo imposto dalla legge o dal giudice amministrativo con la sentenza di accoglimento della pretesa al risarcimento "*in forma specifica*".

Perciò, se si intende - come sembra corretto - che la reintegrazione in forma specifica consista nell'ordine, impartito dal giudice amministrativo all'amministrazione, affinché emani provvedimenti con un determinato contenuto, prefigurato direttamente dalla legge ovvero nella sentenza che in tal modo assegni al ricorrente, per via amministrativa, l'utilità alla quale egli aspira, è evidente che tale peculiare tutela incide direttamente sull'attività provvedimentale dell'Amministrazione .

Conseguentemente, l'azione risarcitoria in forma specifica, se venisse ammessa in via autonoma, senza la "*pregiudiziale amministrativa*", si risolverebbe in un tentativo, palesemente elusivo, di recuperare il termine decadenziale, normativamente previsto per l'esperimento dell'azione di annullamento. Essa, quindi, non può essere ammessa senza il previo esercizio dell'azione di annullamento, poiché incide sulla certezza delle situazioni giuridiche, con riemersione del divieto di disapplicazione, dell'istituto dell'inoppugnabilità e di ogni altra preclusione prevista dalla legge, che impongono il vincolo della previa impugnazione del provvedimento assuntamente illegittimo.

Fatta questa distinzione, occorre infine accennare alle paventate conseguenze dell'abbandono del dogma della "*pregiudiziale amministrativa*", e cioè al rischio che per tale via si intensifichi l'"*assalto*" alle esangui finanze pubbliche,

optando proditoriamente i soggetti che assumano di essere stati danneggiati per il solo esperimento dell'azione di risarcimento per equivalente.

Per questo aspetto sarebbe sufficiente replicare, a parere del Collegio, che non è compito del giudice amministrativo frapporre argini di difesa a consimili azioni, essendo questo in posizione di istituzionale terzietà nei confronti delle parti, che debbono sempre fidare sulla sua imparzialità.

Il vero è, tuttavia, che l'affermazione che l'autonomia dell'azione risarcitoria produrrebbe un tale pregiudizio pare all'evidenza priva di fondamento, dovendosi al riguardo rilevare come sia sovente largamente preferibile per la pubblica Amministrazione la condanna al pagamento di una somma di denaro piuttosto che l'annullamento delle proprie statuizioni; e ciò soprattutto quando il pregiudizio indotto dalla caducazione in sede giurisdizionale dei provvedimenti impugnati sia, come non certo infrequentemente ricorre, superiore al danno da risarcire al singolo soggetto

In un contesto ordinamentale caratterizzato dal relativismo delle forme di tutela, nel progressivo abbandono dell'assolutismo delle concezioni tradizionali, l'esborso risarcitorio è stato, del resto, dal Legislatore ritenuto in talune nominate ipotesi preferibile all'annullamento dei provvedimenti in nome dell'interesse pubblico. Il riferimento va fatto, in particolare, alle seguenti norme di diritto

positivo: 1) all'art. 246, comma 4, del D.lgs. 12.4.2006, n. 163, secondo cui l'annullamento dell'aggiudicazione in materia di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e delle relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento non comporta la caducazione del contratto, se già stipulato, e l'unica tutela resta quella risarcitoria per equivalente; 2) all'art. 43, comma 3 del D.P.R. 8.6.2001, n. 327, che ha introdotto l'istituto dell'"*autocondanna*" (che può essere sollecitata dalla stessa Amministrazione resistente in giudizio) al risarcimento del danno per equivalente, con esclusione della restituzione del bene illecitamente detenuto. Ma, più in generale, le stesse esigenze di certezza e di conservazione degli effetti irretrattabilmente prodotti dall'attività amministrativa, invocate dai sostenitori della "*pregiudiziale amministrativa*", suggeriscono che una condanna al risarcimento del danno può essere costantemente preferibile, per la pubblica Amministrazione, rispetto all'annullamento di provvedimenti di primaria importanza, specie dovendosi tener conto, in punto di quantificazione del danno risarcibile, della scelta operata dall'interessato in ordine alla non attivazione dell'azione impugnatoria, ex art. 1227 c.c., con la conseguente possibile attenuazione del debito.

Il caso tipico è quello delle procedure ad evidenza pubblica

per la scelta dei contraenti con la pubblica Amministrazione, quando, cioè, l'interesse pubblico alla sollecita esecuzione dell'appalto e quello del concorrente illegittimamente pretermesso, che si limiti a chiedere il solo risarcimento per equivalente, potrebbero coincidere, a tutto vantaggio della stazione appaltante, nella conservazione del provvedimento. In conclusione, il Collegio reputa che l'azione risarcitoria, per equivalente, sia autonoma rispetto alla domanda di annullamento e che non vi sia alcun onere di tempestiva impugnazione del provvedimento lesivo, perché l'interessato può avvalersi *ad libitum* della sola tutela per equivalente.

Ciò premesso, superata la questione di ammissibilità dell'azione risarcitoria proposta in questa sede e venendo al merito del ricorso, la pretesa del ricorrente è tuttavia infondata.

Invero, con l'ordinanza istruttoria citata in epigrafe sono stati acquisiti: a) il calendario delle lezioni relative al Master in questione; b) il registro delle presenze alle lezioni; c) il registro dei voti attribuiti al ricorrente.

