

Cassazione civile sez. lav., 06/05/2019, (ud. 28/02/2019, dep. 06/05/2019), n.11779

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. NAPOLETANO Giuseppe – Presidente –

Dott. TRIA Lucia – rel. Consigliere –

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa – Consigliere –

Dott. MAROTTA Caterina – Consigliere –

Dott. BELLE' Roberto – Consigliere –

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 21279-2014 proposto da:

V.P., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA TRIONFALE

21, presso lo studio dell'avvocato FEDERICA CASAGNI, rappresentata e

difesa 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. 242/2014 della CORTE D'APPELLO di L'AQUILA,

depositata il 14/03/2014, R.G.N. 1493/2013.

Fatto

RILEVATO

che con sentenza in data 14 marzo 2014 la Corte d'appello dell'Aquila, pronunciando sull'impugnazione principale della Regione Abruzzo nei confronti di V.P. e su quella incidentale di quest'ultima avverso la sentenza del Tribunale della stessa sede n. 396/2013, accoglie l'appello principale e dichiara assorbito quello incidentale e in riforma della sentenza impugnata, respinge la domanda proposta dalla V. con il ricorso introduttivo del giudizio, volta ad ottenere il risarcimento dei danni per perdita di "chance" – e per qualsiasi altro titolo ex artt. 1218 e 2087 c.c. – derivanti dal prospettato "inadempimento contrattuale" della Regione nello svolgimento delle procedure per la progressione verticale previste dall'art. 4 CCNL 31 marzo 1999 del Comparto Regioni e Autonomie locali, verificatosi nel decennio 1999/2010;

che la Corte territoriale, per quel che qui interessa, precisa che:

a) alla luce della ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della cronologia della vicenda deve escludersi la configurabilità di un diritto soggettivo dei dipendenti nonchè 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 sono state previste dal citato art. 4 CCNL del 31 marzo 1999, che ha riservato agli enti la relativa disciplina, rinviando agli "atti previsti dai rispettivi ordinamenti, nel rispetto dei principi di cui al D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 36" e successive modifiche (ora divenuto D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 35);

c) la Regione Abruzzo, con delibera G.R. n. 871 del 3 ottobre 2001 ha, 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 la L. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 95, è 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, ha 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 è 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 ha 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), sono stati poi annullati per effetto della sentenza del TAR Abruzzo n. 384 del 2011 (divenuta definitiva) ove è stata rilevata la violazione delle norme della L. n. 150 del 2009, nel frattempo entrata in vigore, con la quale il sistema delle progressioni verticali come delineato dal suddetto art. 4 del CCNL del 1999 è stato abbandonato;

h) nella descritta situazione, si deve escludere che possa essere addebitato alla Regione un comportamento inerte o negligente con riguardo al lasso temporale trascorso per l'attivazione delle progressioni verticali di cui si tratta, tanto più che tale attivazione comporta il preminente rilievo della potestà organizzativa della PA;

i) questo porta 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 potrebbe affermarsi 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 è da configurare come mera aspettativa di fatto, che la Regione ha correttamente fatto tutto ciò che poteva perchè ricevesse realizzazione e se ciò non è accaduto lo si deve principalmente la situazione di stallo venutasi a creare, che non è ascrivibile alla Regione;

n) in particolare, portano ad escludere che alla Regione possa addebitarsi una colpevole inerzia al riguardo le seguenti considerazioni: 1) la natura meramente programmatica dell'art. 4 del CCNL 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; 2) il "blocco delle assunzioni" disposto dalla L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 95, che ha riguardato anche le c.d. progressioni verticali (equiparate alle assunzioni di nuovo personale, come affermato reiteratamente dalla Corte costituzionale); 3) 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 CCNL 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"; 4) 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; 5) l'attiva partecipazione della Regione stessa al giudizio dinanzi al TAR Abruzzo conclusosi con l'annullamento dei bandi delle citate procedure selettive;

o) "per completezza" va precisato che non è, 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 è 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 del CCNL di riferimento, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (15 novembre 2009), che di fatto le ha abolite;

che avverso tale sentenza V.P. propone ricorso affidato a sette motivi;

che la Regione Abruzzo, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, resiste con controricorso;

che il Pubblico Ministero deposita conclusioni scritte, chiedendo in via principale la rimessione della causa alla pubblica udienza e, in subordine, il rigetto del ricorso;

che la ricorrente deposita memoria ex art. 380-bis.1 c.p.c. nella quale, nel manifestare apprezzamento per la richiesta di trattazione in pubblica udienza avanzata dal Pubblico Ministero, sostiene che la questione qui dibattuta è stata "medio tempore" risolta in senso favorevole ai dipendenti nella sentenza n. 21678 del 2013 delle Sezioni Unite e quindi insiste per l'accoglimento del ricorso.

