

**Cass. civ., Sez. lavoro, Ord., (data ud. 10/10/2024) 05/11/2024, n. 28395***AGRICOLTURA > AIMA (voce storica)**AGRICOLTURA > Prodotti agricoli, in genere***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MAROTTA Caterina - Presidente

Dott. ZULIANI Andrea - Consigliere

Dott. DE MARINIS Nicola - Consigliere

Dott. BUCONI Maria Lavinia - Consigliere

Dott. ROLFI Federico - Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 18260/2019 R.G. proposto

da

A.A., elettivamente domiciliata in ROMA PIAZZA PAGANICA, 13, presso lo studio dell'avvocato PETRONE LUCA MARIA che lo rappresenta e difende

- ricorrente -

**contro**

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro pro tempore e domiciliato ope legis in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO che lo rappresenta e difende

- controricorrente -

nonché contro

B.B.

- intimato -

avverso la sentenza della CORTE D'APPELLO ROMA n. 5940/2017 depositata il 03/12/2018.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del giorno 10/10/2024 dal Consigliere Dott. Federico Rolfi;

**Svolgimento del processo**

1. Con sentenza n. 5940/2017, depositata in data 3 dicembre 2018, la Corte d'Appello di Roma, nella

regolare costituzione dell'appellato MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO e dell'appellante incidentale B.B., ha respinto gli appelli riuniti proposti da A.A., avverso le sentenze del Tribunale di Roma n. 15817/2011 e n. 69317/2014, che avevano entrambe respinto le domande della medesima A.A.

2. Quest'ultima - dipendente del MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO con inquadramento in Area III (funzionario) e posizione economica F6 - aveva partecipato a due distinti concorsi indetti, rispettivamente, nel 2007 e nel 2008 per posti di dirigente amministrativo di II fascia "nel ruolo dei dirigenti del Ministero dello sviluppo economico, da assegnare al Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione", risultando - sempre rispettivamente - idonea non vincitrice (ottava) e vincitrice (quinta su sette posti), senza essere assunta.

Aveva, quindi, adito una prima volta il Tribunale di Roma, deducendo che, a seguito di scorrimento della graduatoria del concorso del 2007, il MISE aveva assunto anche la quinta classificata ma, contestualmente, aveva proceduto all'assunzione di altri 4 dirigenti amministrativi di seconda fascia, ricorrendo - secondo la ricorrente in modo illegittimo - ad una diversa graduatoria del 1999 - da ritenersi invece cessata in quanto non prorogata - chiedendo pertanto l'accertamento del proprio diritto ad essere assunta ed inquadrata come dirigente amministrativo di II fascia con decorrenza dal 19 giugno 2009, nonché a percepire le relative differenze retributive o a risarcire il danno.

Con successivo ricorso in via cautelare ex art. 700 c.p.c., l'odierna ricorrente aveva adito sempre il Tribunale di Roma, riferendo che, nonostante fosse risultata vincitrice del concorso 2008, il MISE non aveva proceduto alla sua assunzione, invocando vincoli normativi sopravvenuti (l'art. 1, comma 4, D.L. n. 138/2011; l'art. 2, comma 6, D.L. n. 95/2012; l'art. 2, comma 1, D.L. n. 101/2013; l'art. 4, commi 3 e 4, D.L. n. 103/2013), che in generale avevano disposto la riduzione delle dotazioni organiche della p.A., vietando nuove assunzioni in regime di c.d. "suprannumerarietà".

Aveva quindi domandato che in via cautelare fosse ordinata al MISE di procedere all'assunzione, ottenendo l'accoglimento del ricorso.

Sia il primo giudizio sia il secondo giudizio - introdotto dal MISE per ottenere l'accertamento dell'inesistenza del diritto all'assunzione in capo alla ricorrente e nel quale era intervenuto anche B.B., vincitore nel medesimo concorso - si erano conclusi in senso sfavorevole alla odierna ricorrente, avendo il Tribunale in entrambi i casi ritenuto infondate le sue pretese.

3. Proposti - per quanto ancora rileva nella presente sede - distinti appelli da parte di A.A. - nonché appello incidentale da parte di B.B. - la Corte d'Appello di Roma, riuniti i gravami, ha in primo luogo rilevato che, nelle more, entrambi gli appellanti avevano ottenuto dal giugno 2016 l'inquadramento dirigenziale, stipulando il relativo contratto di lavoro, e che, in particolare, A.A., con riferimento al concorso del 2008 (ove era risultata vincitrice), era stata inquadrata nel ruolo dei dirigenti di seconda fascia del Ministero dello Sviluppo Economico, con stipula del nuovo contratto in data 20 giugno 2016.

