

Pubblicato il 30/04/2026

N. 03397 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 03040/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3040 del 2025, proposto da -OMISSIS-, in qualità di amministratrice di sostegno di -OMISSIS-, quali eredi a titolo universale di -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Dario Alessandro Ricciardi, che si dichiara antistatario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Istruzione e del Merito e l'Ufficio Scolastico Regionale Campania, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Ottava) n. 5429/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Merito e dell'Ufficio Scolastico Regionale Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2026 il Cons. Daniela Di Carlo e udito l'avvocato Dario Alessandro Ricciardi;

### FATTO e DIRITTO

1.- La signora -OMISSIS-, in qualità di amministratrice di sostegno di -OMISSIS-, e la signora -OMISSIS-, hanno impugnato la sentenza di cui in epigrafe, con la quale l'adito TAR per la Campania ha dichiarato inammissibile il ricorso in riassunzione proposto dai germani Luigi e -OMISSIS-, subentrati quali eredi a titolo universale alla madre -OMISSIS-, originaria ricorrente.

Il ricorso era stato da questa proposto per ottenere l'accertamento del diritto, con conseguente condanna dell'amministrazione, al ristoro dei danni patrimoniali e non patrimoniali dalla medesima subiti, a causa dell'illegittimo provvedimento di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale, dalla scuola media statale -OMISSIS-, in cui ricopriva il ruolo di -OMISSIS- adottato dall'amministrazione nei suoi confronti in data 6 febbraio 1995, ma poi annullato in sede giurisdizionale con sentenza n. -OMISSIS-del TAR per la Campania, confermata con sentenza n.-OMISSIS-del Consiglio di Stato, Sezione IV, passata in cosa giudicata.

Il ricorso in questione era già stato dichiarato inammissibile una prima volta dall'adito Tribunale con la sentenza n.-OMISSIS-, in quanto ritenuto proposto oltre il termine

decadenziale del 15 settembre 2000 previsto dall'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001.

Avverso la predetta sentenza, gli eredi della prof.ssa -OMISSIS-, nelle more deceduta, avevano proposto ricorso per revocazione per non essere stato, il loro difensore, reso edotto della data di fissazione dell'udienza, oltre che per il mancato invio dell'avviso di deposito della decisione.

Il ricorso era stato rigettato dal Tribunale con la sentenza n. -OMISSIS-.

Tale pronuncia è stata, quindi, appellata innanzi al Consiglio di Stato, Sezione IV, che, con sentenza di accoglimento n. -OMISSIS-, ha revocato l'originaria sentenza dichiarativa della inammissibilità del ricorso e ha rimesso la causa avanti al medesimo Tribunale.

Riassunto il giudizio, con la sentenza oggetto della presente impugnativa, il Tribunale ha nuovamente deciso la causa nel senso della inammissibilità del ricorso, assumendo in motivazione la correttezza dell'originaria pronuncia, con riguardo alla ritenuta tardività del ricorso, ai sensi dell'art. 69, comma 7, del Testo unico del pubblico impiego, di cui al d.lgs. n. 165/2001 ("TUPI"), proposto dopo la scadenza del termine decadenziale del 15 settembre 2000.

2.- L'appello lamenta, in sintesi, la violazione e falsa applicazione dell'art. 69, comma 7, d.lgs n. 165/2001, il diniego di giustizia e di tutela giurisdizionale, l'omessa pronuncia sui motivi di ricorso, la mancata considerazione della specificità del caso esaminato, la violazione e comunque l'errata applicazione del principio *tempus regit actum* e della regola *ratione temporis*, oltre alla violazione dell'art. 2947 c.c.

Più in particolare, la sentenza impugnata avrebbe ricostruito i fatti di causa in modo erroneo e frettoloso, in quanto la questione controversa è sorta nell'anno 1995, quando cioè la materia rientrava nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sicché in questo medesimo plesso giurisdizionale la stessa ha continuato ad essere attratta, per il principio *tempus regit actum*, in relazione a tutti gli aspetti processuali,

ivi compresi quelli concernenti le controversie di natura risarcitoria scaturite dalle sentenze amministrative che acclarano la illegittimità degli atti impugnati, annullandoli.

Atteso, infatti, che, all'epoca dell'adozione dell'illegittimo provvedimento di trasferimento, tempestivamente impugnato e produttivo dell'allegato pregiudizio patrimoniale, vigeva la regola della pregiudizialità amministrativa e che l'azione di risarcimento avrebbe potuto essere attivata - negli ordinari termini di prescrizione - solo una volta accertata, con sentenza passata in giudicato, la illegittimità del provvedimento lesivo, ne conseguirebbe la inequivoca ammissibilità del ricorso risarcitorio dinanzi al giudice amministrativo, visto che, per la richiamata *vis* attrattiva che lega la vicenda risarcitoria a quella processuale di merito presupposta, al pari di questa la controversia risarcitoria risulterebbe insensibile ai mutamenti normativi intervenuti nelle more, e dunque anche rispetto a quello contenuto all'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, in relazione all'introdotta limite temporale del 15 settembre 2000.

Andrebbe da sé, quindi, che la suddetta decadenza non potrebbe ragionevolmente essere estesa al caso, come quello che qui ricorre, di un ricorso risarcitorio direttamente consequenziale ad un giudicato di annullamento intervenuto successivamente allo spirare del termine stesso.

3.- Una volta ottenuta la riforma della sentenza, l'appello invoca, inoltre, l'accoglimento del ricorso di primo grado, assumendo la sussistenza delle condizioni e dei presupposti per riconoscere la responsabilità in capo all'amministrazione, per avere serbato un comportamento, oltre che illegittimo, altresì fonte di correlativo danno ingiusto in conseguenza dell'illegittimo trasferimento d'ufficio disposto per incompatibilità ambientale, patito dall'originaria ricorrente -OMISSIS- e trasmesso *mortis causa* agli eredi a titolo universale, odierni appellanti.

Più nel dettaglio, è stato chiesto il ristoro per il danno non patrimoniale *sub specie* di pregiudizio morale, all'immagine, al prestigio, al decoro, alla dignità e all'onore, sia professionale che personale patito dalla professoressa, da liquidarsi in via equitativa nella misura che questo giudice riterrà più giusta e che si ritiene non possa essere stimato al di sotto della soglia di € 500.000,00, oltre interessi e rivalutazione a far data dall'adozione dell'illegittimo decreto di trasferimento (6 febbraio 1995) e fino al soddisfo.

Inoltre, è stato chiesto di riconoscere il danno alla salute *sub specie* di peggioramento delle precarie condizioni di salute in cui versava la professoressa, già inficiata nella deambulazione e aggravata al punto tale da provocarne una caduta con frattura di femore e lussazione del braccio destro, a cui è seguito un delicato intervento chirurgico, con accorciamento dell'arto destro fratturato e necessità dell'uso del bastone e di scarpe ortopediche, per un importo quantificabile in ulteriori € 500.000,00, oltre accessori come per legge.