Da tali documenti e dall'ulteriore documentazione prodotta dall'Università, è emerso che l'interessato non ha sostenuto alcuna delle prove d'esame, salvo quella relativa al corso di Metodologia, per il quale ha riportato un esito negativo.

Ora, le prove d'esame finali erano prescritte dal bando per tutti i corsi. Inoltre, era stato precisato nella riunione del

Comitato direttivo del 30.4.2002 (all. 5 prodotto dall'Università) che *"Il titolo finale del Master viene conseguito con la votazione media dei voti degli esami"* e che *"è a discrezione del corpo docente concedere il titolo anche ad una persona che non ha superato due esami a condizione che non siano appartenenti alla stessa area disciplinare"*.

Ciò posto, il mancato conseguimento del diploma è dunque riconducibile al comportamento dell'interessato, che non si è presentato agli esami finali, indipendentemente dal mancato riconoscimento di alcuni crediti formativi. Anche se questi gli fossero stati riconosciuti, essi non l'avrebbero esonerato dal presentarsi agli esami ed il conseguimento del diploma è stato in effetti precluso da tale autonoma circostanza, riferibile ad una scelta del ricorrente e non all'eventuale illegittimità dei dinieghi opposti dall'amministrazione universitaria.

Invero, per integrare la fondatezza di qualunque pretesa risarcitoria devono concorrere i seguenti quattro elementi:

- a) la sussistenza di un evento dannoso;
- b) il danno dev'essere qualificabile come danno ingiusto;
- c) deve concorrere il nesso di causalità, cioè l'evento dannoso dev'essere la conseguenza della condotta (positiva o omissiva) della pubblica Amministrazione.;
- d) l'elemento

soggettivo, cioè l'evento dannoso dev'essere imputabile a dolo o colpa dell'Amministrazione agente.

Per quanto rileva nella fattispecie, qualunque sia il modello di responsabilità che si intenda utilizzare nel caso di risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi, è comunque necessaria, per integrare la responsabilità dell'amministrazione, l'esistenza di un nesso eziologico tra il provvedimento illegittimo e l'evento dannoso.

Per l'accertamento del nesso di causalità, la giurisprudenza civile (alla quale occorre attingere in questa materia) compie una duplice verifica, consistente: a) nell'accertare il collegamento materiale tra condotta ed evento a norma delle disposizioni contenute negli artt. 40 e 41 del codice penale; b) nel verificare la sussistenza del collegamento giuridico tra il fatto illecito (valutato unitariamente come condotta ed evento) e l'entità del danno, applicando gli artt. 1223 e 1227, comma 2, del codice civile, richiamati espressamente dall'art. 2056, comma 1 (cfr., ad es.: Cassazione civile, Sez. lavoro, 8 giugno 2007, n. 13400; id., Sez. III, 10 maggio 2000, n. 5962; id., Sez. lavoro, 23 febbraio 2000, n. 2037).

Queste due fasi sono distinte poiché l'individuazione del danno risarcibile (con le varie distinzioni tra danni prevedibili ed imprevedibili e tra quelli diretti e indiretti) interviene in un secondo momento, quando è già risolto il problema

dell'imputazione dell'evento lesivo. Con riferimento alla seconda fase della verifica del nesso di causalità, il danno è valutato come conseguenza del fatto (condotta ed evento) e deve riscontrarsi la sua natura "*immediata e diretta*" (ex art. 1223 cod. civ.).

Circa la prima fase (causalità materiale), si applica il principio della "*condicio sine qua non*", introdotto nell'art. 41 cod. pen., temperato nell'interpretazione giurisprudenziale con la teoria della "*causalità adeguata*".

Il principio della "*condicio sine qua non*" (detto anche della "*equivalenza delle cause*") qualifica come elemento causale ogni antecedente senza il quale l'evento non si sarebbe verificato. Ma la teoria della "*causalità adeguata*" opera una selezione tra i diversi antecedenti causali ed elimina le cause antecedenti dalla serie causale, in presenza di altri fatti sopravvenuti idonei da soli a determinare il verificarsi dell'evento.

Ciò premesso, utilizzando questi principi nella problematica del risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi ed applicandoli al presente giudizio, il Collegio osserva che gli atti di diniego del riconoscimento di crediti formativi e di alcuni esami svolti presso l'Università di Venezia non hanno costituito causa sufficiente ed esclusiva del danno lamentato dal ricorrente.

La causalità efficiente si era realizzata ed esaurita, invece, con la mancata presentazione del ricorrente agli esami finali, sicché la produzione dell'evento dannoso è esclusivamente riferibile a tale improvvida scelta dell'interessato.

Non vi è luogo, quindi, alla verifica dei restanti, anzidetti, elementi che devono concorrere ad integrare la pretesa risarcitoria.

Per le suesposte ragioni il ricorso va quindi respinto.

Concorrono, peraltro, giusti motivi (in considerazione dell'ammissione del ricorrente al gratuito patrocinio) per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, lo **respinge**.

Spese compensate.

Così deciso in Trento, nella camera di consiglio del 27.3.2008, con l'intervento dei Magistrati:

dott. Francesco Mariuzzo - Presidente

dott. Lorenzo Stevanato - Consigliere estensore

dott. Fiorenzo Tomaselli - Consigliere

Pubblicata nei modi di legge, mediante deposito in Segreteria, il giorno 24 aprile 2008

Il Segretario Generale

dott. Giovanni Tanel