Poiché, tuttavia, l'odierna ricorrente aveva dichiarato di insistere nei gravami - con la sola precisazione che nel primo appello riferito al concorso 2007, la decorrenza del diritto all'assunzione andava collocata alla data del 30 giugno 2010 in luogo di quella originaria del 19 giugno 2009 - la Corte ha escluso che fosse sopravvenuta la cessazione della materia del contendere, "restando da scrutinare... il diritto alla retrodatazione della decorrenza giuridica ed economica delle assunzioni e/o il diritto alla tutela risarcitoria".

Esaminando, quindi, il gravame avverso la sentenza n. 15817/2011, la Corte capitolina, richiamati gli orientamenti di questa Corte in tema di assenza di un diritto all'assunzione dell'idoneo non vincitore, se non per effetto della decisione della stessa p.A. di procedere alla copertura mediante scorrimento, ha rilevato che, nella specie, per esigenze del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, si era proceduto all'assunzione non solo dei tre vincitori del concorso, ma anche degli idonei collocatisi al quarto e quinto posto, mentre non risultava che l'assunzione di tre idonei del concorso del 1999 concernesse la copertura di posti inerenti al concorso 2007.

La Corte d'Appello, anzi, ha rilevato che lo scorrimento della graduatoria del 2007 era avvenuto in base ad una "rimodulazione" dell'autorizzazione concessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa a quattro dirigenti dell'ex Ministero delle comunicazioni, concludendo nel senso della irrilevanza del carattere illegittimo del ricorso alla graduatoria del 1999, non essendo ravvisabile in capo all'appellante una posizione di diritto all'assunzione.

Passando all'esame del gravame avverso la decisione n. 69317/2014, la Corte territoriale ha rilevato che alla data di approvazione della graduatoria del concorso 2008 - 15 dicembre 2011 - era in vigore la previsione di cui all'[art. 1, D.L. n. 138/2011](#), la quale imponeva alle Amministrazioni una riduzione generale degli uffici dirigenziali e delle relative dotazioni organiche, facendo divieto di procedere a nuove assunzioni.

Alla luce di tale previsione - in virtù della quale risultava che il MISE aveva proceduto alla riduzione della dotazione organica, con inserimento del concorso 2008 nella programmazione delle assunzioni relative all'anno 2012 - la Corte territoriale ha, in primo luogo, escluso che al MISE potesse addebitarsi la mancata assunzione dell'odierna ricorrente, osservando ulteriormente che le successive previsioni via via entrate in vigore e relative ai divieti di assunzione erano da ritenersi applicabili alla fattispecie in quanto, pur se entrate in vigore successivamente all'approvazione della graduatoria del concorso, venivano a regolare "il diacronico evolversi della vicenda, ovvero il diritto all'assunzione al termine della procedura concorsuale e l'impossibilità di darvi corso nel tempo in base alla disciplina legale vigente".

La Corte, poi, ha:

- escluso che l'appello risultasse fondato in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'[art. 1, comma 4, D.L. n. 138/2011](#);
- disatteso le censure mosse dalla ricorrente in ordine alla sussistenza effettiva della situazione di "sopranumerarietà" del MISE.

4. Per la cassazione della sentenza della Corte d'Appello di Roma ricorre A.A..

Resiste con controricorso il MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.

È rimasto intimato B.B.

5. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma degli [artt. 375](#), secondo comma, e [380-bis.1](#), c.p.c.

La ricorrente ha depositato memoria.

## Motivi della decisione

1. Il ricorso è affidato a quattro motivi, i primi tre riferiti alla decisione sull'appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 15817/2011, mentre il quarto concerne la decisione sull'appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 69317/2014.

1.1. Con il primo motivo il ricorso deduce, in relazione all'[art. 360](#), n. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per violazione degli [artt. 101](#), comma 2, e 112 c.p.c. in combinato disposto con gli [artt. 24](#) e 111 Cost. "nella parte in cui la sentenza d'appello pone a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio non sottoposta al contraddittorio delle parti in piena violazione del diritto di difesa".