Ancora, è stato domandato il riconoscimento del danno concernente le conseguenze sfavorevoli dovute alla decisione della professoressa di chiedere l'anticipato collocamento in quiescenza, anche a cagione dell'aggravarsi del suo stato di salute. Più in particolare, vengono domandate le differenze retributive tra la pensione percepita nel primo anno di quiescenza e la retribuzione che avrebbe invece continuato a percepire se fosse rimasta ancora in servizio. Nonché, l'ulteriore differenza tra quanto corrisposto a titolo di pensione e quanto la ricorrente avrebbe conseguito se avesse potuto far valere un ulteriore anno di servizio. Lo stesso dicasi quanto al trattamento di fine rapporto.

4.- Hanno resistito il Ministero dell'Istruzione e del Merito e l'Ufficio Scolastico Regionale Campania.

5.- Le parti appellanti hanno ulteriormente insistito sulle proprie tesi difensive, depositando memoria integrativa.

6.- Alla udienza pubblica del 17 febbraio 2026, la causa è passata in decisione.

7.- Il primo motivo di appello, con cui si censura la erronea declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per asserita tardività, è fondato.

8.- Anzitutto, è bene chiarire che, nella presente vicenda contenziosa, il collegio non è chiamato ad affrontare il problema interpretativo relativo all'applicabilità del termine decadenziale previsto dall'art. 30, comma 3, del codice del processo amministrativo, agli illeciti consumati in epoca anteriore allo *jus superveniens* contenuto in detta disposizione.

Tale questione è stata, infatti, già da tempo vagliata e risolta dall'Adunanza plenaria n. 6/2015, nel senso che *Il termine decadenziale di centoventi giorni previsto, per la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi, dall'articolo 30, comma 3, del codice del processo amministrativo, non è applicabile ai fatti illeciti anteriori all'entrata in vigore del codice.*

Tale principio è stato espressamente condiviso anche dalla sentenza impugnata, che difatti, *in parte qua*, non è stata fatta oggetto di appello, avendo la stessa espressamente riconosciuto che il suddetto principio è *chiaramente applicabile anche alla decadenza di cui al successivo quinto comma (riferita al caso in cui la domanda risarcitoria sia proposta a valle di una sentenza di annullamento del provvedimento che ha causato il danno)*, in adesione all'orientamento assunto dalla prefata sentenza dell'Adunanza plenaria.

9.- Oggetto di censura è il capo di sentenza con il quale il TAR ha statuito la operatività a monte della decadenza prevista dall'art. 69, comma 7, del d.lgs n. 165/2001, e cioè ben prima che entrasse in vigore (16 settembre 2010) il codice di rito amministrativo. In particolare, l'adito Tribunale non ha condiviso la tesi dei ricorrenti, secondo la quale la predetta disposizione sarebbe inapplicabile alla controversia in questione, poiché il definitivo annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento impugnato, foriero di danno ingiusto, è intervenuto dopo il decorso del termine decadenziale del 15

settembre 2000, previsto dal ridetto art. 69, per proporre le cause afferenti ai rapporti di lavoro instaurati ante 30 giugno 1998.

Il provvedimento di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale è stato infatti adottato in data 6 febbraio 1995, è stato tempestivamente impugnato dinanzi al TAR per la Campania e da questi annullato con sentenza n.-OMISSIS-, confermata dal Consiglio di Stato, Sezione IV, con sentenza n.-OMISSIS-, passata in giudicato, per l'appunto dopo lo spirare del termine del 15 settembre 2000.

Secondo il Tribunale, ciò non sarebbe sufficiente per escludere la maturata decadenza ai sensi del prefato art. 69, comma 7, del d.lgs n. 165/2001, in quanto – si motiva - va rimarcata la natura sostanziale della decadenza, con la conseguente estinzione delle domande relative a questioni attinenti al periodo anteriore al 30 giugno 1998, proposte, con ritardo, dopo il termine del 15 settembre 2000.

In particolare, secondo il Tribunale, *non è sostenibile che il termine in questione sia inapplicabile perché la sentenza di annullamento del provvedimento dannoso è stata resa dal Consiglio di Stato nel 2002 e, quindi, successivamente al decorso del termine medesimo. Difatti, se al codice del processo va riconosciuta una natura innovativa quanto all'introduzione del termine decadenziale di 120 giorni di cui sopra (art. 30 co. 3 e 5 c.p.a.), parimenti va riconosciuta natura innovativa alla previsione di cui al comma 5, che ha consentito di proporre la questione risarcitoria 120 giorni dopo il passaggio in giudicato della sentenza che ha statuito l'annullamento del provvedimento (illegittimo e) dannoso.*

Alla base del ragionamento del TAR, vi è la perentoria affermazione secondo cui *prima dell'introduzione di tale disposizione, infatti, il rapporto tra azione risarcitoria e azione di annullamento doveva ritenersi improntato ad autonomia, nel senso che la proposizione del ricorso giurisdizionale per l'annullamento del provvedimento non condizionasse l'introduzione di un'azione risarcitoria. In altri termini, l'azione risarcitoria avrebbe potuto essere proposta già prima o coevamente a quella di*

*annullamento, essendosi perfezionata la fattispecie dannosa già con l'emanazione del provvedimento.*

Per avvalorare tale conclusione, il Tribunale ha affermato:

*(i) occorre rammentare che il codice del processo ha posto fine a una lunga disputa giurisprudenziale in ordine all'operatività della cd. pregiudizialità amministrativa quanto al rapporto tra azione risarcitoria e azione di annullamento. La disputa in questione ha riguardato proprio l'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella di annullamento, affermata con forza dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno cassato come 'diniego di giurisdizione' le sentenze del giudice amministrativo che condizionavano la proposizione dell'azione risarcitoria alla previa proposizione dell'azione di annullamento: «proposta al giudice amministrativo domanda risarcitoria autonoma, intesa alla condanna al risarcimento del danno prodotto dall'esercizio illegittimo della funzione amministrativa, è viziata da violazione di norme sulla giurisdizione ed è soggetta a cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione la decisione del giudice amministrativo che nega la tutela risarcitoria degli interessi legittimi sul presupposto che l'illegittimità dell'atto debba essere stata precedentemente richiesta e dichiarata in sede di annullamento» (C. Cass., SS.UU. Sent. n. 30254 del 2008);*

*(ii) il codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010), sul presupposto dell'autonomia tra le due azioni, ha introdotto il menzionato termine decadenziale facendolo decorrere dal momento della produzione del danno (emanazione del provvedimento illegittimo e dannoso; 30 co. 3 c.p.a.) o dal momento in cui si accerta in via giudiziale l'illegittimità del provvedimento medesimo (30 co. 5 c.p.a.). La facoltà di proporre l'azione risarcitoria dopo che sia stata proposta l'azione di annullamento è sicuramente innovativa rispetto al quadro previgente e non scalfisce la teorica autonomia tra le due azioni i cui presupposti sono, in parte, diversi (la*

*illegittimità del provvedimento non implica senz'altro la produzione di un danno ingiusto, com'è noto);*

*(iii) la possibilità di esperire l'azione risarcitoria per la violazione degli interessi legittimi scaturente da un provvedimento amministrativo illegittimo (rilevante nel caso di specie ove si attribuisca, come appare preferibile, natura autoritativa al decreto di trasferimento per incompatibilità ambientale) è stata riconosciuta sin dalla fondamentale sentenza delle SS.UU. n. 500 del 1999 che affermò inequivocabilmente l'autonomia tra le due azioni (di annullamento e risarcitoria).*