Diritto

CONSIDERATO

che, preliminarmente, il Collegio ritiene che la richiesta di trattazione in pubblica udienza effettuata, in via principale – rispetto al rigetto del ricorso, domandato in subordine – nelle conclusioni scritte del Pubblico Ministero non meriti accoglimento in quanto, nonostante la complessità della vicenda e le articolate argomentazioni del ricorso, la relativa decisione presenta aspetti d'evidenza compatibili con la trattazione in

camera di consiglio, visto che le censure appaiono “ictu oculi” in parte inammissibili e in parte infondate e può dirsi che la loro “novità” – o meglio originalità – dipende proprio da questo, come si dirà più avanti;

che, sempre 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 c.p.c.;

che, 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, nè 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;

che, 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);

che, 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, nè la concreta possibilità di essere selezionati, nè il nesso causale tra inadempimento e le chance di progressione professionale rivendicate;

che le Sezioni Unite hanno respinto il ricorso, sottolineando che “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, nonchè i fatti non specificamente contestati dalla parte costituita” (art. 115 c.p.c., nel testo introdotto dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, applicabile *ratione temporis*)”;

che 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 sè comporterebbe l'esistenza del danno e il diritto al risarcimento”;

che 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;

che il ricorso è articolato in sette motivi;

che con il primo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3 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) D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 35 nel testo operante *ratione temporis* (antecedente al D.Lgs. n. 150 del 2009); b) art. 4 CCNL Regioni e Autonomie locali del 31 marzo 1999; c) artt. 115 e 116 c.p.c.;

che si rileva che la Corte d'appello, pur muovendo dall'esatto presupposto della natura programmatica e non immediatamente precettiva del D.Lgs. n. 165 del 2001, artt. 35 e art. 4 del CCNL cit., tuttavia perviene all'errata conclusione di negare la sussistenza del diritto soggettivo azionato dai dipendenti, in quanto non considera 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;

che, alla base del calcolo delle chance e dei relativi danni richiesti dai ricorrenti, vi sono 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;

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

che 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;

che 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 del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 35 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);

che con il secondo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, violazione dell'art. 1 c.p.c., del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 67 e della L. n. 2248 del 1865, art. 2 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;

che con il terzo motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5, "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";

che nel ricorso 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;

che con il quarto motivo si denuncia, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, violazione della L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 95, 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;

che, peraltro, il “blocco delle assunzioni” sarebbe comunque ininfluenza perchè, 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);

che con il quinto motivo si denuncia, in relazione all’art. 360 c.p.c., n. 3, violazione dell’art. 1375 c.c. e art. 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;

che con il sesto motivo si denuncia, in relazione all’art. 360 c.p.c., n. 3, violazione dell’art. 1226 c.c., artt. 2727 e 2729 c.c., art. 115 e 116 c.p.c., censurandosi la statuizione con la quale “per completezza” la Corte territoriale ha escluso che fossero state dedotte ed allegare 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;

che 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;

che con il settimo motivo si denuncia, in relazione all’art. 360 c.p.c., n. 5, “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;

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

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

che, 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;

che 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;

che a ciò va aggiunto che in base all’art. 360 c.p.c., n. 5 – nel testo successivo alla modifica ad opera del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, convertito in L. 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;

che anche il settimo motivo, è inammissibile perchè la relativa formulazione non è conforme all'art. 360 c.p.c., n. 5, nel testo successivo alla modifica ad opera del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, convertito in L. 7 agosto 2012, n. 134, applicabile *ratione temporis*;

che, 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;

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

che 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 CCNL 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 del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 35, 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 CCNL);

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);

che 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;

che per quel che concerne l'esame dell'ultima 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 c.p.c., n. 6, (a pena di inammissibilità) e all'art. 369 c.p.c., n. 4, (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);

che nella specie, se pure è indicato ove le delibere di Giunta regionale n. 574/2008 e n. 1175/2008 risultino allegare 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 dai ricorrenti 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;

che questo porta all'inammissibilità delle censure proposte con i suddetti motivi, pur dovendosi sottolineare che – in linea teorica – come si desume dal D.Lgs. n. 165 del 2001, artt. 6 e 35, 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 (D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 6, comma 6);

che, ai sensi della L. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 39, 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, sicchè di anno in anno possono essere modificati in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale dell'Amministrazione interessata;

che, 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”;

che, come affermato da questa Corte, a partire dalla L. n. 449 del 1997, art. 39 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);

che 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 alla L. n. 449 del 1997, art. 39 (vedi: Corte Cost., sentenza n. 4 del 2004), perchè possano essere avviate le procedure relative alle assunzioni programmate è, in primo luogo, necessario il relativo impegno finanziario (vedi: D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 8);

che, 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 CCNL 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”;

che – 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;

che 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);

che 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;

che, come già rilevato, a partire dalla L. n. 449 del 1997, art. 39 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;

che 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;

che nel ricorso si sostiene che il suddetto assunto troverebbe la sua base nella L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 95, 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";

che, 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 L. n. 311 del 2004, art. 1;

che 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'art. 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al D.Lgs. 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";

che 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 – nè viene qui contestato – che tali misure hanno trovato applicazione anche con riguardo alle procedure selettive per passaggi di area;

che 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 L. 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 L. 27 dicembre 2002, n. 289);

che 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 nonchè 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;

che, 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.);

che 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;

che 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 la L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 28 (ma, già prima, la L. n. 449 del 1997, art. 48, 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);

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

che i principi contenuti nelle suddette disposizioni, anche nel nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma costituzionale del 2001 sono 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);

che, conclusivamente, pur non avendo la L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 95 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);

che, 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);

che, in sintesi, il primo, il secondo, il terzo, il quinto, il sesto e il settimo motivo devono essere dichiarati inammissibili e il quarto motivo va, invece, dichiarato infondato;

che, pertanto, il ricorso deve essere respinto, per le ragioni dianzi esposte;

che 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, dandosi atto della sussistenza dei presupposti di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, introdotto dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17.

P.Q.M.

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

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, introdotto dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente principale, 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 in Roma, nella udienza camerale, il 28 febbraio 2019.

Depositato in Cancelleria il 6 maggio 2019