

Pubblicato il 26/05/2026

N. 04258/2026REG.PROV.COLL.

N. 08664/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8664 del 2024, proposto dalla signora Anna C., rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 09950/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della salute e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Giovanni Ardizzone e uditi i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 9950/2024 il T.A.R. del Lazio ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante per il risarcimento di tutti i danni da lei subiti e subendi per effetto del ritardo con cui le Amministrazioni resistenti hanno dato esecuzione alla sentenza del Tribunale del Lavoro di Roma n. 539/2020, pubblicata in data 21 gennaio 2020, con la quale è stata dichiarata *«l'illegittimità del d.P.C.M. del 19.01.18 che ha assegnato al dott. D. l'incarico di Direzione della Direzione Generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali del Ministero convenuto, con conseguente condanna delle amministrazioni resistenti alla reiterazione della valutazione dei concorrenti, da eseguire in conformità dei requisiti indicati nell'avviso del 14.12.17 e dando conto in maniera puntuale dei criteri adottati per la valutazione dei requisiti stessi»*.

1.1. Il T.a.r., in particolare, ha ritenuto inapplicabile al caso di specie la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 412/2019 in quanto essa *«è applicabile con riferimento alle sole strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri [...]»* e ha ritenuto infondata la censura di *«violazione e falsa applicazione dell'art. 2 bis, commi 1-bis, della legge n. 241/1990 [...]»* in quanto *«I termini per lo svolgimento dei procedimenti amministrativi sono stati sospesi dal 23 febbraio al 15 maggio 2020, in forza dell'art. 37 del decreto legge n.23, 8 aprile 2020. In sostanza, si ritiene che, atteso il termine decorrente dal 21 gennaio 2020, termine in cui è stata adottata la prima sentenza che ha disposto l'annullamento della procedura valutativa, l'arco temporale intercorrente fino al 29 settembre 2020, data nella quale è stata conclusa la procedura, vista anche il particolare momento storico, non può essere considerato un termine eccessivo che dà diritto all'indennizzo»*.

2. Con l'odierno gravame parte appellante censura l'indicata sentenza asserendo che il T.a.r. *«pur riconoscendo, in astratto, il diritto all'indennizzo richiesto, erroneamente respingeva il ricorso nel merito, non ravvisando il Giudice un ritardo nell'operato della pubblica amministrazione, in virtù della sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi durante il periodo pandemico dal 23 febbraio al 15 maggio 2010, prevista dall'art. 37 del decreto legge n. 23 dell'8 aprile 2020»*. Ciò posto, il gravame viene affidato a plurimi motivi rubricati in un unico titolo: *«error in iudicando; illegittimità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 2 bis, commi 1-bis, della legge n. 241/1990 e dell'art. 37 del decreto legge n. 23, 8 aprile 2020; violazione e falsa applicazione dell'art. 87, comma 5, d.l. n. 18 del 2020; diritto all'indennizzo da danno da mero ritardo; infondatezza e irragionevolezza della motivazione»*. In subordine, parte appellante solleva questione di incostituzionalità dell'art. 28, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98, ritenendo che il parametro forfettario di liquidazione del ritardo pari ad € 30 al giorno fino ad un massimo di € 2.000, sia in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

3. L'Amministrazione si è costituita con memoria del 20 novembre 2024.

4. Nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 1° aprile 2026, entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 73 del c.p.a.. L'appellante, infine, ha replicato con rituale memoria depositata il 15 aprile 2026.

5. Alla pubblica udienza del 7 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. L'appello è infondato e la gravata sentenza merita conferma con una più ampia e integrata motivazione.

7. In premessa va rilevato che, nel caso di specie, si controverte sul riconoscimento all'appellante del diritto all'indennizzo da "mero ritardo" previsto dall'art. 2 bis, comma 1 bis, della l. 241/1990 secondo cui *«[...] in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con*

le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento».

Parte appellante, in fatto, evidenzia che, con sentenza n. 539 del 21 gennaio 2020, il Tribunale di Roma – Giudice del Lavoro accoglieva il suo ricorso avverso gli esiti della procedura per l'individuazione dell'incarico dirigenziale di livello generale di Direttore della Direzione generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali, previsto dall'art. 13 del Regolamento di organizzazione del Ministero della salute. Lamenta che in data 29 settembre 2020, quindi dopo otto mesi dalla pronuncia del Giudice del lavoro, venivano valutati i curricula, e gli esiti di tale valutazione venivano inviati al Direttore generale e alla Presidenza del Consiglio ben sei mesi dopo, in data 30 marzo 2021. A suo avviso, quindi, *«la conclusione della procedura è avvenuta, per colpa dell'Amministrazione, soltanto dopo un anno e due mesi dalla sentenza che ha disposto l'annullamento della procedura valutativa, con un evidente ritardo rispetto ai principi di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa»*. Stigmatizza, in conclusione, che *«tale colpevole prolungamento temporale, di cui soltanto tre mesi - a tutto voler concedere – potrebbero risultare sospesi a causa delle misure di contenimento della pandemia Covid-19 (ma così non è!), ha determinato un ingiustificato ritardo e un conseguente danno alla dott.ssa C., che merita ristoro ai sensi dell'art. 2 bis, comma 1 bis, L. n. 241/1990»*.