Sulla base di tali premesse, il Tribunale è giunto a due conclusioni:

*- la prima, che non v'è dubbio che la fattispecie foriera di danno si sia perfezionata con l'emanazione (e l'applicazione) del decreto di trasferimento d'ufficio della originaria ricorrente intervenuto il 6 febbraio 1995 e che l'azione risarcitoria avrebbe potuto essere proposta entro il termine decadenziale del 15 settembre 2000 considerato che almeno dal 22 luglio 1999 (data di pubblicazione della sentenza n. 500 del 1999) non sussistevano dubbi in merito alla proponibilità di detta azione anche in rapporto agli interessi legittimi (peraltro, a taluni fini, riconosciuta anche prima nel settore del pubblico impiego ancora non privatizzato);*

*- e la seconda conclusione, che l'azione risarcitoria avrebbe dovuto essere proposta entro il termine decadenziale di cui al menzionato art. 69 co. 7 del TUPI in quanto il quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto costruisce il rapporto tra le due azioni, di annullamento e di risarcimento, nel senso della reciproca autonomia: la proposizione dell'una non incide sulla possibilità di proporre l'altra. Tale conclusione non è scalfita dalla menzionata disposizione dell'art. 30 co. 5 del c.p.a. che consente di proporre l'azione risarcitoria una volta che si sia concluso il giudizio di annullamento; tale disposizione, infatti, costituisce una innovativa soluzione, dal carattere eminentemente pratico poiché volta a evitare possibili problematiche applicative, ma non implica che il giudizio di annullamento perda la propria*

*autonomia sino a essere, come sembra ritenere la parte ricorrente, incluso nella fattispecie risarcitoria; essa, piuttosto, si è perfezionata nel momento in cui è emanato il provvedimento che produce il danno.*

Il Tribunale ha infine escluso la possibilità di concedere ai ricorrenti il beneficio della rimessione in termini, sia perché la parte non lo ha domandato, sia in quanto l'azione risarcitoria è stata proposta in data 15 luglio 2011, ossia con un ritardo così rilevante tanto dal termine di decadenza (2000) quanto dalla pronuncia di annullamento del Consiglio di Stato (2002), da non potere in alcun modo essere ritenuto giustificabile della maturata decadenza.

10.- Le argomentazioni del TAR non sono condivisibili.

11.- Il giudizio risarcitorio è stato proposto per ottenere il ristoro dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dalla ricorrente a causa dell'illegittimo provvedimento di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale disposto nei suoi confronti dall'amministrazione in data 6 febbraio 1995, e poi annullato in sede giurisdizionale dal TAR per la Campania con la sentenza n.-OMISSIS-, confermata da questo Consiglio di Stato, Sezione IV, con la sentenza n.-OMISSIS-, passata in giudicato.

La definitiva affermazione della illegittimità del provvedimento di trasferimento si è quindi avuta in epoca successiva al 15 settembre 2000, con la ridetta sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV,-OMISSIS-, di rigetto, come si è appena detto, dell'appello proposto contro la sentenza n. -OMISSIS-del TAR per la Campania, di annullamento del decreto di trasferimento in questione.

12.- L'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, prevede che *«sono attribuite al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'art. 63 del presente decreto, relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione*

*esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000».*

13.- La questione risarcitoria attiene ad un rapporto di lavoro sorto nel periodo anteriore al 30 giugno 1998 e il fatto illecito, sotto il profilo dell'illegittimità dell'atto, rimonta al decreto di trasferimento adottato in data 6 febbraio 1995.

È quindi *ratione temporis* pacifica la sussistenza, in relazione a tale controversia, della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto il prefato art. 69, comma 7, guarda alla data in cui l'atto è stato adottato, non alla conclusione del processo.

La questione che il contenzioso pone è se l'azione risarcitoria, che è stata proposta in data 15 luglio 2011, sia o meno tempestiva in base della disciplina all'epoca vigente.

14.- Per rispondere a tale quesito, occorre considerare che l'art. 69, comma 7, d.lgs. 165/2001, rappresenta una norma transitoria che ha accompagnato il passaggio dal vecchio regime pubblicistico al regime privatizzato delle controversie di pubblico impiego, iniziato il 1° luglio 1998.

Unitamente al carattere transitorio, alla norma è stata riconosciuta una natura sostanziale e processuale insieme, con due funzioni: la prima funzione è stata quella di prevedere un criterio temporale per la ripartizione della giurisdizione, individuando il discrimine alla data 30 giugno 1998 (per i rapporti costituiti dal 1° luglio 1998, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario; per quelli costituiti fino al 30 giugno 1998, la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo).

La seconda funzione è stata quella di introdurre un termine processuale per agire davanti al giudice amministrativo, prevedendosi che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data (30 giugno 1998) restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

Secondo l'orientamento costante della Cassazione, la suddetta previsione ha natura sostanziale e innovativa, non interpretativa, in quanto: a) introduce una disciplina

nuova, prima non prevista; b) non chiarisce norme precedenti, ma stabilisce *ex novo* l'ambito residuo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e introduce un nuovo termine per proporre il ricorso; c) opera solo per il futuro, mentre le norme interpretative operano retroattivamente (SS.UU., nn. 7504/2012 e n. 22034/2014).

Il termine previsto dal prefato art. 69, comma 7, è stato espressamente qualificato dalla norma come termine di decadenza, in coerenza con il rito amministrativo, tradizionalmente governato da termini perentori e decadenziali, diretti a garantire stabilità e certezza degli atti e dei rapporti amministrativi.

Dalla natura decadenziale del termine derivano conseguenze gravi, perché la mancata proposizione del ricorso entro il termine previsto rende l'azione inammissibile per tardività, estinguendo il diritto di azione anche per il futuro, e la relativa eccezione è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.

La funzione della decadenza introdotta dall'art. 69, comma 7, è duplice e comprensibile: si tratta di accelerare la definizione del contenzioso privatizzazione, evitando strascichi di ricorsi per fatti anche molto risalenti; e di definire rapidamente la giurisdizione residua del giudice amministrativo in una fase di transizione complessa.

In ragione di ciò, la ridetta previsione ha passato indenne il vaglio di costituzionalità, essendosi affermato che il termine decadenziale è ragionevolmente “*finalizzato alla buona amministrazione della giustizia*” e che lo stesso è “*in sé non eccessivamente breve*” (Corte costituzione, sentenza n. 6/2018).

15.- La suddetta funzione va tuttavia coordinata con i principi generali di certezza e di esigibilità nell'esercizio del diritto.

Sulla base del consolidato indirizzo esegetico seguito dalla giurisprudenza di legittimità e da quella amministrativa, l'esercizio del diritto rappresenta un concetto strettamente legato alla sua giuridica esigibilità: il diritto si considera, infatti, come non liberamente esercitabile, finché il danno non sia giuridicamente certo e finché la

pretesa risarcitoria non diventi esigibile, tanto più nei casi, al quale può essere accomunato quello che qui ricorre, in cui l'ingiustizia del danno dipenda dall'accertamento, tra gli altri elementi, della illegittimità dell'atto impugnato.