Argomenta, in particolare, il ricorso che la Corte d'Appello avrebbe posto alla base della propria decisione una questione non oggetto della domanda proposta dalla ricorrente medesima, ritenendo comunque legittimo lo scorrimento della graduatoria del concorso del 1999 anche a prescindere dalla sua validità, in quanto la Corte d'Appello stessa avrebbe erroneamente supposto che il concorso sostenuto dalla ricorrente nel 2007 era diretto esclusivamente alla copertura di posti resisi vacanti al Dipartimento Sviluppo e Coesione e non in altre articolazioni dello stesso Ministero.

Deduce, quindi, la ricorrente che la mancata sottoposizione al contraddittorio tra le parti di tale questione mista di fatto e di diritto avrebbe impedito alla stessa ricorrente di dimostrare che lo stesso bando di concorso non limitava i posti banditi al solo Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, ma era da riferirsi a posti disponibili nell'intero MISE, argomentando che "se la questione fosse stata sottoposta al contraddittorio tra le parti la ricorrente avrebbe potuto sostenere e provare che non solo la graduatoria del 2009 (ove risultava idonea collocata all'8 posto) era pienamente in grado di coprire le vacanze in organico verificatesi nel 2009 e 2010 presso l'intero Ministero e non solo quelle riscontrate in seno al Dipartimento Sviluppo e Coesione, ma anche che l'ultimo degli assunti della graduatoria del 1999 (recte: il dott. C.C.) fosse stato assunto presso il citato Dipartimento Sviluppo e coesione e che, peraltro, l'ultima assunta sulla graduatoria del 2009 (la dott.ssa D.D.) non fosse stata assunta presso il citato Dipartimento Sviluppo e coesione, bensì presso altre articolazioni della struttura ministeriale".

1.2. Con il secondo motivo il ricorso deduce, in relazione all'[art. 360](#), n. 5, c.p.c., l'omesso esame di fatto decisivo oggetto di discussione tra le parti "costituito dalla prova documentale versata in atti dalla quale emerge che la graduatoria del concorso, ove la dott.ssa A.A. si è collocata tra gli idonei - era destinata alla copertura dei posti vacanti in organico dell'intero Ministero".

La ricorrente censura la decisione impugnata in quanto la stessa avrebbe omesso di considerare il fatto decisivo costituito dalla circostanza per cui la graduatoria 2009 del concorso del 2007 era diretta a colmare le vacanze in organico non solo del Dipartimento Sviluppo e Coesione, bensì di tutti i posti disponibili in organico presso il MISE, laddove, semmai, era il concorso del 1999 ad essere finalizzato alla sola copertura di posti resisi vacanti in un dicastero non più in essere, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

1.3. Il terzo, articolato, motivo è, testualmente, rubricato, in relazione all'[art. 360](#), n. 3:

"violazione e/o falsa applicazione dell'[art. 35](#) comma 5-ter [D.Lgs. 165/2001](#) e dei principi in materia di validità delle graduatorie e del loro scorrimento, in combinato disposto con gli [artt. 2](#) e [5](#) del [D.Lgs. 300/1999](#) e con gli [artt. 23](#) e [34](#) [D.Lgs. 165/2001](#).

violazione e/o falsa applicazione dei principi di economicità, efficienza ed efficacia di cui all'[art. 97](#) cost. ed all'[art. 1](#) della legge n. 241/2009 e violazione del principio di uguaglianza di cui all'[artt. 2](#) e [3](#) cost. in combinato disposto con gli [artt. 1175](#) e [1375](#) c.c., impongono alla p.a. che agisce iure privatorum di rispettare il canone della buona fede.

violazione e falsa applicazione dell'[art. 29](#) comma 9 [D.Lgs. 29/93](#) e dell'[art. 10](#) del [D.Lgs. 387/1998](#) sul limite all'utilizzo delle graduatorie dei concorsi interni e sua inutilizzabilità assoluta, in combinato disposto con l'[art. 5](#) del [D.L. 207/2008](#), convertito in [legge 27.2.2009, n. 14](#) e l'[art. 2](#), comma 8 bis, del [D.L. 194/2009](#), convertito in [legge 25/2010](#).

riproposizione della questione di legittimità costituzionale per violazione degli [artt. 2](#), [3](#) e [97](#) cost da parte dell'[art. 29](#) [D.Lgs. 29/93](#), poi abrogato dall'[art. 10](#) del [D.Lgs. 387/1998](#), nella parte in cui si possa ritenere che i concorsi per titoli professionali e culturali integrati da colloquio possano usufruire delle proroghe di validità delle relative graduatorie per effetto dell'[art. 5](#) del [D.L. 207/2008](#), convertito in [legge 27.2.2009, n. 14](#) e dell'[art. 2](#), comma 8 bis, del [D.L. 194/2009](#), convertito in [legge 25/2010](#)".

