

Civile Ord. Sez. L Num. 11787 Anno 2019

Presidente: NAPOLETANO GIUSEPPE

Relatore: BELLE' ROBERTO

Data pubblicazione: 06/05/2019

ORDINANZA

sul ricorso 21285-2014 proposto da:

RANIERI FRANCO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA TRIONFALE 21, presso lo studio dell'avvocato
FEDERICA CASAGNI, rappresentato e difeso
dall'avvocato ISABELLA DI BENEDETTO;

- ricorrente -

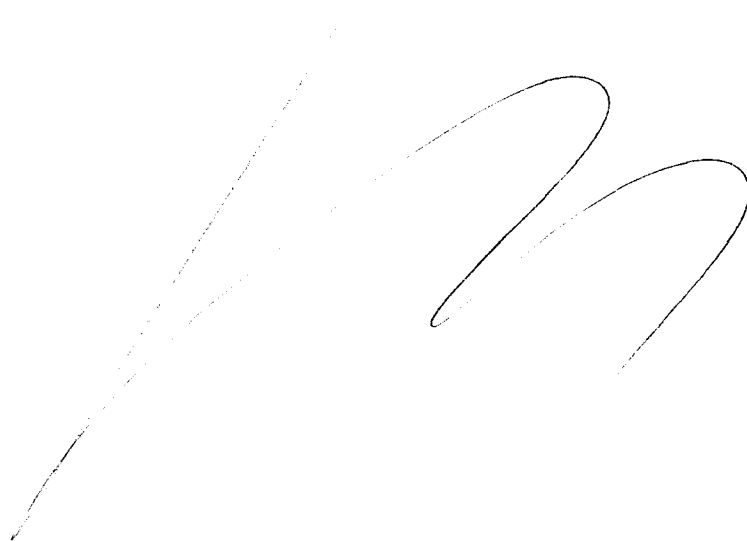
contro

REGIONE ABRUZZO, in persona del Presidente pro
tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI
PORTOGHESI 12, presso AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO, che la rappresenta e difende;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 245/2014 della CORTE D'APPELLO

di L'AQUILA, depositata il 17/03/2014, R.G.N.
1505/2013.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long diagonal stroke followed by two large, overlapping loops.

Rilevato che:

1.1. Con sentenza n. 245/2014, pubblicata in data 17 marzo 2014, la Corte di appello di L'Aquila, pronunciando sull'impugnazione principale proposta dalla Regione Abruzzo nei confronti di Franco Ranieri e su quella incidentale proposta da quest'ultimo, in riforma della decisione del Tribunale della stessa sede, rigettava la domanda del predetto intesa ad ottenere il risarcimento del danno per perdita di *chances* nel decennio 2000/2010 a causa del colpevole inadempimento contrattuale della Regione nello svolgimento delle procedure per la progressione verticale previste dall'art. 4 c.c.n.l. 31/3/1999, procedure che, pur previste dall'atto di organizzazione approvato con delibera G.R. n. 871 del 3/10/2001, non erano mai state portate a termine, nonostante le annuali predisposizioni di piani di fabbisogno e assunzioni;

1.2. la Corte territoriale, per quel che qui interessa, precisava che: *a)* alla luce della ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della cronologia della vicenda doveva escludersi la configurabilità di un diritto soggettivo dei dipendenti nonché di un corrispondente inadempimento dell'Amministrazione nei confronti dei lavoratori interessati alla vicenda stessa; *b)* le procedure selettive per la progressione verticale - finalizzate all'attribuzione di un nuovo e diverso inquadramento - nel Comparto di cui si tratta erano state previste dal citato art. 4 c.c.n.l. del 31 marzo 1999, che aveva riservato agli enti la relativa disciplina, rinviando agli "atti previsti dai rispettivi ordinamenti, nel rispetto dei principi di cui all'art. 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29" e successive modifiche (ora divenuto art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001); *c)* la Regione Abruzzo, con delibera G.R. n. 871 del 3 ottobre 2001 aveva, fra l'altro, definito i requisiti di accesso alle suddette procedure selettive di progressione verticale, previa programmazione triennale ed annuale dei fabbisogni del personale;

