

**Cass. civ., Sez. Unite, Ord., (data ud. 26/11/2024) 12/03/2025, n. 6633***COMPETENZA E GIURISDIZIONE CIVILE > Regolamento di giurisdizione**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA > Giurisdizione > riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE UNITE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. D'ASCOLA Pasquale - Presidente Aggiunto

Dott. TRIA Lucia - Presidente di Sezione

Dott. ACIERNO Maria - Presidente di Sezione

Dott. GIUSTI Alberto - Presidente di Sezione

Dott. LEONE Margherita Maria - Rel. Consigliere

Dott. TRICOMI Laura - Consigliere

Dott. MANCINO Rossana - Consigliere

Dott. CRUCITTI Roberta - Consigliere

Dott. GRASSO Giuseppe - Consigliere

**ORDINANZA**

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 8663/20224 proposto da:

REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA POLI 29, presso l'Ufficio capitolino di Rappresentanza dell'Amministrazione, rappresentata e difesa dagli Avvocati ANGELO MARZOCHELLA, MASSIMO CONSOLI, FABRIZIO NICEFORO e PAOLA PARENTE;

- ricorrente -

contro

A.A., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DELLA SCROFA 39, presso lo studio dell'Avvocato CARMINE MEDICI, che la rappresenta e difende;

- controricorrente -

contro

D.D., C.C., B.B., più altri omessi;

- intimati -

Per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 623/2023 del TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE di NAPOLI.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26/11/2024 dal Consigliere

MARGHERITA MARIA LEONE;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale STEFANO VISONÀ, il quale ha concluso per la declaratoria di giurisdizione del Giudice amministrativo.

## Svolgimento del processo

La Regione Campania proponeva regolamento preventivo di giurisdizione relativamente al ricorso proposto dinanzi al TAR Campania dall'Avvocato A.A.

Quest'ultima, dipendente dell'Ente regionale, aveva chiesto al Giudice amministrativo che fosse accertata e dichiarata la illegittimità di due delibere della Giunta Regionale (nn. 561 e 562 /2022), la prima modificativa della organizzazione interna dell'Ufficio dell'Avvocatura regionale e la seconda dispositiva di revoca di precedente procedura concorsuale e di indizione di nuova procedura selettiva, nonché l'illegittimità del Decreto dirigenziale (D.D.) n. 111/2022 di approvazione del bando di concorso della nuova procedura concorsuale per l'assunzione di 6 posti di dirigente a tempo indeterminato. Occorre premettere che, con precedente decreto dirigenziale n. 44 del 14/07/2020, era stato indetto il concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di n. 52 posti complessivi nella qualifica dirigenziale, di cui n. 6 posti di Dirigente Area Legale (codice concorso DAL).

L'Avv. A.A., iscritta all'Albo speciale degli Avvocati abilitati al patrocinio in Corte di cassazione aveva presentato domanda di partecipazione per i sei posti di Dirigente Area Legale (codice concorso DAL), risultando nell'elenco dei candidati ammessi al concorso.

Con avviso del 26/5/2022, veniva comunicata la sospensione, "per ragioni tecnico/amministrative", della suddetta procedura concorsuale limitatamente ai sei posti in questione.

In prosieguo, modificata, con delibera n. 561 del 3/11/2022, l'organizzazione interna dell'Ufficio Speciale Avvocatura, soppressi al suo interno alcuni uffici dirigenziali (UOD), con una coeva delibera n. 562, la Giunta regionale (G.R.) revocava la suddetta procedura concorsuale (prima sospesa), limitatamente al reclutamento dei n. 6 Dirigenti Area Legale (codice di concorso DAL), destinando i relativi posti ad una nuova procedura concorsuale, riservata a particolari soggetti, che avrebbe dovuto essere bandita secondo le sopravvenute disposizioni di cui all'art. 1, co. 3, della L. reg. n. 14 del 2022, e ciò con al fine "di garantire l'efficace attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)".

Con decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022, richiamate le delibere di Giunta Regionale nn. 561 e 562 del 3/11/2022, sopra indicate, veniva approvato il "bando di concorso, per titoli ed esami, per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato di personale dirigenziale nelle diverse aree, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della [legge regionale 21 ottobre 2022 n. 14](#)".

Le delibere nn. 561 e 562 del 3/11/2022 ed il decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022 sono l'oggetto del ricorso proposto dall'Avv. A.A. dinanzi al T.A.R. Campania per la declaratoria di illegittimità dei detti atti.

Successivamente l'Avvocato A.A. proponeva ricorso per motivi aggiunti lamentando altresì l'illegittimità della ulteriore e successiva delibera della Giunta Regionale n. 466/2023, laddove, nel prevedere che i vincitori delle procedure di cui al predetto concorso bandito con D.D. n. 44/20 che siano titolari di incarichi dirigenziali e di funzioni dirigenziali ai sensi dell'art. 19 - co. 6 del [D.Lgs. n. 165/2001](#), proseguano nello svolgimento degli stessi, aveva consentito all'Avv. B.B., di mantenere contestualmente sia l'incarico di Capo di Gabinetto che di Dirigente dell'UOD (Avvocatura) e all'Avvocato C.C. l'assegnazione alla struttura 60.01.17 ("Recupero Crediti, Esecuzione"), facente parte dell'Ufficio Speciale Avvocatura. In tal modo, a giudizio della A.A., si era determinata violazione del principio di esclusività stabilito dalla [legge n. 247/2012](#) e lesione delle proprie chances di essere assunta nella qualifica dirigenziale attraverso un concorso pubblico, legittimo e trasparente, secondo modalità che ne garantiscano lo svolgimento imparziale nel rispetto del principio della par condicio

([artt. 3, 51 e 97 Cost.](#)).