Argomenta, in particolare, il ricorso che la Corte territoriale:

- avrebbe erroneamente affermato la sussistenza di ruoli distinti presso i vari Dipartimenti del MINISTERO, in tal modo violando le previsioni di legge - da ultimo l'[art. 23](#), [D.Lgs. n. 165/2001](#) - che contemplano un ruolo unico dei Dirigenti, "ribadendosi che la graduatoria del 2009 ove era inserita la ricorrente era l'unica dalla quale si poteva attingere per colmare le vacanze in organico verificatesi tra il 2009 e il 2010 e ciò soprattutto ove si mettano a confronto le differenze tra le due procedure selettive che hanno dato luogo alla graduatoria del 2009 (della dott.ssa A.A.) e quella per titoli professionali

integrati da colloquio del 1999 utilizzata in concreto dal MISE per colmare le citate vacanze in organico";

- avrebbe omesso di rilevare l'ulteriore violazione di legge costituita dalla violazione dell'onere motivazionale da parte del MISE, il quale, "nel preferire lo scorrimento nel 2009 della graduatoria del 1999, all'evidenza priva di valore", avrebbe violato i canoni della correttezza e della buona fede;

- avrebbe omesso di rilevare che le graduatorie dei concorsi per titolo professionali e culturali integrati da colloquio, come quella del concorso del 1999, non poteva essere impiegata per lo scorrimento, essendo stato superato il limite temporale triennale indicato dall'[art. 28, D.Lgs. n. 29/93](#) e 35, comma 5-ter, [D.Lgs. n. 165/2001](#).

In subordine, la ricorrente chiede sollevarsi questione di legittimità costituzionale delle previsioni in tema di proroga delle graduatorie, con riferimento agli [artt. 97, 2 e 3 Cost.](#)

1.4. Con il quarto motivo il ricorso, in relazione all'[art. 360](#), n. 3, c.p.c., deduce, testualmente, la "violazione e/o falsa applicazione dell'[art. 1](#) comma 4 del [D.L. 138/2011](#) convertito in [legge 148/2011](#), dell'[art. 2](#) comma 6 [D.L. 95/2012](#), convertito in [legge 135/2012](#), recante norme di "salvaguardia delle procedure concorsuali" pur in pendenza di procedure di spending review, in combinato disposto con l'[art. 2](#) comma 1 [D.L. 101/2013](#) convertito in [legge 125/2013](#), nella parte in cui ha modificato l'[art. 2](#) comma 11 del [D.L. 95/2012](#), tutti da leggere in combinato disposto con gli [artt. 1218 e 1256 c.c.](#) e con gli [artt. 19](#) comma 5 bis e 6, 23, 28 e 35 [D.Lgs. 165/2001](#) e con l'[art. 11](#) delle disposizioni premesse al codice civile."

La ricorrente impugna la decisione della Corte d'Appello nella parte in cui quest'ultima ha ritenuto che le previsioni in tema di c.d. spending review avrebbero giustificato il ritardo del MISE nel procedere all'assunzione della ricorrente come vincitrice del concorso 2008 e quindi escluso una responsabilità ex [art. 1218 c.c.](#), criticando, in particolare, l'applicazione dell'[art. 2](#), comma 11, [D.L. n. 95/2012](#) - che la ricorrente deduce essere non solo inapplicabile ratione temporis ma basata dalla Corte d'Appello su una erronea lettura dell'[art. 19](#), commi 5-bis e 6, [D.Lgs. n. 165/2001](#) - ed invocando, invece, l'applicazione dell'[art. 1](#), comma 4, [D.L. n. 138/2011](#) quale "unica norma applicabile alla ricorrente".

In subordine, anche in tale ipotesi, chiede sollevarsi questione di costituzionalità dell'applicazione retroattiva del regime normativo richiamato nella decisione impugnata.

