

1-5023/10



REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Responsabilità
civile p.a.
da
provvedimento
illegittimo,
prescrizione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PAOLO VITTORIA	- Primo Presidente f.f. -	R.G.N. 25040/2005
Dott. ENRICO PAPA	- Presidente di Sezione -	R.G.N. 26089/2005
Dott. FRANCESCO MARIA FIORETTI	- Consigliere -	Cron. 5023
Dott. PASQUALE PICONE	- Rel. Consigliere -	Rep. 1752
Dott. FRANCESCO FELICETTI	- Consigliere -	Ud. 09/02/2010
Dott. ETTORE BUCCIANTE	- Consigliere -	PU
Dott. MAURA LA TERZA	- Consigliere -	
Dott. ULPIANO MORCAVALLO	- Consigliere -	
Dott. FRANCESCO TIRELLI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 25040-2005 proposto da:

ROMANELLO ANTONIO (RMNNTN47D02F839A), elettivamente domiciliato in ROMA, LUNGOTEVERE FLAMINIO 46 PAL. 4, presso lo studio dell'avvocato GREZ GIANMARCO, rappresentato e difeso dall'avvocato PARADISO CESARE, per delega a margine del ricorso;

- **ricorrente** -

contro

2010

101

COMUNE DI TARANTO;

- intimato -

sul ricorso 26089-2005 proposto da:

COMUNE DI TARANTO (00850530734), in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA FABIO MASSIMO 60, presso lo studio dell'avvocato MASTROBUONO SEBASTIANO, rappresentato e difeso dall'avvocato IGNAZIO MARCELLO FISCHETTI, per delega in atti;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

ROMANELLO ANTONIO;

- intimato -

avverso la sentenza n. 126/2005 della CORTE D'APPELLO di Lecce - Sezione distaccata di TARANTO, depositata il 28/04/2005;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 09/02/2010 dal Consigliere Dott. PASQUALE PICONE;

uditi gli avvocati Cesare PARADISO, Ignazio Marcello FISCHETTI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. VINCENZO GAMBARDELLA, che ha concluso per il rigetto del ricorso principale; rigetto del primo motivo del ricorso incidentale; assorbiti gli altri motivi del ricorso incidentale.

Premesso in fatto

1. La sentenza di cui si domanda la cassazione giudica infondato l'appello di Antonio Romanello e conferma la decisione del Tribunale di Taranto – giudice del lavoro – in data 6 novembre 2001, recante, tra altre statuizioni, il rigetto della domanda di risarcimento del danno proposta dal Romanello contro il Comune di Taranto in data 8 ottobre 1996.
2. Riferisce la Corte di appello di Lecce – sezione distaccata di Taranto che, su ricorso del Romanello, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia – sezione di Lecce - con sentenza n. 186 del 1983 (passata in giudicato a seguito di conferma del Consiglio di Stato), aveva annullato la graduatoria approvata all'esito della selezione indetta dal Comune di Taranto per la stipulazione di convenzione relativa al conferimento dell'incarico di "sociologo" presso il servizio di igiene ambientale, graduatoria che vedeva il Romanello collocato al secondo posto; rimaste inevase le sollecitazioni dell'interessato per l'esecuzione del giudicato, lo stesso Tribunale amministrativo aveva accolto il ricorso proposto per l'ottemperanza del giudicato; infine, dopo la nomina di commissario *ad acta*, con delibera del Comune n. 991 del 3 luglio 1998, il Romanello veniva collocato al primo posto della nuova graduatoria approvata.
3. La sentenza, ritenuta priva di fondamento l'eccezione del Comune relativa al difetto di giurisdizione ordinaria sulla controversia, perviene all'esito di rigetto dell'impugnazione perché correttamente il giudice di primo grado aveva accertato l'estinzione per prescrizione del diritto al risarcimento dei danni derivanti dal comportamento dell'amministrazione. Osserva la sentenza che erano comunque trascorsi più di cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza che aveva accertato l'illegittimità del provvedimento amministrativo impugnato dal



Romanello, mentre la perdurante inottemperanza del Comune aveva soltanto aggravato il danno cagionato dall'atto amministrativo non conforme a legge.