Il perimetro della controversia, quindi, si concentra sull'accertamento dei presupposti per riconoscere all'appellante il preteso *«ristoro ai sensi dell'art. 2 bis, comma 1 bis della L. 241/1990»*.

In primo luogo l'accesso all'indennizzo in parola presuppone l'accertamento del ritardo che inizia a decorrere dalla scadenza del termine di 30 giorni assegnato per la conclusione del procedimento. Nel caso di specie, il ritardo è iniziato a decorrere dal 21 gennaio 2020, data di pubblicazione della sentenza n. 539 del Giudice del lavoro di Roma. Ciò posto, è irrilevante che la gravata sentenza abbia tenuto in considerazione solo l'arco temporale di 8 mesi intercorrente tra la citata data di pubblicazione della sentenza, avvenuta il 21 gennaio 2020 e il 29 settembre 2020, data in cui sono stati valutati i curricula, e non il maggior periodo indicato dalla parte appellante in un anno e due mesi calcolato al 30 marzo 2021, data in cui gli esiti della valutazione sono stati trasmessi al citato Direttore generale e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Collegio, a questo punto, osserva che il mero superamento del periodo di conclusione del procedimento, in difetto dell'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9 bis, l. n. 241/1990, non è sufficiente per riconoscere il diritto al risarcimento dei danni da "mero ritardo", ex art. 2-bis, comma 1 bis, della citata l. 241/1990. Conseguentemente le censure alla sentenza nella parte in cui il Giudice di primo grado ha ritenuto che il periodo di otto mesi non può essere considerato eccessivo poiché i procedimenti amministrativi erano sospesi, a causa delle misure di contenimento della pandemia da Covid dal 23 febbraio al 15 maggio 2020, in forza del d.l. n. 23 dell'8 aprile 2020, sono comunque inidonee a postulare un esito diverso del presente giudizio.

Difatti, secondo l'univoco orientamento giurisprudenziale, la possibilità di conseguire l'indennizzo da "mero ritardo" è condizionata alla previa tempestiva attivazione del potere sostitutivo di cui all'art. 28 del d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla l. n. 98 del 2013, il quale prevede al comma 2 che *«al fine di ottenere l'indennizzo, l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9-bis, della l. n. 241 del 1990»*, richiedendo l'emanazione del provvedimento non adottato. L'indennizzo per il danno c.d. da mero ritardo richiede, quindi, che il privato attivi il potere sostitutivo nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza

del termine di conclusione del procedimento (Cass. civ., sez. un., 3 agosto 2025, n. 22363; Cons. Stato, sez. IV, 17 agosto 2023, n. 7797; *Id.*, sez. IV, 10 maggio 2022, n. 3625).

Per di più, con l'art. 28, comma 10, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, il legislatore ha contestualmente provveduto a perimetrare l'ambito applicativo dell'art. 2-bis, comma 1-bis, legge n. 241/1990, circoscrivendone gli effetti, *«in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa iniziati successivamente alla medesima data di entrata in vigore»* (Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 3040). L'art. 28, comma 12, del citato d.l. n.69/2013, ad oggi inattuato, ha previsto che *«Decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi da quelli individuati al comma 10 del presente articolo»*.

Dunque, l'attuale ambito di efficacia della disposizione invocata resta ancora limitato, fino all'introduzione dei previsti regolamenti, ai soli procedimenti relativi allo svolgimento dell'attività di impresa. Per tale ragione è escluso che l'art. 2-bis, comma 1-bis, legge n. 241/1990, possa applicarsi alla fattispecie in esame.

In conclusione, applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso di specie, la domanda di indennizzo da ritardo va respinta, ritenendo il Collegio non sussistenti i requisiti e le condizioni fissate dal combinato disposto delle pertinenti previsioni della l.n. 241/90 e del d.l. n. 69/2013.

8. Il respingimento del ricorso in appello postula l'irrelevanza dell'eccezione di incostituzionalità dell'art. 28, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98 che prevede *«a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro»*.

9. Sussistono giustificati motivi, in ragione della peculiarità della controversia, per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella C. di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati: