

Provvedimento di annullamento in autotutela del decreto di ammissione con riserva di alcuni soggetti negli elenchi speciali dei catalogatori e degli esperti catalogatori per mancanza di requisiti

C.G.A. - Sez. Giurisdizionale - Sentenza 16 dicembre 2015 , n. 680

N. 680/2015 Reg. Prov. Coll.
N. 667 Reg. Ric.
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso n. 667/2012 R.G. proposto da:

G. S. e P. A., rappresentate e difese dagli Avv. Vincenzo Zummo, Alessandro Cucchiara e Michele D'Anca, con domicilio eletto presso Michele D'Anca in Palermo, Via Lazio n. 13;

contro

ASSESSORATO REGIONALE BENI CULTURALI AMBIENTALI E PUBBLICA ISTRUZIONE, in persona dell'Assessore in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, presso la cui sede distrettuale in Palermo, Via A. De Gasperi, n. 81, domicilia;

per la riforma

della sentenza del TAR SICILIA - PALERMO (Sez. III) n. 02454/2011, resa tra le parti, concernente: Istituzione Elenco Speciale dei Catalogatori della Regione Siciliana - Esclusione

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale Beni Culturali Ambientali e Pubblica Istruzione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il Consigliere Giuseppe Mineo e uditi per le parti gli Avvocati M. D'Anca e l'Avv. dello Stato Tutino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Viene in discussione l'appello avverso la sentenza citata in epigrafe, con la quale il primo Giudice ha dichiarato in parte irricevibile e per la restante parte ha rigettato:

A) il ricorso introduttivo delle Signore G. S. e P. A. per l'annullamento del decreto del Dirigente Generale dell'Assessorato Regionale Beni Culturali, Ambientali e Pubblica Istruzione n. 5016 del 13 gennaio 2009 - di annullamento in autotutela del D.D.G. n. 8656 del 13 giugno 20065 e di modifica parziale dei Decreti D.G. n. 8776/2005 e n. 8777/2005 - con il quale le ricorrenti, prima ammesse con riserva, erano state escluse dall'elenco speciale dei catalogatori e da quello degli esperti catalogatori, per mancanza di requisiti; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, compresa la nota prot. n. 111569 del 20 novembre 2008; nonché, in via derivata: della disposizione dell'Assessorato Regionale Beni Culturali Ambientali e Pubblica Istruzione - pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 5 del 30 gennaio 2009 - e del D.D.G. n. 9127 del 16 dicembre 2008, avente per oggetto "Inserimento di alcuni soggetti nell'elenco speciale degli esperti catalogatori";

B) il ricorso per motivi aggiunti, con il quale le medesime ricorrenti hanno chiesto, per altri motivi, l'annullamento dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, e per il risarcimento dei danni patiti per effetto dell'illegittima attività amministrativa.

Nel giudizio si è ritualmente costituita per resistere all'appello l'Amministrazione appellata per mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

Nell'udienza del 25 febbraio 2015 l'appello è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Per la migliore comprensione delle questioni controverse, torna utile premettere che la sentenza qui appellata segue all'esito di una vicenda scandita dai seguenti atti e decisioni in sede giurisdizionale.

a) Con un primo ricorso (n. 2980/2005), le ricorrenti hanno impugnato il provvedimento con il quale l'Assessorato resistente aveva inserito i loro nominativi tra i soggetti non ammessi all'iscrizione negli elenchi speciali degli "esperti catalogatori", motivando il provvedimento con la ritenuta "assenza del servizio prestato presso enti pubblici". All'esito della domanda cautelare accolta dal TAR, l'Amministrazione provvedeva ad inserire "con riserva" le ricorrenti negli elenchi, mediante l'attribuzione di un punteggio "pari a zero". Con sentenza TAR n. 1106/2008, quindi, il ricorso veniva accolto in parte "con salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione".

b) In ragione dell'esito così sanzionato, la stessa Amministrazione regionale ha emanato il decreto n. 5015/2009, impugnato con il ricorso introduttivo del presente giudizio di primo grado, con il quale, a modifica dei precedenti provvedimenti, depennava le odierni appellanti dall'Elenco Speciale dei Catalogatori e da quello degli "Esperti" Catalogatori, sul motivo del "mancato possesso del requisito temporale minimo dei due anni consecutivi di attività catalografica negli ultimi dieci anni". Nelle more, le odierni ricorrenti chiedevano la condanna dell'Amministrazione all'esecuzione della citata sentenza TAR n. 1106/2008, sul motivo che la decisione resa aveva accolto il gravame proposto avverso il loro mancato inserimento negli elenchi dei catalogatori e degli esperti catalogatori. La richiesta esecuzione, tuttavia, veniva respinta con sentenza n. 6919/2010 dallo stesso Tribunale, atteso che il giudicato del 2008 si era limitato a statuire la illegittimità dell'esclusione degli elenchi unicamente sotto il profilo denunciato con il ricorso introduttivo, mentre aveva lasciato del tutto impregiudicato il contenuto degli ulteriori provvedimenti rimessi all'esercizio del potere discrezionale spettante all'autorità amministrativa, titolare della relativa funzione e competenza.