4. Il ricorso di Antonio Romanello è articolato in due motivi; resiste con controricorso il Comune di Taranto e propone ricorso incidentale "in via subordinata" per un unico motivo, con il quale ripropone la questione del difetto di giurisdizione ordinaria sulla controversia

Ritenuto in diritto

1. Preliminarmente, la Corte riunisce i ricorsi proposti contro la stessa sentenza (art. 335 c.p.c.).

2. Sebbene la questione di giurisdizione prospettata nel ricorso incidentale, di per se considerata, rivesta carattere pregiudiziale, il collegio ritiene di dovere procedere anzitutto all'esame del ricorso principale, in ossequio al più recente orientamento della Corte, secondo cui il ricorso incidentale condizionato della parte totalmente vittoriosa che investa questioni pregiudiziali processuali o preliminari di merito deve essere esaminato con priorità solo se le questioni pregiudiziali o preliminari, rilevabili d'ufficio, non siano state valutate nel giudizio di merito. Quando dette questioni abbiano invece già formato oggetto della pronuncia impugnata, il loro esame presuppone che la relativa impugnazione sia ammissibile, ma, per risultare tale, essa deve essere sorretta da un adeguato interesse della parte, riscontrabile solo nel caso in cui il ricorso principale si mostri fondato (Cass. S.u. 15 luglio 2009, n. 16504; 6 marzo 2009, n. 5456; 30 ottobre 2008, n. 26018; 31 ottobre 2007, n. 23019).

3. Con il primo motivo del ricorso principale si denuncia l'errore di diritto in cui sarebbe incorso il giudice del merito per non avere considerato che la fattispecie attributiva del diritto al risarcimento del danno si era perfezionata solo con la

cessazione, nel 1998, del comportamento inerte del Comune rispetto al dovere di dare esecuzione al giudicato amministrativo, siccome solo da tale momento risultava possibile stabilire l'entità del pregiudizio subito.

4. Con il secondo motivo del ricorso principale si denuncia vizio di motivazione in relazione, nella sostanza, agli stessi profili investiti dal primo motivo, insistendo nella tesi secondo cui solo con la riformulazione della graduatoria era risultato possibile stabilire quali danni fossero stati arrecati al Romanello dal comportamento del Comune.

5. L'unica questione posta con i due motivi del ricorso principale (che vanno perciò esaminati unitariamente) non è fondata.

6. Il ricorrente principale ha agito per il risarcimento del danno ingiusto cagionato dall'esercizio illegittimo del potere pubblico; ha invocato, quindi, una fattispecie riconducibile unicamente alla responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione (art. 2043 c.c.), come precisato univocamente dalla giurisprudenza della Corte (Cass. S.u. 22 luglio 1999, n. 500 e successive pronunzie conformi).

7. Il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato (art. 2047, comma primo, c.c.). Nel caso di specie non è ravvisabile l'ipotesi dell'illecito permanente, cioè di un fatto che perdura immutato nel tempo, bensì quella dell'illecito istantaneo.

L'atto illecito istantaneo si distingue dall'atto illecito permanente - con le relative conseguenze in ordine alla decorrenza della prescrizione - perché nel primo la condotta dell'agente si esaurisce prima o nel momento stesso della produzione del danno, mentre in quello permanente essa perdura oltre tale momento e continua a cagionare danno per tutto il corso della sua durata (vedi, tra le altre, Cass. 8



febbraio 1990, n. 875). In altri termini, la permanenza va intesa non già in riferimento al danno, bensì al rapporto eziologico tra il comportamento *contra ius* dell'agente, qualificato dal dolo o dalla colpa, e il danno. Nel caso di specie, la violazione ad opera del Comune delle regole di una corretta selezione dei concorrenti (accertata dal giudicato amministrativo) aveva leso la situazione protetta di interesse legittimo e prodotto un danno (sia pure liquidabile immediatamente solo in termini di perdita di *chance*), mentre il perdurante successivo inadempimento concerneva soltanto le conseguenze pregiudizievoli.