d) successivamente, con l'art. 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 era stato disposto, per tutte le Amministrazioni pubbliche, il blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato per il triennio 2005-2007; e) intanto la Regione, ogni anno, aveva regolarmente provveduto ad effettuare la prevista programmazione dei fabbisogni di personale ed ha anche siglato il 30 luglio 2007 con le OO.SS. un Protocollo d'Intesa al riguardo, che era stato seguito dalle delibere di Giunta n. 574 e n. 1175 del 2008 (con le quali erano stati approvati la Programmazione del fabbisogno di personale 2008-2010 e il Piano di assunzioni per i posti resisi vacanti nell'anno 2007, con l'individuazione dei posti da destinare alla progressione verticale e di quelli da destinare alla stabilizzazione dei precari); f) con la successiva delibera n. 61 del 25 febbraio 2009 la Giunta aveva momentaneamente sospeso l'avvio delle procedure di riqualificazione del personale per verificarne i costi; g) i bandi delle suddette procedure, emanati dopo la relativa riattivazione (con delibera 31 dicembre 2009, n. 843), erano stati poi annullati per effetto della sentenza del TAR Abruzzo n. 384 del 2001 (divenuta definitiva) ove era stata rilevata la violazione delle norme della legge n. 150 del 2009, nel frattempo entrata in vigore, con la quale il sistema delle progressioni verticali come delineato dal suddetto art. 4 del c.c.n.l. del 1999 era stato abbandonato; h) nella descritta situazione, si doveva escludere che potesse essere addebitato alla Regione un comportamento inerte o negligente con riguardo al lasso temporale trascorso per l'attivazione delle progressioni verticali di cui si trattava, tanto più che tale attivazione comportava il preminente rilievo della potestà organizzativa della PA; i) questo portava ad escludere che (prima della attivazione e conclusione della procedura) gli interessati potessero vantare una posizione di diritto soggettivo alla progressione verticale, potendo eventualmente avere solo un interesse legittimo al corretto

espletamento della procedura, quindi, un interesse di tipo pretensivo, derivante dall'omessa o ritardata attivazione delle procedure per la progressione verticale; l) ma la sussistenza di un simile interesse legittimo si sarebbe potuta affermare solo escludendo che i dipendenti fossero titolari di una mera aspettativa di fatto, come tale non tutelabile ed affermando invece che la loro situazione fosse tale da essere destinata ad un esito favorevole sulla base di un giudizio prognostico; m) nella specie, però, per molteplici ragioni la situazione dei dipendenti in argomento era da configurare come mera aspettativa di fatto, atteso che la Regione aveva correttamente fatto tutto ciò che poteva perché ricevesse realizzazione e se ciò non era accaduto lo si doveva principalmente la situazione di stallo venutasi a creare, che non era ascrivibile alla Regione; n) in particolare, portavano ad escludere che alla Regione potesse addebitarsi una colpevole inerzia al riguardo le seguenti considerazioni: - la natura meramente programmatica dell'art. 4 del c.c.n.l. cit. da cui derivava soltanto l'obbligo per la Regione di disciplinare le procedure selettive per la progressione verticale (obbligo adempiuto con la delibera n. 871 del 2001, avente del pari natura programmatica), ma non anche l'obbligo di emettere i relativi procedimenti di attuazione, che presupponevano che l'adozione degli atti di programmazione dei fabbisogni di personale fosse poi seguita dal relativo impegno di spesa; - il "blocco delle assunzioni" disposto dall'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, che ha riguardato anche le c.d. progressioni verticali (equiparate alle assunzioni di nuovo personale, come affermato reiteratamente dalla Corte costituzionale); - l'esclusione della derivazione di posizioni di diritto soggettivo dei dipendenti dal piano dei fabbisogni del personale, avente la finalità di individuare le risorse umane necessarie, tenendo conto delle disponibilità finanziarie e di bilancio, riconosciute come determinanti anche dall'art. 14, comma 1, del

c.c.n.l. del 1999 cit., ove si afferma: "1. Le procedure selettive di cui all'art. 4 sono indette, ai sensi delle vigenti disposizioni, nel rispetto della programmazione in tema di gestione delle risorse umane e di reclutamento del personale, utilizzando le risorse a tal fine disponibili nei bilanci degli enti"; - l'avvenuta riattivazione da parte della Regione - dopo una breve sospensione - della predette procedure selettive, a seguito della doverosa definizione della corrispondente programmazione dei fabbisogni di personale e delle conseguenti risorse; - l'attiva partecipazione della Regione stessa al giudizio dinanzi al TAR Abruzzo conclusosi con l'annullamento dei bandi delle citate procedure selettive; o) "ad ogni buon conto" andava precisato che non era, quindi, ipotizzabile alcun danno da perdita di "chance", che avrebbe potuto essere configurato solo se fossero state dedotte e provate concrete circostanze inerenti lo sviluppo delle procedure selettive in oggetto e l'eventuale utile inserimento degli interessati nelle relative graduatorie; p) nel ricorso, invece, ci si era limitati a configurare come danno per perdita di "chance" quello, ad avviso dei ricorrenti, derivante dal supposto colpevole inadempimento contrattuale della Regione, consistente nella mancata emanazione dei provvedimenti necessari per attivare le progressioni verticali previste dal c.c.n.l. di riferimento, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (15 novembre 2009), che di fatto le aveva abolite;

2. avverso tale sentenza Franco Ranieri ha proposto ricorso affidato a sette motivi;

3. la Regione Abruzzo, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha resistito con controricorso;

4. il ricorrente ha depositato memoria ex art. 380-bis.1 cod. proc. civ.;

Considerato che:

1. in via preliminare e per chiarezza deve essere precisato che è da escludere che la questione qui dibattuta sia stata "*medio tempore*" risolta in senso favorevole ai dipendenti nella sentenza delle Sezioni Unite 23 settembre 2013, n. 21678, come invece si sostiene nella memoria depositata ex art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.;

infatti, le Sezioni Unite in tale sentenza si sono pronunciate in merito ad una fattispecie diversa da quella che è oggetto del presente giudizio: in essa infatti i dipendenti pubblici ricorrenti contestavano il comportamento dell'Amministrazione consistente nel mancato avvio e/o completamento delle procedure di riqualificazione professionale previste dalla contrattazione collettiva (e, quindi, non l'esito delle procedure di selezione, né la erronea determinazione dei criteri di progressione, come accade anche nel presente giudizio), però, in quel caso, non essendovi stato alcun "blocco delle assunzioni" (o vicende similari) che potesse giustificare il comportamento della P.A., la Corte d'appello aveva ritenuto sussistente il denunciato inadempimento dell'obbligo facente carico al Ministero della Giustizia di avviare e completare le suddette procedure;

quindi, per effetto di tale ultima statuizione, era stato ritenuto configurabile, in linea teorica e nell'anzidetta vicenda, un diritto da perdita di *chance* dei dipendenti - non solo, come accade di consueto, con riguardo all'esito delle procedure di selezione e/o alla erronea determinazione dei criteri di progressione - ma anche per il mancato avvio e/o completamento delle procedure di riqualificazione professionale, in quanto derivante da una condotta considerata dalla Corte d'appello inadempiente (e, quindi, quanto meno colposa);

comunque, la Corte territoriale non aveva accolto le domande, ritenendo non dimostrato il danno da perdita di *chance*, sull'assunto secondo cui i ricorrenti non avevano provato, neppure

in via presuntiva e probabilistica, né la concreta possibilità di essere selezionati, né il nesso causale tra inadempimento e le *chance* di progressione professionale rivendicate;

le Sezioni Unite hanno respinto il ricorso, sottolineando che "la circostanza che la sentenza impugnata ritenga il Ministero del tutto inadempiente all'obbligo di completare le procedure di selezione avviate e mai concluse, infatti, non muta il contenuto degli oneri probatori dei dipendenti potenzialmente interessati alla progressione in carriera, sussistendo nell'ambito del giudizio dagli stessi avviato un ovvio onere di allegazione e prova che costituisce il fondamento stesso del potere di valutazione del giudice, che deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti, nonché i fatti non specificamente contestati dalla parte costituita (art. 115 cod. proc. civ., nel testo introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, applicabile *ratione temporis*)";

le Sezioni Unite hanno poi precisato che "i dati evidenziati nel ricorso non soddisfano a tale requisito, sia in punto di fatto, secondo il giudizio espresso dal giudice di merito, con accertamento congruamente articolato e non censurabile in sede di legittimità, sia sul piano del diritto qui rilevante, atteso che parte ricorrente con la sua impugnazione non fa altro che confermare l'equazione ritenuta insufficiente dal giudice di merito, e cioè che l'esistenza delle condizioni per l'avviamento di corrette procedure di selezione, di fronte al perdurante inadempimento di per sé comporterebbe l'esistenza del danno e il diritto al risarcimento";

ne deriva che dalla menzionata sentenza delle Sezioni Unite n. 21678 del 2013 - con la quale, peraltro, il ricorso dei dipendenti è stato respinto, come si è detto - certamente non possono trarsi argomenti a favore dell'accoglimento del presente ricorso, date le differenti caratteristiche delle fattispecie rispettivamente *sub iudice* nei due casi, a partire dal blocco delle assunzioni e dalla opposta

valutazione della condotta della P.A., rispettivamente espressa nei due casi dalle Corti d'appello interessate;

2. il ricorso è articolato in sette motivi;