16.- Prima del codice di rito amministrativo, si era a lungo dibattuto sulla necessità o meno del previo annullamento dell'atto illegittimo, al fine di conseguire la tutela risarcitoria (cd. pregiudizialità amministrativa).

La Corte di Cassazione, con la nota sentenza n. 500/1999, nel riconoscere in termini generali la risarcibilità degli interessi legittimi, ha escluso la necessità del previo esperimento dell'azione di annullamento dell'atto amministrativo.

A tale sentenza ha fatto riferimento l'adito Tribunale, per avvalorare l'argomentazione secondo cui la ricorrente avrebbe ben potuto proporre l'azione risarcitoria entro il termine decadenziale del 15 settembre 2000, considerato che almeno dal 22 luglio 1999 (data di pubblicazione della ridetta sentenza n. 500 del 1999) non sussistevano dubbi in merito alla proponibilità di detta azione anche in rapporto agli interessi legittimi.

Tale argomentazione, tuttavia, ad avviso del collegio, prova troppo, in quanto si dà per scontato ciò che all'epoca, invece, scontato non lo era affatto, almeno non per entrambi i plessi di giustizia.

Infatti, solo nel plesso di giustizia ordinaria si era maturata l'idea che *il rapporto tra azione risarcitoria e azione di annullamento doveva ritenersi improntato ad autonomia nel senso che la proposizione del ricorso giurisdizionale per l'annullamento del provvedimento non condizionasse l'introduzione di un'azione risarcitoria. In altri termini, l'azione risarcitoria avrebbe potuto essere proposta già prima o coevamente a quella di annullamento, essendosi perfezionata la fattispecie dannosa già con l'emanazione del provvedimento.*

Di contro, è invece nota la diversa tesi espressa dalla giurisprudenza amministrativa, che, con la Plenaria n. 4/2003, ha enunciato l'opposto principio secondo cui il

risarcimento del danno a seguito di atti illegittimi dell'amministrazione non è conseguibile se non previo vittorioso esercizio dell'azione di annullamento dell'atto amministrativo.

È pur vero che la Cassazione, con tre successive ordinanze (n. 13659, n. 13660, n. 14842 del 2006), ha ribadito ancora una volta che la domanda di risarcimento poteva essere proposta anche in difetto di previo annullamento dell'atto; che il giudice amministrativo ha giurisdizione sulle domande di risarcimento del danno da interessi legittimi sia nel caso di domande contestuali di annullamento dell'atto e di risarcimento, sia nel caso di domande disgiunte; che il giudice amministrativo non può respingere, né dichiarare inammissibile, la domanda di risarcimento argomentando dal mancato previo annullamento dell'atto; e infine che, ove il giudice amministrativo ciò faccia, incorrerebbe in un diniego della propria giurisdizione sindacabile per il vizio di eccesso di potere giurisdizionale.

Ma è altrettanto vero che, rimessa nuovamente la questione alla Plenaria, la stessa ha continuato a manifestare il pregresso chiaro *favor* per il permanere della pregiudizialità, confermando, con la sentenza n. 12/2007, quanto già era stato statuito con la sentenza n. 4/2003, ovverossia la necessità - salvo i casi eccezionali di illegittimità macroscopica - del previo annullamento dell'atto, contenuto in una sentenza passata in cosa giudicata, idonea a segnare il *dies a quo* per azionare la domanda risarcitoria entro il termine di prescrizione del diritto stesso (e qui non era poi affatto chiaro se il termine si dovesse intendere come quinquennale o decennale, disputandosi della natura giuridica della responsabilità dell'amministrazione, da alcuni qualificata come extracontrattuale, da altri come contrattuale).

Tanto ha portato la Cassazione, negli anni successivi, ad annullare per diniego di giurisdizione le sentenze del Consiglio di Stato che negavano la tutela risarcitoria (sentenze n. 30254/2008 e n. 5464/2009).

17.- Nel passaggio da questo sistema a quello fondato sul nuovo codice del processo, lo scenario è profondamente mutato: per un verso, si è introdotto il principio della autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella annullatoria, e, per un altro verso, si è riscritta la regola della decorrenza del *dies a quo* per proporre la domanda risarcitoria, nel caso in cui si attenda la formazione del giudicato di annullamento dell'atto, termine che non ha più natura prescrizionale, bensì decadenziale. In particolare, all'art. 30, comma 1, si è previsto che *l'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma*. Al comma 3, che *la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo*. Infine, al comma 5, che *nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento, la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza*.

Facendo leva sul principio dell'inapplicabilità retroattiva di una disciplina limitativa del diritto di azione, la Plenaria n. 6/2015 ha affermato che *il termine decadenziale di centoventi giorni previsto, per la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi, dall'articolo 30, comma 3, del codice del processo amministrativo, non è applicabile ai fatti illeciti anteriori all'entrata in vigore del codice*.

Analogo principio, si è poi detto, vale per il comma 5 dello stesso articolo, muovendo dalla considerazione, comune alle tre fattispecie, che l'introduzione di un termine di decadenza di centoventi giorni –decorrente, a seconda dei casi, dalla verifica del fatto lesivo, dalla conoscenza del provvedimento dannoso o dal passaggio in giudicato della sentenza– costituisce un'innovazione legislativa rispetto al regime prescrizionale (quinquennale o decennale) operante in epoca precedente.

18.- Ciò vale a comprovare che, prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (16 settembre 2010), vigeva nei due plessi di giustizia, ordinaria e amministrativa, un contesto di obiettiva incertezza e mutevolezza, inidoneo a fornire agli operatori del diritto regole certe e prevedibili del comportamento processuale da tenere.

Lo stesso Tribunale, nella sentenza impugnata, ha riconosciuto come solo con il codice del processo si sia posta *fine a una lunga disputa giurisprudenziale in ordine all'operatività della cd. pregiudizialità amministrativa quanto al rapporto tra azione risarcitoria e azione di annullamento*, e inoltre che *(l)a disputa in questione ha riguardato proprio l'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto a quella di annullamento, affermata con forza dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno cassato come 'diniego di giurisdizione' le sentenze del giudice amministrativo che condizionavano la proposizione dell'azione risarcitoria alla previa proposizione dell'azione di annullamento: «proposta al giudice amministrativo domanda risarcitoria autonoma, intesa alla condanna al risarcimento del danno prodotto dall'esercizio illegittimo della funzione amministrativa, è viziata da violazione di norme sulla giurisdizione ed è soggetta a cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione la decisione del giudice amministrativo che nega la tutela risarcitoria degli interessi legittimi sul presupposto che l'illegittimità dell'atto debba essere stata precedentemente richiesta e dichiarata in sede di annullamento» (C. Cass., SS.UU. Sent. n. 30254 del 2008).*

Ciò è indubbiamente vero, ma l'argomento utilizzato dal Tribunale, oltre a provare troppo, appare invero utilizzato contro la stessa *ratio* per la quale la Cassazione aveva riconosciuto (dalla sentenza n. 500/1999 in poi), in termini generali, la risarcibilità degli interessi legittimi, per un verso riconoscendo la possibilità (e non l'obbligo) di proporre in via autonoma l'azione di risarcimento del danno, anche a prescindere dalla previa o contestuale proposizione dell'azione di annullamento, e per un altro verso

cassando per diniego di giurisdizione quelle sentenze che sostenevano la necessità del previo esperimento dell'azione annullatoria, seguito dalla effettiva caducazione dell'atto.