8. Neppure il ricorrente principale può invocare utilmente il principio secondo il quale, essendo la responsabilità extracontrattuale configurata nell'art. 2043 c.c., una fattispecie complessa, che si perfeziona quando sono realizzati tutti i fatti ed eventi che la compongono, tra cui l'insorgenza e la conoscibilità del danno ingiusto, ne discende che, ove il danno cagionato dall'evento ad un soggetto si sia verificato in un determinato momento, ma si sia esteriorizzato in un momento successivo, è da questo secondo momento che comincia a decorrere il termine di prescrizione cui è soggetto il diritto al risarcimento del danno. Invero, in materia di diritto al risarcimento del danno da illecito extracontrattuale, qualora si tratti di un illecito che, dopo un primo evento lesivo, determini ulteriori conseguenze pregiudizievoli, il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria per il danno inerente a tali ulteriori conseguenze decorre dal verificarsi delle medesime solo se queste ultime non costituiscono un mero sviluppo ed un aggravamento del danno già insorto, bensì la manifestazione di una lesione nuova ed autonoma rispetto a quella manifestatasi con l'esaurimento dell'azione del responsabile (Cass. S.u. gennaio 2008, n. 5809; Cass. 3 aprile 2009, n. 8156). Nel caso concreto, come già osservato, il danno era insorto con il comportamento illegittimo tenuto



dall'amministrazione nello svolgimento della procedura di concorso, mentre le conseguenze successive determinate dalla mancata ottemperanza al giudicato amministrativo costituivano mero sviluppo ed aggravamento del danno già insorto.

9. Non rileva poi nella controversia il problema se il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione debba collocarsi al tempo del verificarsi del fatto (peraltro già risolto in tal senso dalla giurisprudenza della Corte: Cass. S.u. n. 500 del 1999, cit., che ha negato la sussistenza della cd. "pregiudiziale amministrativa"), oppure se, ai sensi dell'art. 2935 c.c., la possibilità di agire per il risarcimento del danno ingiusto causato da atto amministrativo illegittimo presupponga l'avvenuto annullamento dell'atto, atteso che non è contestato il decorso del quinquennio anche considerando la data del passaggio in giudicato della sentenza di annullamento della graduatoria del concorso.

10. Non rileva neppure il principio dell'effetto interruttivo provocato dalla proposizione dell'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo (affermato da Cass. S.u. 8 aprile 2008, n. 9040), nonché dal conseguente ricorso allo stesso giudice amministrativo per l'ottemperanza al giudicato, atteso che esula dalle questioni poste dai motivi di ricorso in esame la sussistenza di ulteriori atti interruttivi intervenuti dopo il giudicato amministrativo. E' vero, infatti, che l'interruzione della prescrizione costituisce oggetto di una difesa e non di un'eccezione in senso stretto (Cass. S.u. 27 luglio 2005, n. 15661), cosicché il giudice deve rilevare d'ufficio i fatti che l'hanno determinata, se essi risultano da prove acquisite al processo, non essendo necessario che la parte difendendosi dall'eccezione di prescrizione opponga espressamente la prima intervenuta interruzione, e ciò perché la prescrizione si basa non solo sul passaggio del tempo,

ma sul mancato esercizio del diritto per un tempo determinato, cosicché quando il diritto è stato in precedenza esercitato, l'eccezione di prescrizione non è fondata e il giudice, dovendo applicare il diritto al fatto, deve dichiararlo (vedi Cass. 28 marzo 2000, n. 3726). Ma, ai fini del rilievo di ufficio dell'interruzione, come già osservato, è indispensabile che i fatti che la integrano siano compiutamente allegati e comprovati; nei motivi di ricorso vi è soltanto un generico accenno all'instaurazione di giudizio di ottemperanza, senza neppure l'indicazione delle date degli eventi cui riconnettere gli effetti interruttivi, sicché resta preclusa per il giudice di legittimità la possibilità di rimproverare al giudice di merito l'omesso esame di fatti decisivi ai fini dell'applicazione del principio di diritto sopra richiamato.

11. Alla stregua di quanto precisato al punto n. 2, il rigetto del ricorso principale produce, per il mancato avveramento della condizione, l'assorbimento del ricorso incidentale per difetto di interesse al suo esame.

12. La peculiarità della vicenda e della controversia induce a ritenere la sussistenza di giusti motivi per compensare per l'intero le spese e gli onorari del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte di cassazione, a Sezioni unite, riunisce i ricorsi; rigetta il ricorso principale e dichiara assorbito il ricorso incidentale; compensa per l'intero le spese e gli onorari del giudizio di cassazione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione del 9 febbraio 2010.

Il Presidente

Massimo...

Il Consigliere estensore

Giuseppe...

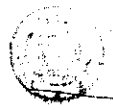
IL CANCELLIERE

Giovanni Giambattista

9.2.10.n.1.r.g.25040.05

Deposita in Cancelleria

- 3 MAR 2010



IL CANCELLIERE
[Signature]