2. Il primo motivo di ricorso è inammissibile.

Il motivo, infatti, non si confronta con l'effettiva ratio della decisione, della quale, anzi, opera una ricostruzione che non appare corretta.

La ricorrente, infatti, attribuisce alla decisione della Corte capitolina l'affermazione per cui il concorso del 2007 sarebbe riferito esclusivamente a posti presso il Dipartimento sviluppo e coesione.

Tale affermazione, tuttavia, non è ravvisabile nella decisione, la quale - dopo essersi limitata a rammentare che lo stesso concorso concerneva tre posti "presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione", senza tuttavia in alcun modo affermare che i vincitori del concorso avrebbero potuto ambire a posti solo presso quel Dipartimento - ha, semmai, imperniato la propria decisione sul richiamo ai principi enunciati da questa Corte in ordine all'assenza di un obbligo della p.A. di procedere all'assunzione dei concorrenti dichiarati unicamente idonei, se non a seguito dell'assunzione della decisione di procedere allo scorrimento della graduatoria ([Cass. Sez. U, Sentenza n. 19595 del 12/11/2012](#)), e ciò anche ove si intenda assegnare il posto messo a concorso che sia divenuto, successivamente alla nomina, vacante per dimissioni del prescelto ([Cass. Sez. L, Sentenza n. 16890 del 17/08/2015](#)).

Operata tale premessa la Corte d'Appello ha rilevato che la contestata assunzione di quattro candidati idonei del concorso del 1999 era avvenuta "in base alla 'rimodulazione' della autorizzazione concessa dalla PCM relativa a quattro dirigenti dell'ex Ministero delle comunicazioni 'non assumibili all'epoca per un contenzioso in atto" e quindi non sulla scorta di uno scorrimento - che la ricorrente assume

essere illegittimo - bensì in ragione della necessità di procedere alla definitiva sistemazione di soggetti che erano stati dichiarati "non assumibili all'epoca per un contenzioso in atto".

In tal senso deve, invero, intendersi un'affermazione contenuta nella decisione impugnata - "Non risulta, né è in alcun modo allegato invece che l'assunzione nel giugno 2009 di tre idonei del concorso del 1999 ((Omissis)) ebbe riguardo alla copertura di posti inerenti al detto concorso 2007 al quale aveva partecipato l'appellante collocandosi all'ottavo posto e quindi, astrattamente in posizione utile" - cui la ricorrente intende invece ricondurre la tesi - da essa criticata - per cui il concorso del 2007 concerneva il solo Dipartimento sviluppo e coesione.

Si deve invece osservare che il senso evidente dell'affermazione non è quello sostenuto dalla ricorrente, bensì quello per cui il ricorso alla graduatoria del 1999 non si proponeva di coprire i posti del concorso 2007, ma di risolvere una preesistente situazione ancora pendente.

È allora evidente - sempre in ragione della non corretta individuazione della ratio della decisione - che la Corte capitolina non ha introdotto nella propria valutazione alcuna circostanza di fatto nuova - quale sarebbe la inidoneità della graduatoria 2009 a coprire le vacanze di organico dell'intero Dicastero - proprio perché tale affermazione non risulta in alcun modo ravvisabile nella decisione impugnata.

3. Il secondo motivo di ricorso è, parimenti, inammissibile, sotto molteplici profili.

Il primo è costituito dal fatto che anche tale motivo risulta viziato da quel non corretto inquadramento della ratio decidendi che è alla base della declaratoria di inammissibilità del primo motivo: una volta escluso che la decisione impugnata si impervi sull'affermazione della inidoneità della graduatoria 2009 a coprire le vacanze di organico dell'intero MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, anche la deduzione dell'omesso esame di una circostanza che in realtà la decisione impugnata - appunto - non ha minimamente negato, risulta collocata al di fuori della ratio decidendi.

Il secondo profilo è ravvisabile nella constatazione per cui ciò di cui si denuncia l'omesso esame non è un "fatto storico" - da intendersi riferito a un preciso accadimento o una precisa circostanza in senso storico-naturalistico e come tale non ricomprendente questioni o argomentazioni, sicché sono inammissibili le censure che, irritualmente, estendono il paradigma normativo a quest'ultimo profilo ([Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 22397 del 06/09/2019](#); [Cass. Sez. 1 - Ordinanza n. 26305 del 18/10/2018](#); [Cass. Sez. 2 - Sentenza n. 14802 del 14/06/2017](#)) - bensì la lettura e l'interpretazione di due documenti (i bandi 1999 e 2007), al punto che nella stessa illustrazione del motivo viene ad essere ad un certo punto invocata una previsione - l'[art. 116 c.p.c.](#) - che concerne i criteri di valutazione delle prove e non certo l'ipotesi di cui all'[art. 360, n. 5\), c.p.c.](#), dovendosi rammentare che, nel dedurre quest'ultima, il ricorrente non può limitarsi a denunciare l'omesso esame di elementi istruttori, ma deve indicare l'esistenza di uno o più fatti specifici, il cui esame è stato omesso ([Cass. Sez. 1 - Sentenza n. 7472 del 23/03/2017](#)).

4. Inammissibile, infine, è il terzo motivo di ricorso.

Questa Corte ha reiteratamente affermato il principio per cui è inammissibile il motivo che introduca cumulativamente e inestricabilmente vizi eterogenei, senza che si comprendano con chiarezza le plurime doglianze prospettate e così devolvendo impropriamente al giudice di legittimità il compito d'isolare le singole censure alla sentenza impugnata, nonostante la tassatività di motivi a critica vincolata e a cognizione determinata ([Cass. Sez. Un, 06/05/2015, n. 9100](#); [Cass. 17/03/2017, n. 7009](#); [Cass. 23/10/2018, n. 26790](#); [Cass. 09/12/2021, n. 39169](#) nonché - in vicenda non dissimile dalla presente - [Cass. Sez. L, Ordinanza n. 20525 del 2022](#)).

A tale profilo si aggiunge quello per cui il motivo - ancora una volta - viene ad imperversare su un postulato - la ricostruzione della ratio decidendi della decisione impugnata - la cui erroneità è già stata evidenziata.

5. Il quarto ed ultimo motivo è invece infondato.

Come ricordato dalla decisione impugnata, questa Corte ha reiteratamente chiarito che il diritto

soggettivo del vincitore del pubblico concorso all'assunzione è subordinato alla permanenza, all'atto del provvedimento di nomina, dell'assetto organizzativo degli uffici in forza del quale il bando era stato emesso, sicché, in ipotesi di ius superveniens, la P.A. ha il potere-dovere di bloccare i provvedimenti dai quali possano derivare nuove assunzioni che non corrispondano più alle oggettive necessità di personale, come valutate prima della modifica del quadro normativo (Cass. Sez. L - Ordinanza n. 30238 del 15/12/2017; Cass. Sez. 6 - L, Ordinanza n. 9807 del 14/06/2012; [Cass. Sez. L, Sentenza n. 12679 del 20/06/2016](#)).

Questa Corte ha chiarito, ad esempio, che nella vigenza dell'art. 34 del D.Lgs. n. 289/2002, che ha posto un momentaneo divieto di reclutamento di nuovo personale, è legittimo il ritardo serbato dalla pubblica Amministrazione nell'assunzione dei vincitori di concorso, posto che tale norma si pone quale misura interdittiva, limitata nel tempo e riconducibile a ragioni di controllo finanziario, funzionale all'avvio di una graduale rideterminazione delle piante organiche degli enti pubblici (Cass. Sez. L - Sentenza n. 8476 del 31/03/2017).

Ciò in quanto la responsabilità risarcitoria della pubblica Amministrazione non discende unicamente dall'illegittimità dell'atto adottato, che costituisce solo un fattore concorrente ad integrare l'illiceità della condotta, la quale deve essere verificata in base al rispetto delle regole proprie dell'azione amministrativa, poste con norme costituzionali (imparzialità e buon andamento), con norme di legge ordinaria (celerità, efficienza, efficacia, trasparenza), o da principi generali dell'ordinamento quali sono quelli della ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza ([Cass. Sez. U, Sentenza n. 500 del 22/07/1999](#); [Cass. Sez. 3, Sentenza n. 20358 del 21/10/2005](#); [Cass. Sez. 3, Sentenza n. 5621 del 22/03/2016](#)), non potendosi quindi ravvisare una responsabilità da mancata assunzione in presenza di un vincolo normativo sopravvenuto.