2.1. con il primo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ. e con riferimento alla negazione del diritto alla progressione verticale e all'esistenza della decisione di coprire i posti tramite progressione dei dipendenti in servizio, violazione delle seguenti disposizioni: a) art. 35 d.lgs. n. 165 del 2001 nel testo operante *ratione temporis* (antecedente al d.lgs. n. 150 del 2009); b) art. 4 c.c.n.l. Regioni e Autonomie locali del 31 marzo 1999; c) artt. 115 e 116 cod. proc. civ.;

si rileva che la Corte d'appello, pur muovendo dall'esatto presupposto della natura programmatica e non immediatamente precettiva degli artt. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 4 del c.c.n.l. cit., tuttavia è pervenuta all'errata conclusione di negare la sussistenza del diritto soggettivo azionato dai dipendenti, in quanto non ha considerato che la Regione aveva dato piena attuazione alle linee programmatiche di cui alle disposizioni sopra citate con i piani di fabbisogno del personale e il piano assunzioni emessi sin dal 2002 nonché con le delibere della Giunta n. 574 e n. 1175 del 2008, avendo con tali atti assunto la vincolante e operativa decisione di coprire 545 posti tramite verticalizzazioni;

alla base del calcolo delle *chance* e dei relativi danni richiesti dai ricorrenti, vi erano appunto i suddetti atti, come riconosciuto dalla sentenza di primo grado riformata in appello, essendo in particolare da escludere che i piani di fabbisogno del personale e i piani assunzioni abbiano natura meramente programmatica, come risulta confermato dalla giurisprudenza in materia di scorrimento delle graduatorie di concorso;

pertanto, la Corte territoriale non avrebbe correttamente valutato le prove documentali esistenti nel fascicolo e rappresentate dagli atti richiamati;

si aggiunge che la Regione, nel decennio considerato, ha effettuato l'assunzione di centinaia di nuovi dipendenti proprio sulla base dei piani di fabbisogno di personale;

infine si sostiene che la Corte d'appello, nel fare riferimento alla previsione del limite percentuale pari al 50% dei posti messi a concorso da riservare alle progressioni verticali, avrebbe applicato il testo dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 risultante dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009, che si sostiene sia entrato in vigore con effetto dall'1 gennaio 2010 e che, quindi, non sia applicabile nella presente controversia (in cui si discute del decennio 1 gennaio 2000-31 dicembre 2009);

2.2. con il secondo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione dell'art. 1 cod. proc. civ., dell'art. 67 d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 2 della legge n. 2248 del 1865 all. E, contestandosi la statuizione contenuta nella sentenza impugnata con la quale la Corte d'appello, dopo aver ritenuto di configurare la posizione soggettiva dei dipendenti come interesse legittimo alla progressione verticale, non ha al contempo declinato la propria giurisdizione in favore di quella del giudice amministrativo, così violando le norme sul riparto di giurisdizione;

2.3. con il terzo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., "omesso esame della sussistenza della decisione di coprire i posti tramite verticalizzazioni e di svolgere le verticalizzazioni, fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti";

si sostiene che la Corte territoriale avrebbe trascurato di considerare che la Regione aveva assunto la "decisione esecutiva" di procedere alle progressioni verticali, come risulterebbe dai piani di

fabbisogno di personale e dalle citate delibere del 2008 - di cui si denuncia l'omesso esame, pur rappresentando il punto centrale della controversia - atti che rappresenterebbero sia il momento di nascita della *chance* di progressione dei dipendenti (cioè del diritto allo svolgimento delle progressioni) sia la misura della *chance* perduta;

2.4. con il quarto motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione dell'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, per avere la Corte d'appello escluso l'inerzia colpevole della Regione facendo riferimento anche al "blocco delle assunzioni" introdotto dalla suindicata norma, senza considerare che tale disposizione era applicabile soltanto alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle agenzie fiscali, agli enti pubblici non economici e agli enti di ricerca e non riguardava quindi le Regioni e gli enti locali, come ad avviso della ricorrente, si desumerebbe dalla lettura della norma stessa;

peraltro, il "blocco delle assunzioni" sarebbe comunque ininfluenza perché, avendo la Regione assunto delle obbligazioni (di tipo civilistico), aveva l'onere di verificare, in concreto, la propria capacità di adempimento degli impegni presi, derivanti dagli accordi collettivi stipulati e dalle sue stesse decisioni esecutive, non potendo quindi sottrarsi alle proprie responsabilità imputando "ad un agente esterno il blocco delle procedure" (si citano sul punto: Cass. 14 ottobre 1997, n. 10019 e Cass. 16 febbraio 2006, n. 3440 ove è stata affermata la responsabilità per colpa del contraente di un negozio sinallagmatico che abbia assunto delle obbligazioni poi non mantenute per difetto della consapevolezza richiesta dalla comune diligenza);