Ciò premesso, riguardo al presente giudizio introdotto con ricorso n. 768/2009 R.G. con il quale le odierni appellanti hanno impugnato i provvedimenti citati in epigrafe, il primo Giudice, dopo aver respinto la domanda cautelare - con decisione peraltro confermata da questo CGA - con la sentenza qui gravata ha quindi respinto i ricorsi nei termini riferiti in epigrafe.

Dopo aver ritenuto, in particolare: I) Infondato il primo motivo dedotto con il ricorso introduttivo ("Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere sotto diversi profili"). Il primo Giudice, infatti, ha ritenuto - in linea con quanto già assentito dallo stesso Tribunale con la sentenza n. 6919/2010 - che l'Amministrazione con il provvedimento impugnato in realtà abbia riesercitato il proprio potere, rispetto del giudicato formatosi sulla cit. sentenza n. 1162/2008. D'altra parte, riguardo alla denunciata assenza di motivi dai quali desumere l'interesse pubblico che deve giustificare l'annullamento in autotutela di un provvedimento, vale nella fattispecie la rilevata, ancorché sopravvenuta, mancanza dei requisiti che avrebbero potuto legittimare l'inserimento delle ricorrenti nell'elenco dei catalogatori e degli esperti catalogatori: mancanza - rileva lo stesso Decidente - invero neppure contestata con il ricorso introduttivo. - Ovvero II) Irricevibile ai sensi dell'art. 43 c.p.a. il ricorso "per motivi aggiunti", così come formulato dalle ricorrenti con la memoria del 15 aprile 2011. Secondo il TAR, infatti, attraverso tale gravame le ricorrenti - deducendo, in particolare, di aver svolto ininterrottamente attività catalografica presso il Consorzio S. ai sensi dell'art. 6 della legge n. 160/1988, a partire dall'indizione della procedura selettiva (D.A. n. 8857/20029) - in realtà "avrebbero tentato di introdurre nel processo l'asserito possesso dei requisiti la cui assenza è posta alla base del provvedimento oggi impugnato": atteso che detta censura avrebbe dovuto

essere proposta nel termine di decadenza previsto per la proposizione dell'originario gravame.

Peraltro, la mancanza dei requisiti richiesti renderebbe infondato anche il secondo motivo di censura del ricorso introduttivo con il quale, in maniera invero "assertiva ed indimostrata", veniva denunciato che l'Amministrazione "relativamente ad alcuni soggetti che erano stati originariamente esclusi dall'iscrizione nei suddetti elenchi speciali...avrebbe poi provveduto ad ottemperare alle pronunce rese dal TAR Sicilia".

Allo stesso modo, infine, è stata rigettata dal Primo Giudice la domanda risarcitoria, atteso la legittimità dell'operato dell'Amministrazione e la conseguente assenza dell'ingiustizia del danno altrimenti arrecato alle ragioni delle ricorrenti.

Con l'appello qui proposto, la difesa delle ricorrenti ha impugnato dinanzi a questo Consiglio di Giustizia Amministrativa la decisione resa in prime cure, denunciando, con il primo motivo, l'erronea declaratoria di irricevibilità del ricorso; e, con il secondo motivo, l'erronea declaratoria della sentenza nella parte in cui ha ritenuto infondato il ricorso, riproponendo altresì le censure rivolte avverso i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo.

L'appello appare fondato per i ragioni che qui di seguito si precisano.

Invero, la presente controversia ruota intorno al "requisito temporale dei due anni di esercizio dell'attività di catalogazione negli ultimi 10 anni", la cui mancanza l'Amministrazione ha invocato a presupposto dell'impugnato provvedimento di annullamento in autotutela prot. n. 5016/2009. Rispetto alla eccepta sussistenza di siffatto requisito, la decisione resa in prime cure ha riformulato la questione in relazione ad un duplice profilo: nel rito, con la dichiarata improcedibilità della censura sollevata dalle ricorrenti, per le ragioni sopra riferite; ovvero, in relazione al merito di quanto altrimenti sostenuto dall'Amministrazione a motivo dell'annullamento in autotutela, dopo avere "accertato, dall'esame delle istanze, che le ricorrenti, nei dieci anni anteriori alla data di presentazione delle medesime, hanno svolto complessivamente mesi 18 di attività catalogografica utile per l'inserimento nei sopradetti elenchi (luglio 1995 - dicembre 1996) non raggiungendo, pertanto, il requisito temporale minimo prescritto di due anni".