La ricorrente oppone, tuttavia, l'esistenza della clausola di salvaguardia di cui al periodo conclusivo dell'art. 1, comma 4, [D.L. n. 138/2011](#) ("Alle amministrazioni che non abbiano adempiuto a quanto previsto dal comma 3 entro il 31 marzo 2012 è fatto comunque divieto, a decorrere dalla predetta data, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto; continuano ad essere esclusi dal predetto divieto gli incarichi conferiti ai sensi dell'[articolo 19](#), commi 5-bis e 6, del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni. Fino all'emanazione dei provvedimenti di cui al comma 3 le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; sono fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità nonché di conferimento di incarichi ai sensi dell'[articolo 19](#), commi 5-bis e 6, del [decreto legislativo n. 165 del 2001](#) avviate alla predetta data").

È tuttavia da ritenere che tale "clausola di salvezza", non si traduca nella salvaguardia dell'obbligo di procedere all'assunzione dei vincitori di concorso, imponendone l'immediato adempimento, e che, per contro, la stessa vada intesa nel senso che, fatti salvi degli esiti del concorso, l'effettiva assunzione dei vincitori risultava in ogni caso e differita all'esito della riduzione del personale preesistente ed al raggiungimento delle finalità della c.d. spending review - come, del resto, è avvenuto nel caso della ricorrente - raggiungendo quel contemperamento degli interessi dei vincitori dei concorsi con quello alla riduzione della spesa che è la stessa ricorrente ad invocare nelle argomentazioni del ricorso.

Una diversa interpretazione della previsione, del resto, avrebbe l'esito illogico (e sostanzialmente incompatibile con la finalità complessiva del blocco del turnover) di imporre, da un lato, alle Amministrazioni la riduzione dell'organico ma di autorizzare, dall'altro lato, la contestuale assunzione dei vincitori di precedenti concorsi, in tal modo neutralizzando nella sostanza il primo meccanismo.

Correttamente, quindi, la Corte territoriale - alla luce di una interpretazione che, contrariamente a quanto asserito in ricorso (pag. 43) appare comune alla stessa Corte ed al giudice di prime cure, costituendo il riferimento all'art. 19, commi 5-bis e 6, [D.Lgs. n. 165/2001](#) un mero argomento ad abundantiam che individua un "riscontro positivo" ma non smentisce la tesi del Tribunale, cui invece la

decisione impugnata presta convinta adesione - ha concluso che la previsione invocata dalla ricorrente non valeva ad impedire la preclusione alla sua assunzione per tutto il periodo di persistenza della situazione di soprannumerarietà, risultando possibile procedere alle assunzioni solo dopo l'assorbimento del personale in esubero.

Manifestamente infondate, poi, appaiono le deduzioni della ricorrente in ordine alla possibile violazione del principio di irretroattività, non potendosi ravvisare nella specie alcuna applicazione retroattiva delle previsioni bensì l'operatività - come in altri casi sottoposti al vaglio di questa Corte - di uno ius superveniens che veniva ad incidere non sull'esito ormai consolidato del concorso ma sul passaggio successivo - e non ancora verificatosi al momento dell'entrata in vigore del [D.L. n. 138/2011](#) e dei successivi atti normativi - costituito dall'assunzione nei ruoli del MINISTERO, come anche in questo caso correttamente ritenuto dalla Corte territoriale.

6. Il ricorso deve quindi essere respinto, con conseguente condanna della ricorrente alla rifusione in favore del controricorrente delle spese del giudizio di legittimità, liquidate direttamente in dispositivo.

7. Stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'[art. 13](#), comma 1-quater [D.P.R. n. 115/02](#), della "sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso [art. 13](#), se dovuto", spettando all'amministrazione giudiziaria verificare la debenza in concreto del contributo, per la inesistenza di cause originarie o sopravvenute di esenzione dal suo pagamento ([Cass. Sez. U, Sentenza n. 4315 del 20/02/2020](#)).

## **P.Q.M.**

La Corte,

rigetta il ricorso;

condanna la ricorrente a rifondere al controricorrente le spese del giudizio di Cassazione, che liquida in Euro 4.000,00, oltre spese prenotate a debito.

Ai sensi del [D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115](#), [art. 13](#) comma 1 - quater, nel testo introdotto dalla [L. 24 dicembre 2012, n. 228](#), [art. 1](#), comma 17, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, a norma dello stesso [art. 13](#), comma 1-bis, ove dovuto.

## **Conclusionione**

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di Cassazione, il giorno 10 ottobre 2024.

Depositato in Cancelleria il 5 novembre 2024.