2.5. con il quinto motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione degli artt. 1375 cod. civ. e 97 Cost., sostenendosi che la Corte d'appello abbia considerato "non negligente" il comportamento della Regione nella gestione delle

progressioni verticali dei dipendenti, sulla base di una erronea valutazione delle risultanze processuali;

2.6. con il sesto motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., violazione degli artt. 1226 cod. civ., 2727-2729 cod. civ., 115 e 116 cod. proc. civ., censurandosi la statuizione con la quale la Corte territoriale ha, ad ogni buon conto, escluso che fossero state dedotte ed allegate circostanze dimostrative della *chance* posseduta e del danno subito, individuando tali circostanze come inerenti lo sviluppo delle procedure selettive in oggetto e l'eventuale utile inserimento nelle relative graduatorie;

si sostiene che la *chance* posta a base della domanda era quella dello sviluppo della carriera derivante dalle progressioni verticali e che la relativa prova era stata correttamente fornita sia pure ovviamente per presunzioni, come si desume dalla sentenza di primo grado;

2.7. con il settimo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., "omesso esame della sussistenza della prova della *chance* posseduta e del danno subito, fatto controverso decisivo per il giudizio", formulandosi, da un diverso punto di vista, le medesime censure prospettate nel sesto motivo;

3. ritiene il Collegio che il ricorso non è da accogliere;

4. in ordine logico, vanno in primo luogo dichiarati inammissibili il terzo, il quinto, e il settimo motivo, per le ragioni di seguito esposte;

4.1. il terzo motivo è inammissibile in quanto le censure con esso proposte si risolvono, nella sostanza, nella denuncia di errata valutazione da parte del Giudice del merito del materiale probatorio acquisito ai fini della ricostruzione dei fatti, in particolare con riguardo alla decisione asseritamente vincolante di coprire i posti tramite le verticalizzazioni e di svolgere le conseguenti procedure selettive;

si tratta, quindi, di censure che finiscono con l'esprimere un mero dissenso rispetto alle motivate valutazioni delle risultanze probatorie effettuate dalla Corte d'appello e che, come tali, sono di per sé inammissibili;

a ciò va aggiunto che in base all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ. - nel testo successivo alla modifica ad opera dell'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, applicabile *ratione temporis* - la ricostruzione del fatto operata dai Giudici del merito è sindacabile in sede di legittimità soltanto quando la motivazione manchi del tutto, ovvero sia affetta da vizi giuridici consistenti nell'essere stata essa articolata su espressioni od argomenti tra loro manifestamente ed immediatamente inconciliabili, oppure perplessi od obiettivamente incomprensibili (Cass. SU 7 aprile 2014, n. 8053; Cass. SU 20 ottobre 2015, n. 21216; Cass. 9 giugno 2014, n. 12928; Cass. 5 luglio 2016, n. 13641; Cass. 7 ottobre 2016, n. 20207), evenienze che qui non si verificano;

4.2. per analoghe ragioni, è inammissibile il quinto motivo con il quale - al di là del formale richiamo alla violazione di norme di legge contenuto nell'intestazione del motivo - nella sostanza si contesta inammissibilmente, per quanto si è detto sopra, la valutazione delle risultanze processuali che ha portato la Corte d'appello a qualificare "non negligente" il comportamento della Regione;

4.3. anche il settimo motivo, è inammissibile, oltre che destinato a restare comunque assorbito secondo quanto precisato *infra*, perché la relativa formulazione non è conforme all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., nel testo successivo alla modifica ad opera dell'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, applicabile *ratione temporis*;

5. il primo e il sesto motivo - da trattare insieme, data la loro intima connessione - vanno dichiarati inammissibili, per le ragioni di seguito esposte;

5.1. le censure proposte con i suddetti motivi poggiano sulle seguenti argomentazioni: 1) condivisione della statuizione della Corte d'appello sulla natura meramente programmatica dell'art. 4 del c.c.n.l. cit. da cui derivava soltanto l'obbligo per la Regione di disciplinare le procedure selettive per la progressione verticale (obbligo adempiuto con la delibera n. 871 del 2001, avente del pari natura programmatica), ma non anche l'obbligo di emettere i relativi procedimenti di attuazione, che presupponevano l'adozione degli atti di programmazione dei fabbisogni di personale; 2) assenza di contenuto immediatamente precettivo anche dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, ove sono indicati i principi che regolano le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, che vanno rispettati anche da parte delle Regioni e degli enti locali (come risulta sia dal comma 7 dell'art. 35 medesimo, sia dallo stesso art. 4 del c.c.n.l.); 3) assunzione da parte della Regione Abruzzo di una obbligazione di tipo civilistico all'attivazione ed effettuazione delle procedure selettive per le progressioni verticali, per effetto dei piani di fabbisogno del personale emessi a partire dal 2002 e della delibere di Giunta n. 574 e n. 1175 del 2008; 4) avvenuta deduzione e allegazione delle circostanze che dimostrerebbero la *chance* posseduta e il relativo danno mediante le delibere di Giunta n. 574 e n. 1175 del 2008, in conformità con quanto stabilito da Cass. SU n. 21678 del 2013 (di cui si è detto sopra);

5.2. le prime due argomentazioni suindicate sono del tutto pacifiche fra le parti (come si afferma anche in ricorso) e trovano pieno riscontro nel tenore letterale delle norme richiamate;

5.3. per quel che concerne l'esame della terza argomentazione deve essere rilevato che le censure sono prospettate senza il dovuto rispetto del principio di specificità dei motivi di ricorso per cassazione, in base al quale il ricorrente qualora proponga delle censure attinenti all'esame o alla valutazione di documenti (o atti processuali oppure atti amministrativi, come nella specie) è tenuto ad assolvere il duplice onere di cui all'art. 366, n. 6, cod. proc. civ. (a pena di inammissibilità) e all'art. 369, n. 4, cod. proc. civ. (a pena di improcedibilità del ricorso), indicando nel ricorso specificamente il contenuto del documento trascurato od erroneamente interpretato dal giudice del merito (trascrivendone il contenuto essenziale) e fornendo al contempo alla Corte elementi sicuri per consentirne l'individuazione e il reperimento negli atti processuali, onde porre il Giudice di legittimità in condizione di verificare la ritualità dell'allegazione del documento stesso e la sussistenza del vizio denunciato senza compiere generali verifiche degli atti (vedi, per tutte: Cass. SU 11 aprile 2012, n. 5698; Cass. SU 3 novembre 2011, n. 22726; Cass. 14 settembre 2012, n. 15477; Cass. 8 aprile 2013, n. 8569);

nella specie, se pure è indicato ove le delibere di Giunta regionale n. 574/2008 e n. 1175/2008 risultino allegate al fascicolo di primo grado (v. pag. 2 del ricorso), tuttavia di tali delibere non è riprodotto il contenuto nella parte utile a mettere in discussione l'interpretazione data dalla Corte territoriale agli atti deliberativi invocati dal ricorrente ed al contrario a ritenere che con le stesse (oltre che già con la Delibera n. 871/2001 in relazione alla quale non è neppure indicato ove la stessa risulti essere stata prodotta nel giudizio di merito) la Regione si fosse autovincolata ad effettuare le progressioni così determinando il sorgere di una posizione giuridica soggettiva tutelabile nei termini prospettati in ricorso;

5.4. questo porta all'inammissibilità delle censure proposte con i suddetti motivi, pur dovendosi sottolineare che - in linea teorica - come si desume dagli artt. 6 e 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, i piani di fabbisogno del personale sono atti programmatici organizzativi generali che servono a determinare con precisione - dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo - le risorse "massime" umane e materiali (di spesa) che le Amministrazioni pubbliche - e quindi anche le Regioni - di volta in volta, reputano necessarie per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e senza la loro emanazione le Amministrazioni non possono assumere nuovo personale compreso quello appartenente alle categorie protette (art. 6, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001);

ai sensi dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni (vedi art. 35 cit., comma 4), gli atti di programmazione del fabbisogno del personale sono deliberati dagli organi di vertice delle Amministrazioni pubbliche *"al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio"* (vedi art. 39 cit., comma 1): essi si sviluppano in prospettiva triennale ma devono essere adottati annualmente, sicché di anno in anno possono essere modificati in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale dell'Amministrazione interessata;

in base al successivo comma 19 dello stesso art. 39: *"le Regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le università e gli enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale"*;

come affermato da questa Corte, a partire dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997 cit., la programmazione del fabbisogno di personale è diventata parte strutturale dei piani di nuove assunzioni per una migliore gestione delle risorse finanziarie pubbliche (Cass. 26 settembre 2018, n. 23019, ove è stata esclusa la nascita di alcun diritto soggettivo alla stabilizzazione dei contratti a termine per inadempimento da illegittimo ritardo che era stato configurato nel mancato avvio delle relative procedure indicate nel piano delle assunzioni, dovuto al superamento del tetto di spesa stabilito, aggiungendosi che la sussistenza di un simile diritto sarebbe ammissibile solo nell'ipotesi in cui l'interessato abbia la concreta possibilità di definire con successo la procedura);

dalla piana lettura delle citate norme risulta evidente che, pur essendo gli atti di programmazione del fabbisogno di personale finalizzati a trovare il loro naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro, tuttavia essi non hanno efficacia immediatamente precettiva in quanto, nel rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della legge n. 449 del 1997 (vedi: Corte cost., sentenza n. 4 del 2004), perché possano essere avviate le procedure relative alle assunzioni programmate è, in primo luogo, necessario il relativo impegno finanziario;

nella specie, come ha osservato la Corte d'appello, l'individuazione delle disponibilità finanziarie è considerata determinante, ai fini dell'avviamento delle procedure selettive in oggetto, anche dall'art. 14, comma 1, del c.c.n.l. del 1999 cit., ove si afferma: *"1. Le procedure selettive di cui all'art. 4 sono indette, ai sensi delle vigenti disposizioni, nel rispetto della programmazione in tema di gestione delle risorse umane e di reclutamento del personale, utilizzando le risorse a tal fine disponibili nei bilanci degli enti"*;

detto questo con riguardo all'indiscussa natura dei piani di fabbisogno del personale e alla relativa disciplina essenziale, va comunque ribadito che, nella specie, la formulazione delle indicate censure senza il dovuto rispetto del principio di specificità dei motivi di ricorso per cassazione impedisce a questa Corte di verificare, in concreto, la correttezza dell'interpretazione fornita dei piani di fabbisogno e delle delibere di Giunta in oggetto che ha portato la Corte d'appello ad escludere la configurabilità del diritto soggettivo (da perdita di *chance*) prospettato dagli interessati, affermando che la posizione giuridica dei dipendenti non poteva che qualificarsi come mera aspettativa di fatto;

6. il secondo motivo è inammissibile in quanto, diversamente da quanto con esso si sostiene, nella sentenza impugnata non è rinvenibile alcuna violazione delle norme in materia di riparto di giurisdizione, visto che da essa risulta che la posizione giuridica dei dipendenti è stata qualificata come mera aspettativa di fatto non tutelabile in sede giudiziaria e comunque anche l'eventuale configurazione in termini di "interesse pretensivo" non avrebbe avuto alcuna incidenza sulla pacifica sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario (vedi, per tutte: Cass. 23 febbraio 2010, n. 4326; Cass. 29 novembre 2016, n. 24295);

7. il quarto motivo con il quale, come si è detto, si sostiene 1) l'inapplicabilità alle Regioni e agli enti locali del "blocco delle assunzioni"; 2) comunque irrilevanza dell'eventuale applicazione di tale blocco rispetto all'obbligazione assunta dalla Regione, non è fondato nei termini di seguito illustrati;

7.1. come già rilevato, a partire dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997 cit., se la programmazione del fabbisogno di personale è diventata parte strutturale dei piani di nuove assunzioni ciò è stato finalizzato ad una migliore gestione delle risorse finanziarie pubbliche;

quest'ultima osservazione, che conferma lo stretto legame tra piani di fabbisogno del personale e razionalizzazione della relativa spesa, dimostra l'erroneità dell'assunto secondo cui, nel periodo considerato, alle Regioni e agli enti locali - e quindi alla Regione Abruzzo - non sarebbe stato applicabile il "blocco delle assunzioni", il quale è stato concepito proprio come misura volta a contenere la spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni;

nel ricorso si sostiene che il suddetto assunto troverebbe la sua base nell'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, il quale effettivamente esordisce non includendo le Regioni fra gli enti destinatari del previsto *"divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, ad eccezione delle assunzioni relative alle categorie protette"*;

tuttavia, lo stesso comma 95 stabilisce poi che *"per le Regioni, le autonomie locali ed il Servizio sanitario nazionale si applicano le disposizioni di cui al comma 98"* dello stesso art. 1 della legge n. 311 del 2004;

il comma 98 (di cui in ricorso non si tiene conto) prevede che anche Regioni ed enti locali siano coinvolti nelle riduzioni di spesa per il personale, precisando che: *"ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, per le amministrazioni regionali, gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, sono fissati criteri e limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007, previa attivazione delle procedure di mobilità e fatte salve le assunzioni del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale"*;