In relazione al profilo della improcedibilità, come dichiarata in prime cure, vale quanto allegato dalla difesa di parte appellante, quando richiama quel passaggio del ricorso introduttivo n. nel quale le ricorrenti hanno evidenziato "...che l'invocato nuovo profilo di esclusione - cioè del requisito temporale sopra evidenziato - oltre ad essere smentito per tabulas in forza della documentazione già prodotta dalle odierni ricorrenti con la proposizione del giudizio (R.g. n. 2980/2005) non è stato esaminato da Codesto On. TAR con la pronuncia n. 1106/2008 per la semplice ragione che non poteva formare oggetto di sindacato giurisdizionale in quanto non menzionato negli atti censurati con il ricorso deciso dalla predetta sentenza". Il riferimento alla "documentazione già prodotta" operato dalla difesa delle parti appellanti, invero, era rivolto inequivocabilmente alla documentazione con la quale le medesime ricorrenti avevano attestato "il possesso del suddetto requisito tecnico, avendo svolto durante il triennio 1993 - 1996, per trentasei mesi consecutivi, attività di catalogazione del patrimonio culturale della Regione siciliana presso il Consorzio S., in forza della legge n. 160/1988": così come attestato dalla stessa sezione del TAR che ha deciso sul presente ricorso introduttivo, in seno alla motivazione prodotta a sostegno della sentenza n. 1106/2008, all'esito del giudizio n. 2980/05 R.G..

Ebbene tale motivo, per come rappresentato nel ricorso introduttivo al presente giudizio, può reputarsi sufficiente per contestare il motivo dedotto dal primo Giudice come ragione di improcedibilità: tutto conto, in particolare, del risalente indirizzo (v. Cons. Stato, IV, n. 5367 del 2005 e V, n. 3437 del 2007), ribadito altresì da questo Consiglio di Giustizia Amministrativa, quando ha ritenuto che "Il giudice amministrativo può procedere alla individuazione dei motivi di ricorso tenendo conto non solo delle censure espressamente enunciate, ma anche di quelle desunte chiaramente dall'esposizione dei fatti ovvero dall'intero contesto del ricorso, con la conseguenza che il vizio di ultrapetizione non sussiste allorquando viene accolta una domanda che, pur se non espressamente formulata, sia comunque contenuta nel ricorso introduttivo del giudizio" (CGA, s.g., n. 902/2011). Detto indirizzo, invero, può valere in relazione al motivo eccepito, per giustificare la censura sollevata con il primo motivo d'appello, tenuto conto sia del complessivo contenzioso intercorso tra le odierni appellanti e l'Amministrazione sull'oggetto qui controverso, come sopra documentato; sia, soprattutto, del fatto che il richiamo alla documentazione attestante il possesso dei requisiti temporali in capo alle ricorrenti viene operato dallo stesso decidente che poi ha erroneamente deciso, in relazione al ricorso introduttivo, la improcedibilità del motivo.

Anche nel merito, d'altra parte, l'appello appare fondato, dal momento che dalle attestazioni effettuate dal Consorzio S., versate in atti e non altrimenti contestate, risulta il possesso del requisito temporale del biennio, dal momento che la sig. G. S. "ha operato, alle dipendenze del Consorzio.. dal 8 ottobre 1993 al 31 dicembre 1996, in qualità di rilevatore per i lavori del Progetto " Il patrimonio storico artistico negli edifici ecclesiastici siciliani", ex legge n. 160/1988 dicembre [...]. E che inoltre ha frequentato un corso di formazione di h. 405 inerente alla mansione"(Attestato, Palermo 31 dicembre 1996). Mentre anche la sig.ra Presti, dagli attestati versati in atti risulta che "ha operato, alle dipendenze del Consorzio.. dall'8 ottobre 1993 al 31 dicembre 1996, in qualità di amministrativo per i lavori del Progetto " Il patrimonio storico artistico negli edifici ecclesiastici siciliani", ex legge n. 160/1988 dicembre [...]. (Attestato, Palermo 31 dicembre 1996).

Per entrambe le posizioni delle appellanti, risulta così infondato il motivo temporale di esclusione addotto dai provvedimenti impugnati. Per conseguenza, in riforma di quanto deciso in prime cure, l'appello appare fondato e deve essere accolto.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese dei due gradi del giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello, come in epigrafe proposto, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla i provvedimenti impugnati in primo grado.

Spese dei due gradi compensate.

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

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Marco Lipari

IL CONSIGLIERE

Antonino Inastasi

IL CONSIGLIERE

Silvia La Guardia,

IL CONSIGLIERE EST

Giuseppe Mineo

IL CONSIGLIERE

Alessandro Corbino

Depositata in Segreteria il 16 dicembre 2015

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)