In altre parole, il Tar, spendendo l'argomento, pur in sé astrattamente corretto, della autonomia delle azioni, ha finito per tradire lo spirito alla base della fondamentale sentenza delle SS.UU. n. 500 del 1999, che aveva sì affermato l'autonomia tra le due azioni, ma al fine dare al privato la possibilità di ottenere una risposta di giustizia in più, e non certo quella di sottrargli l'azionabilità del rimedio risarcitorio, introducendo in via pretoria una decadenza assolutamente non prevista dalla legge, che solo il codice di rito amministrativo ha poi effettivamente previsto, più di dieci anni dopo.

Fino a quel momento, ossia fino alla fine degli anni Novanta, è quindi corretto affermare che, in via pretoria, era stata data al privato la possibilità di azionare la domanda risarcitoria anche in rapporto agli interessi legittimi, 'sganciata' dalla previa proposizione dell'azione caducatoria, e senza la necessità di attendere la formazione del giudicato di annullamento, ma ciò non rappresentava un obbligo, bensì una facoltà, ben potendo anche allora, il privato, optare per la soluzione, anch'essa legittima, di attendere la formazione del giudicato e proporre l'azione risarcitoria entro il termine, che all'epoca era ritenuto prescrizione, di dieci o cinque anni, a seconda che la responsabilità dell'amministrazione venisse qualificata, rispettivamente, come contrattuale o extracontrattuale.

Questo è ciò che è avvenuto, avendo la ricorrente prima agito per l'annullamento dell'atto adottato dall'amministrazione di appartenenza nel 1995; e, dopo ottenutane la caducazione in via giurisdizionale (la sentenza del TAR è del 1995, mentre quella del Consiglio di Stato che la ha confermata è del 2002), entro il previsto termine decennale prescrizione del diritto, e cioè nel 2011, ha azionato il rimedio risarcitorio. La parte ricorrente non era invece tenuta ad osservare il termine decadenziale del 15 settembre 2000 previsto dall'art. 69, comma 7, del Dlgs n. 165/2001, essendo ancora

pendente il giudizio sulla legittimità dell'atto (come si è visto, il giudicato si è formato ben due anni dopo lo spirare del ridetto termine, nel 2002).

Del resto, ad opinare diversamente, si finirebbe per tradire, oltre alla *ratio* dell'ampliamento di tutela alla base dell'indirizzo pretorio dalla sentenza n. 500/1999 in poi, anche la *ratio* di giustizia poi attuata dallo stesso codice di rito amministrativo, che pur riconoscendo l'autonomia delle ridette azioni annullatoria e risarcitoria e pur rinunciando alla pregiudiziale amministrativa, rideclinata alla luce dell'art. 1227 c.c., non ha affatto obliterato l'importanza della formazione del giudicato, prevedendo anzi all'art. 30 lo specifico e innovativo termine di 120 giorni dalla formazione del giudicato medesimo, entro il quale promuovere l'azione risarcitoria.

19.- Se è quindi corretto affermare che l'azione risarcitoria autonoma non rappresenta(va) un obbligo, bensì una facoltà, per il privato, sia nel sistema ante codicem (grazie all'opera pretoria), sia in quello post codicem (per espressa previsione di legge, salvaguardando il vigente art. 30, c.p.a. la proponibilità dell'azione risarcitoria dopo la formazione del giudicato), ciò significa che è scorretta e va di conseguenza riformata la parte di motivazione sulla quale l'impugnata sentenza ha incentrato la declaratoria di inammissibilità della domanda risarcitoria, ossia che *l'azione risarcitoria avrebbe potuto essere proposta entro il termine decadenziale del 15 settembre 2000 considerato che almeno dal 22 luglio 1999 (data di pubblicazione della sentenza n. 500 del 1999) non sussistevano dubbi in merito alla proponibilità di detta azione (peraltro, a taluni fini, riconosciuta anche prima nel settore del pubblico impiego ancora non privatizzato), e inoltre che l'azione risarcitoria avrebbe dovuto essere proposta entro il termine decadenziale di cui al menzionato art. 69 co. 7 del TUPI in quanto il quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto costruisce il rapporto tra le due azioni, di annullamento e di risarcimento, nel senso della reciproca autonomia: la proposizione dell'una non incide sulla possibilità di proporre l'altra. Tale conclusione non è scalfita dalla menzionata disposizione dell'art. 30 co.*

*5 del c.p.a. che consente di proporre l'azione risarcitoria una volta che si sia concluso il giudizio di annullamento; tale disposizione, infatti, costituisce una innovativa soluzione, dal carattere eminentemente pratico poiché volta a evitare possibili problematiche applicative, ma non implica che il giudizio di annullamento perda la propria autonomia sino a essere, come sembra ritenere la parte ricorrente, incluso nella fattispecie risarcitoria; essa, piuttosto, si è perfezionata nel momento in cui è emanato il provvedimento che produce il danno.*

20.- Se quindi è corretta (e si ritiene che lo sia) la parte di motivazione in cui il Tribunale, adeguandosi alla Plenaria n. 6/2015, ha condiviso il principio di diritto secondo cui *l'introduzione di una preclusione, fondata sulla manipolazione esegetica della struttura e della portata della norma, finirebbe per frustrare in modo irragionevole e imprevedibile le aspettative di tutela e il legittimo affidamento in merito all'operatività della disciplina ratione temporis vigente, così arrecando un significativo vulnus ai principi costituzionali, comunitari ed europei in tema di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale*, è di conseguenza allora scorretto l'altro corno di motivazione, sfavorevole alla ricorrente, in cui, obliterandosi del tutto il valore dell'attesa del giudicato di annullamento dell'atto, si finisce qui sì per frustrare le legittime aspettative di tutela, oltre che la prevedibilità giudiziaria, perché si sacrifica ingiustamente e in modo sproporzionato la scelta processuale della ricorrente, di attendere gli esiti del giudizio di annullamento, con le relative motivazioni circa la illegittimità del comportamento serbato dall'amministrazione, al fine di meglio descrivere l'elemento dell'ingiustizia del danno.

Risulta infatti comprensibile, oltre che ragionevole, la decisione del privato di attendere l'esito del gravame avverso la sentenza di primo grado che ha annullato l'atto ovvero il passaggio in giudicato della sentenza medesima, piuttosto che proporre un'autonoma azione risarcitoria che potrebbe, in tesi, essere vanificata dall'eventuale accoglimento del gravame medesimo.

In ottica costituzionalmente orientata, va quindi riaffermato il differente ambito di efficacia oggettiva dell'art. 69, comma 7, del Dlgs n. 165/2001, che non è quello di privare il soggetto che agisce di un legittimo strumento di tutela, quella risarcitoria, che l'ordinamento gli riconosce e gli ha riconosciuto (prima in via pretoria, ante codicem, e poi in via legislativa, con il codice del processo amministrativo), bensì solo quello di gestire in modo ordinato le controversie insorte nei rapporti di pubblico impiego nati prima del 30 giugno 1998.