è pacifico che, anche in anni precedenti, le Regioni e tali enti sono stati interessati ai blocchi delle assunzioni succedutisi nel tempo e non vi sono dubbi - né viene qui contestato - che tali misure hanno trovato applicazione anche con riguardo alle procedure selettive per passaggi di area;

l'adozione di tali misure è avvenuta in attuazione del cosiddetto "patto di stabilità interno" e dei conseguenti limiti da esso posti alla spesa corrente degli enti, di cui quella complessiva per il personale rappresenta un imponente aggregato e una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico (vedi: Corte cost., sentenza n. 4 del 2004 sulla disciplina in materia contenuta nella legge n. 448 del 2001; sentenza n. 36 del 2004, sull'art. 34 - Organici, assunzioni di personale e razionalizzazione di enti e organismi pubblici - comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289);

dal suddetto patto sono derivate significative limitazioni - e anche blocchi totali - per le assunzioni da parte delle Pubbliche amministrazioni comprese le Regioni, gli enti locali nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, imposte nel corso degli anni da leggi statali, al fine del contenimento della spesa pubblica e vigenti anche negli anni che rilevano nella presente controversia;

con specifico riferimento al blocco delle assunzioni che viene qui in rilievo, la Corte costituzionale ha precisato che l'obiettivo di contenimento della spesa per il personale - oltretutto di carattere transitorio - pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del "patto di stabilità interno", e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale (Corte cost., sentenza n. 4 del 2004 cit.);

è pacifico che per la "realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al Patto di stabilità

e crescita" (PSC) - stipulato nel 1997 tra gli Stati membri dell'Unione europea al fine di garantire il controllo delle rispettive politiche di bilancio pubblico, con l'assunzione dell'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo - con il cosiddetto "patto di stabilità interno" le Regioni e gli enti locali sono stati chiamati a concorrere alla realizzazione dei suddetti obiettivi;

in una recente sentenza (Cass. 11 luglio 2018, n. 18271) questa Corte ha ricordato che come chiarito dalla Corte costituzionale (vedi, per tutte: sentenze n. 36 e n. 4 del 2004) il suddetto "patto di stabilità interno" è stato introdotto con l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (ma, già prima, l'art. 48 della legge n. 449 del 1997, stabiliva obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale e locale, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; vedi: Corte cost., sentenza n. 507 del 2000);

esso si è tradotto all'inizio in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti (vedi: art. 28, comma 2, della legge n. 448 del 1998; art. 30, comma 1, della legge n. 488 del 1999), successivamente in un limite massimo alla crescita del disavanzo (art. 53, comma 1, della legge n. 388 del 2000; art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 2001) o ancora in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso (art. 29, commi 4 e 6, della legge n. 289 del 2002);

i principi contenuti nelle suddette disposizioni, anche nel nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma costituzionale del 2001, stati configurati dalla Corte costituzionale come principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, specificamente per la parte destinata ad incidere sulla spesa per il personale delle Regioni, degli enti locali e del Servizio

Sanitario Nazionale, trattandosi di una spesa la quale, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (Corte cost., sentenze n. 139 del 2012; n. 108 e n. 69 del 2011, che richiamano la sentenza n. 169 del 2007);

7.2. conclusivamente, pur non avendo l'art. 1, comma 95, l. n. 311/2004 direttamente introdotto anche per le Regioni il previsto blocco delle assunzioni (essendo a ciò ostative le prerogative di cui all'art. 117 Cost. e la potestà legislativa delle Regioni in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato), tuttavia detta norma, ai fini che interessano, va letta in combinato con il comma 98 che ha stabilito i precisi limiti alle Regioni ed agli enti locali sul versante della spesa pubblica e sul rilevante aggregato costituito dalle spese del personale (si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 72 del 2017, n. 218 e n. 153 del 2015 che hanno riconosciuto la legittimità di disposizioni dello Stato limitative nei termini anzidetti escludendo che le stesse siano invasive della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa affermando che l'incidenza su tale sfera è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale espressione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica);

secondo un condiviso indirizzo di questa Corte, la vigenza del "blocco delle assunzioni" ovvero l'esistenza di vincoli imposti dalle sopra evidenziate esigenze di spesa sono sufficienti ad escludere la configurabilità di una responsabilità extracontrattuale a carico dell'ente per il ritardo nell'espletamento dei concorsi (Cass. 21 maggio 2018, n. 12435);

7.3 da quanto sopra evidenziato deriva vieppiù l'assorbimento del sesto e settimo motivo che, oltre a presentare i profili di

inammissibilità evidenziati ai punti 4.3. e 5.3., in quanto attinenti, pur sotto profili diversi, al *quantum* della pretesa, sono comunque destinati ad essere travolti dall'infondatezza della stessa nell'*an*;

8. pertanto, il ricorso deve essere complessivamente respinto;

9. il diverso esito dei giudizi dei due gradi di merito e la sostanziale novità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13.

Così deciso nella Adunanza camerale del 28 febbraio 2019.