In questa prospettiva, non solo non sussiste antinomia alcuna tra il ridetto art. 69 e l'attuale art. 30, c.p.a., ma anzi dall'art. 30 è ritraibile un principio generale applicabile anche alle novità pretorie, quello stesso principio che la Plenaria n. 6/2015 ha declinato in riferimento alle novità normative, affermando la inapplicabilità retroattiva dello *ius superveniens* e la necessità di evitare il prodursi di un'irragionevole disparità di trattamento: *in quanto è consustanziale al sistema della successione delle leggi nel tempo la differenziazione di regime derivante da ogni novità normativa, in una con la non estensione retroattiva delle disposizioni che producano una modifica peggiorativa dell'assetto regolatorio precedente.*

La decadenza introdotta dall'art. 69 cit. con riferimento alla data del 15 settembre 2000 non può dunque ragionevolmente essere estesa al caso di un ricorso consequenziale ad una sentenza di annullamento intervenuta successivamente al termine stesso. Che è esattamente il caso di specie, essendosi il giudicato di annullamento formato dopo tale data: risulta decisiva, al riguardo, la circostanza che la giurisdizione sulla questione consequenziale trovava la propria fonte diretta nel nuovo testo del primo periodo del terzo comma dell'art. 7 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, che non conteneva preclusioni temporali, mentre si ricollega mediatamente alla giurisdizione in materia di pubblico impiego esercitata con la pronuncia precedente.

Deve quindi ribadirsi la necessità di interpretare restrittivamente la disposizione che prevede il termine decadenziale, fornendone una lettura conforme ai principi costituzionali relativi alla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive dei privati. Ne deriva la inequivoca ammissibilità del ricorso risarcitorio dinanzi al giudice amministrativo, visto che, per la richiamata *vis* attrattiva che lega la vicenda risarcitoria a quella processuale di merito presupposta, al pari di questa la controversia risarcitoria risulta insensibile ai mutamenti normativi intervenuti nelle more, e dunque anche rispetto a quello contenuto all'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, in relazione all'introdotta limite temporale del 15 settembre 2000.

Di conseguenza, va pure riformata la parte della motivazione in cui si è affermato che *la presente azione è stata proposta il 15 luglio del 2011 ossia con un ritardo così rilevante tanto dal termine di decadenza (2000) quanto dalla pronuncia di annullamento del Consiglio di Stato (2002) - da non poter in alcun modo essere ritenuto giustificabile.*

21.- Alla luce delle considerazioni che precedono, va quindi riformata la declaratoria di inammissibilità del ricorso.

22.- Prima di esaminare il merito del ricorso, è bene spendere qualche considerazione in punto di ammissibilità dell'azione anche sotto il profilo del rispetto del termine generale di proponibilità dell'azione.

Come si è poc'anzi detto, prima dell'emanazione del codice di rito amministrativo, il termine per proporre la domanda di risarcimento del danno aveva natura prescrizioneale, non decadenziale.

La natura prescrizioneale del diritto comporta che occorre verificare se il fatto illecito ascritto all'amministrazione costituisca espressione di responsabilità contrattuale ovvero extracontrattuale.

Come è noto, in base all'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, ai fini della individuazione del giudice destinato a conoscere le cause di risarcimento dei danni da

lesioni patite da pubblico dipendente prima del 30 giugno 1998, la suddetta verifica aveva ad oggetto l'accertamento se il fatto illecito fosse dipeso dalla violazione degli obblighi propri del datore di lavoro oppure dalla violazione del generale divieto del *neminem laedere*.

A tal fine, si è affermato che non rileva la qualificazione formale data dal danneggiato all'azione, essendo piuttosto necessario considerare i tratti propri dell'elemento materiale dell'illecito posto a base della pretesa risarcitoria, nel senso che deve affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario qualora venga addebitata all'amministrazione una condotta la cui capacità lesiva può indifferentemente esplicarsi sia nei confronti dei dipendenti che degli estranei, mentre deve essere affermata la giurisdizione del giudice amministrativo nel caso in cui venga denunciata una condotta tale da escluderne qualsiasi rilevanza nei confronti dei soggetti non legati all'amministrazione da un rapporto di pubblico impiego (*ex multis*, SS.UU., n. 1875/2011 e n. 4850/2013).

Declinando i ridetti principi, affermati in relazione al riparto di giurisdizione, alla questione della natura della responsabilità ascritta all'amministrazione, rispetto alla quale la prima è strettamente subordinata, si ricava che è decisivo accertare se il fatto lesivo denunciato violi il generale divieto di *neminem laedere* riguardi, quindi, condotte dell'amministrazione la cui idoneità lesiva possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini così come nei confronti dei propri dipendenti, costituendo in tal caso il rapporto di lavoro *mera occasione* dell'evento dannoso (responsabilità extracontrattuale), ovvero conseguenza alla violazione di obblighi specifici che trovino al *ragion d'essere* nel rapporto di lavoro, nel qual caso la natura contrattuale della responsabilità non può essere revocata in dubbio.

Il caso all'esame rientra all'evidenza in questa seconda ipotesi, atteso che il provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale rinviene la sua unica ed esclusiva ragione d'essere nel rapporto di pubblico impiego, non potendosi

prescindere dal rapporto organico e funzionale che lega il dipendente pubblico all'amministrazione, non configurandosi un siffatto rapporto rispetto alla generalità indistinta dei consociati.

Ciò significa che il termine prescrizionale del diritto al risarcimento del danno è quello decennale, rientrando lo stesso nel paradigma della responsabilità contrattuale.

Ne deriva, di conseguenza, la tempestività dell'azione, in quanto il diritto al risarcimento del danno è stato proposto nel 2011, entro cioè il termine prescrizionale di dieci anni dalla formazione del giudicato (2002).

In ogni caso, mette conto evidenziare che le amministrazioni intimate si sono costituite con atto di mero stile sia in primo che in secondo grado, non sollevando difese o eccezioni preliminari sull'azionabilità della pretesa, nemmeno, per quello che qui interessa, l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

23.- Nel merito, occorre prendere le mosse dalle sentenze con le quali si è acclarata la illegittimità dell'atto impugnato (sentenza n. -OMISSIS-del TAR per la Campania e sentenza n.-OMISSIS-del Consiglio di Stato, Sezione Quarta).

Le citate decisioni sono risolutive ai fini dell'accertamento della antigiuridicità della condotta serbata dall'amministrazione di appartenenza, che ha illegittimamente adottato un provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale in mancanza delle condizioni per potervi procedere e, comunque, senza motivare sui presupposti stessi.

24.- In base all'indirizzo consolidato della giurisprudenza amministrativa, la domanda di risarcimento va accolta quando sussiste la condotta umana volontaria (dolosa o colposa) che produca la lesione di un interesse giuridicamente protetto nella vita di relazione, dalla quale discendano, a loro volta, una serie di conseguenze negative economicamente valutabili riassumibili nel danno patrimoniale (complessiva sofferenza patrimoniale che l'evento lesivo produce a carico del danneggiato) e non

patrimoniale (pregiudizio sofferto in conseguenza della lesione di un interesse inerente alla persona socialmente rilevante).

In base al principio sancito dall'art. 2697 c.c. e recepito dall'art. 64 c.p.a., chi agisce in giudizio deve fornire la prova dei fatti costitutivi della domanda, ragion per cui, laddove il privato agisca per il risarcimento dei danni provocati da illegittimo esercizio del potere amministrativo, è tenuto a fornire, in modo rigoroso e circostanziato, la prova di tutti gli elementi dell'illecito, sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale) sia quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante) (*ex multis*, Cons. St., sez. II, 28 aprile 2021 n. 3414).

Con riferimento specifico alle ipotesi di risarcimento conseguente all'illegittimità di un provvedimento amministrativo, che è il caso che qui ricorre, l'ingiustizia del danno deve essere valutata avendo riguardo alla lesione del bene della vita posto a fondamento della domanda di risarcimento e riconducibile all'adozione dell'atto illegittimo.

La responsabilità civile dell'amministrazione non consegue infatti in via automatica all'annullamento del provvedimento amministrativo o all'accertamento della sua illegittimità, occorrendo anche la prova che dalla colpevole condotta amministrativa sia derivato, secondo un giudizio di regolarità causale, un pregiudizio direttamente riferibile all'assunzione o all'esecuzione della determinazione *contra ius* lesiva del bene della vita spettante al ricorrente (Cons. St., sez. II, 4.5.2022, n. 3481).

Affinché, infatti, la lesione possa considerarsi ingiusta, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria - anche se non sufficiente - per accedere alla tutela risarcitoria (Cons. St., sez. II, 20.5.2019, n. 3217).

Sotto il profilo soggettivo, invece, l'elemento psicologico della colpa va individuato nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ossia in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in

ragione dell'interesse protetto di colui che ha un contatto qualificato con la P.A. stessa (Cons. St., sez. VI, 7.9.2020, n. 5389).

25.- Con la sentenza n.-OMISSIS-, il TAR per la Campania ha annullato, in accoglimento del ricorso proposto dalla dante causa degli odierni appellanti (al tempo preside anticipatamente collocatasi a riposo in seguito al trasferimento d'ufficio del quale si tratta), il decreto del Direttore generale dell'istruzione secondaria di 1° grado presso il Ministero della pubblica istruzione in data 6 febbraio 1995, notificato il successivo 10 febbraio, con cui era stato disposto il trasferimento d'ufficio di detto capo d'istituto per incompatibilità ambientale, dalla scuola media statale -OMISSIS- alla scuola media statale "Guarano" di Melito di Napoli, unitamente al parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione in data 11 novembre 1994 ed alle note del-OMISSIS- con condanna alle spese dell'Amministrazione resistente.

26.- La ridetta sentenza è stata confermata da quella n.-OMISSIS-del Consiglio di Stato. Si è in particolare evidenziato trattarsi del trasferimento d'ufficio di una preside a seguito del verificarsi di un complesso di episodi che, in punto di fatto, oggettivamente e indipendentemente dal giudizio espresso arbitrariamente dagli ispettori che li hanno verificati e acriticamente recepito dall'organo consultivo e dall'Autorità decidente, lasciano emergere l'insofferenza (fomentata da uno o più insegnanti della scuola fortemente radicati nell'ambiente) alla corretta gestione degli interessi pubblici, una sensibilità anomala alle indicazioni di opportunità provenienti da organizzazioni sindacali in ordine alle misure da adottare in situazione di conclamata inagibilità di locali adibiti a sede di istituto scolastico, emersi a seguito di non equivoci rilievi della competente USL (denunciati dalla Preside alle competenti autorità e rimasti senza alcuna risposta) orchestrati sapientemente attraverso organi di stampa, l'insofferenza del corpo docente, verso i tentativi del Capo di Istituto di porre un freno a pratiche a dir poco disinvolute del corpo docente e delle famiglie (quale la raccolta non autorizzata di fondi di notevole consistenza per fare fronte a viaggi di

istruzione non autorizzati, privatamente gestite da un docente senza iscrizione in bilancio o l'irregolare acquisto di libri per la biblioteca scolastica) ed in definitiva un diffuso malcostume amministrativo e contabile, radicatosi nella prassi dell'istituto, del tutto refrattario e minaccioso nelle sue reazioni di fronte ai tentativi del Preside stesso di ricondurre a legalità ed alle regole di una corretta prassi amministrativa la conduzione della scuola (singolari, al riguardo, le giustificazioni addotte in sede ispettiva all'aggressione verbale, particolarmente violenta ed irripetibile, esercitata dal docente contrariato per non essere stato nominato vice preside).

Si è inoltre sottolineato come dalla descritta situazione, di cui rendono conto la documentazione in atti e, con ampia riproduzione, la stessa sentenza appellata, l'Amministrazione scolastica ha tratto conseguenze a carico del Capo di istituto che non si sottraggono alle censure di legittimità sollevate in primo grado dalla ricorrente e legittimamente accolte dal giudice di primo grado.

Se pure è pacifico che il trasferimento per incompatibilità ambientale di un pubblico dipendente è espressione di potestà ampiamente discrezionale, ciò non toglie che lo stesso non si sottrae al sindacato del giudice amministrativo sotto il profilo della logicità, della completezza di motivazione e dell'eventuale travisamento dei presupposti.

In ciascuno di tali vizi è invero incorsa l'Amministrazione scolastica nell'adozione della misura in contestazione.

Il provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale di un pubblico dipendente non può prescindere da un nesso di riferibilità dello stato di disordine e di disagio al comportamento del dipendente stesso, ancorché incolpevole, ed è legittimo solo quando il trasferimento costituisca misura adeguata al fine di restituire all'ufficio pubblico il perduto prestigio.

*Manifesto è sul punto il difetto di motivazione, in quanto l'apprezzamento relativo alla scarsa disponibilità al dialogo ed alla spiccata tendenza a ricercare motivi di*

*conflittualità non si rapporta in nessun modo alle gravi e significative manifestazioni di turbolenza e irregolarità provenienti dal restante personale della scuola ed in particolare, come fatto rilevare dal giudice di primo grado, proprio da quei docenti che essendo collaboratori del Preside, avrebbero dovuto cooperare – con assoluta lealtà - con lo stesso nel compito di ricondurre a regolarità e legalità la vita dell'istituto.*

*Stupisce, invero, non poco che il Ministero non abbia compiuto alcun apprezzamento delle concorrenti responsabilità e sia rimasto altresì indifferente a fronte di episodi che costituivano evidente espressione di un modo a dir poco disinvolto di concepire la gestione della cosa pubblica, contro cui si dirigevano le reazioni (del tutto isolate e fortemente contrastate con ogni mezzo, anche intimidatorio e denigratorio) del Capo di istituto.*

*Il vizio del provvedimento impugnato (che l'Amministrazione assume essere correttamente motivato per relationem) è insito proprio nell'aver accordato credibilità non ai "fatti" (che invero vengono riportati nelle relazione ispettiva in tutta la loro sconcertante veridicità e che avrebbero dovuto costituire, in quanto tali, il presupposto sul quale doveva innestarsi la valutazione dell'organo decidente) ma alle incongrue e del tutto contraddittorie ed ingiustificate valutazioni che di tali fatti hanno reso (indebitamente) le relazioni, chiaramente volte a giustificare, "ammorbidire" e minimizzare le gravi responsabilità del corpo docente e di taluno dei suoi componenti, a carico esclusivo della Preside.*

*Inoltre, si è motivato: Ma a prescindere dal dato formale di per sé viziante, ulteriori aspetti sintomatici dell'eccesso di potere denunciato dalla ricorrente nel ricorso di primo grado è la circostanza che in nessun modo il Ministero abbia ritenuto di dovere prendere in esame e valutare i circostanziati episodi, non addebitabili alla Preside (ed anzi da questa tempestivamente denunciati all'Amministrazione scolastica, così da provocarne le ispezioni) che sono tutti emersi nella loro veridicità, proprio da*

*quelle stesse relazioni ispettive dalla quale quali, al contrario, sono state indebitamente tratte le sole conclusioni valutative, chiaramente quanto ingiustificatamente parziali.*

*La natura non sanzionatoria del trasferimento per incompatibilità ambientale di un pubblico dipendente, non esonera l'Amministrazione dal considerare e valutare se – in una situazione come quella obiettivamente riscontrata dagli ispettori – sia affettivamente addebitabile al dipendente investito delle funzioni dirigenziali il perturbamento venutosi a determinare nelle relazioni interne ed il malcontento ingeneratosi nella opinione pubblica, o se piuttosto la situazione ambientale ingeneratasi non abbia costituito un espediente, opportunamente orchestrato per sottrarsi (da parte di dipendenti ben altrimenti responsabili di violazione degli obblighi immanenti al rapporto) ad una scomoda presenza.*

*L'omessa considerazione e valutazione di tali fatti si configura, per quanto concerne il presupposto del provvedimento impugnato, ancor più viziante, ove si consideri che gli stessi furono, a tempo debito, opportunamente denunciati dal Capo d'Istituto.*

27.- Declinando i principi sopra illustrati alla luce del riportato giudicato, ritiene il collegio che sussistano le condizioni e i presupposti per riconoscere la responsabilità civile in capo alle amministrazioni intimate, in pari concorso, avendo le medesime adottato atti sia endoprocedimentali sia finali nella medesima serie procedimentale che ha portato all'illegittimo trasferimento per incompatibilità ambientale.

28.- Non tutte le voci di danno reclamate sono tuttavia ristorabili.

29.- In particolare, il ricorso risulta fondato solo in relazione al danno non patrimoniale *sub specie* di pregiudizio morale, all'immagine, al prestigio, al decoro, alla dignità e all'onore, sia professionale che personale.

Va infatti considerato che il decreto di trasferimento ha colpito la ricorrente al culmine della carriera, sempre specchiata e non adombrata da macchia alcuna, in base a quanto risulta dagli atti di causa.

Nel contesto cittadino, ma anche nei paesi limitrofi, la prof.ssa -OMISSIS- rappresentava agli occhi di tutti 'la preside' per antonomasia. Ai suoi insegnamenti e ai suoi rigori si sono formati moltissimi concittadini ed è stata ritenuta preziosa guida da tanti colleghi quando ha intrapreso la carriera di preside.

Quaranta anni di servizio prestigioso sono stati messi a dura prova da una vicenda amministrativa mal gestita dalle amministrazioni intime, che senza gli adeguati e opportuni approfondimenti istruttori del caso, hanno contribuito, con il proprio comportamento, sia pure inconsapevolmente, ma sicuramente colpevolmente, agli scopi di alcuni, di allontanare una presenza avvertita come insopportabile perché di ostacolo ad una gestione privatistica della cosa pubblica e di rottura del diffuso malcostume amministrativo e contabile radicatosi nella prassi dell'istituto (così la sentenza del Consiglio di Stato).

Di tanto devono necessariamente rispondere le intime amministrazioni, non tanto e non solo perché ad esse si deve l'adozione del provvedimento di trasferimento, ma soprattutto perché –come è stato giurisdizionalmente accertato– con quel provvedimento l'amministrazione ha inteso avallare proprio quegli atteggiamenti di malcostume alla base del tentativo di allontanamento.

La quantificazione del risarcimento, inevitabilmente in via equitativa, va stimata nella somma, che appare adeguata, di euro 15.000,00.

30.- Va invece rigettata la domanda di riconoscere il danno alla salute *sub specie* di peggioramento delle precarie condizioni di salute in cui versava la professoressa, già inficiata nella deambulazione.

Non si ravvede infatti il necessario nesso di causalità, immediata e diretta, tra il trasferimento ad altra sede e l'aggravamento delle condizioni di salute, al punto tale – si assume- da provocarne una caduta con frattura di femore e lussazione del braccio destro, a cui è seguito un delicato intervento chirurgico, con accorciamento dell'arto destro fratturato e necessità dell'uso del bastone e di scarpe ortopediche.

31.- Va infine respinta anche la domanda di riconoscimento del danno concernente le conseguenze sfavorevoli dovute alla decisione della professoressa di chiedere l'anticipato collocamento in quiescenza, anche a cagione dell'aggravarsi del suo stato di salute. Più in particolare, sono state domandate le differenze retributive tra la pensione percepita nel primo anno di quiescenza e la retribuzione che la stessa avrebbe invece continuato a percepire se fosse rimasta ancora in servizio. Nonché, l'ulteriore differenza tra quanto corrisposto a titolo di pensione e quanto la ricorrente avrebbe conseguito se avesse potuto far valere un ulteriore anno di servizio. Lo stesso dicasi quanto al trattamento di fine rapporto.

Anche in questo caso, non si ravvisa alcun nesso di causalità tra il trasferimento e le scelte di vita personali e professionali autonomamente assunte dalla ricorrente, che è ragionevolmente pervenuta a delle decisioni a lei più congeniali per stile di vita e prospettive di salute, senza che su ciò possa avere inciso il trasferimento, il cui rimedio tipico era rappresentato dalla impugnativa in via giurisdizionale, come difatti è avvenuto.

32.- In conclusione, in accoglimento dell'appello, va riformata la declaratoria di inammissibilità del ricorso per tardività e, in parziale accoglimento dei motivi di ricorso riproposti, le amministrazioni intimare vanno condannate al risarcimento del danno morale, mentre per la restante parte il ricorso va respinto.

33.- Le spese del doppio grado, liquidate nella misura indicata in dispositivo, seguono la soccombenza e vengono liquidate in favore del difensore dichiaratosi anticipatario e distrattario delle medesime.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- 1) accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ammissibile il ricorso di primo grado;
- 2) in parziale accoglimento dei motivi riproposti, condanna le amministrazioni intimete a risarcire in favore della ricorrente, e per essa agli odierni appellanti quali eredi a titolo universale, la somma complessiva di euro 15.000,00 per il danno morale, oltre interessi dalla data di pubblicazione della sentenza e fino all'effettivo soddisfo;
- 3) respinge per il resto;
- 4) condanna le amministrazioni intimete, in solido, a rifondere le spese del doppio grado che si liquidano nella misura complessiva di euro 5.000,00, oltre accessori di legge, da distrarsi in favore del difensore dichiaratosi antistatario delle stesse.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti e della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la originaria ricorrente e gli odierni appellanti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Daniela Di Carlo**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Lipari**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.