A fronte del ricorso, così complessivamente articolato, la Regione Campania aveva proposto il regolamento preventivo di giurisdizione in esame, ritenendo che la procedura in questione non avesse natura concorsuale, trattandosi "solo di riconoscimento di status funzionale di dirigenti già in godimento ai medesimi" (definita "stabilizzazione") per le quali controversie ha giurisdizione il Giudice ordinario.

A seguito del regolamento preventivo di giurisdizione il TAR sospendeva il giudizio. Si costituiva la controricorrente A.A. contrastando le richieste della Regione e sostenendo la giurisdizione del Giudice amministrativo.

La Regione Campania, successivamente, comunicava che con delibera di Giunta regionale n. 226 del 15/5/2024 e con il decreto dirigenziale n. 39 del 9/8/2024, aveva revocato la delibera n. 562 del 3/11/2022 (ma solo in parte qua) e, conseguentemente, il decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022.

Da ultimo, in questa sede, la Regione depositava memoria in cui dava atto di tali sopravvenienze, concludendo con la richiesta di cessazione della materia del contendere, essendo venuta meno la causa originaria della controversia.

La A.A. ha depositato successiva memoria.

La Procura Generale ha depositato memoria concludendo per la affermazione della giurisdizione del Giudice amministrativo.

## Motivi della decisione

1) - Con primo motivo la Regione Campania ha dedotto la violazione dell'[art. 24 e 103 Cost.](#); la violazione dell'[art. 7 c.p.a.](#) e dell'[art. 19 e 63 del D.Lgs. n. 165/2001](#).

La censura mira ad escludere la giurisdizione del Giudice amministrativo richiamando il contenuto della domanda azionata dalla A.A. con il ricorso originario, diretta a conseguire, in sostanza, l'annullamento di una procedura definita quale "stabilizzazione" di personale già qualificato, in esecuzione di quanto stabilito e consentito dall'[art. 3 D.L. n. 80/2021](#) e recepito nel proprio ordinamento dalla Legge regionale n. 14/22 per conseguire nei termini del P.N.R.R i propri obiettivi.

2) - Con il secondo motivo è dedotta la violazione degli [artt. 24 e 103 Cost.](#), nonché la violazione [art. 7 c.p.a.](#) e dell'[art. 19 e 63 del D.Lgs. n. 165/2001](#) nell'assunto che, pur se impugnate le Delibere nn. 561 e 562, quali atti presupposti, facenti parte di un articolato procedimento diretto a conseguire l'ineludibile obiettivo posto dal PNRR, si tratti, comunque, di atti di organizzazione esecutiva predisposti dalla Regione con i poteri del datore di lavoro privato, e dunque assoggettati alla giurisdizione ordinaria.

3) - Il terzo motivo ha riguardo alla violazione degli [artt. 24 e 103 Cost.](#) alla violazione dell'[art. 7 del D.Lgs. n. 104/2010](#) e dell'[art. 63 D.Lgs. n. 165/2001](#).

La Regione Campania, dopo aver ribadito l'estraneità del provvedimento n. 466/2003, (con il quale si era nominato B.B., già Capo di Gabinetto, anche Dirigente dell'UOD Capo avvocatura), ha chiarito che tale atto costituisce la doverosa esecuzione della diversa e precedente procedura concorsuale indetta con D.D. n. 44/20 e della successiva graduatoria approvata con D.D. n. 40/23. In tal modo è affermata la estraneità del detto provvedimento al giudizio originario proposto dalla A.A., rispetto al quale non vi è nessun rapporto di dipendenza o connessione.

4) - Anche con la quarta, la quinta, la sesta e settima ragione posta a fondamento del ricorso è denunciata la violazione degli [artt. 24 e 103 Cost.](#), la violazione dell'[art. 7 del D.Lgs. n. 104/2010](#) e dell'[art. 63 D.Lgs. n. 165/2001](#) in riferimento ai motivi aggiunti; rispetto ad essi è ribadita la giurisdizione ordinaria trattandosi di incarichi conferiti ai vincitori del concorso DAM, indetto con D.D. n. 40 /2020 non dipendenti dalla revoca del concorso DAL (sei posti per l' avvocatura), per la cui

trattazione in sede amministrativa non può trovare applicazione il principio di economia processuale e di attrazione della trattazione dei motivi aggiunti nell'alveo di trattazione dei motivi principali (se trattati davanti al Giudice amministrativo).

Si è inoltre precisato nei motivi sottoposti al Collegio che non è ravvisabile una posizione tutelabile della A.A., attesa la mera aspirazione della stessa rispetto al concorso revocato ed invece nessun interesse rispetto al concorso tenuto, per il quale la A.A. non era stata ammessa agli esami orali.

La Regione evidenzia ancora la giurisdizione ordinaria con riferimento alla doglianza sulla pretesa incompatibilità dei colleghi B.B. e C.C. a ricoprire l'incarico loro affidato quali vincitori del concorso DAM, atteso che si tratta di controversia relativa a rapporti di lavoro già esistenti e per i quali si contesta l'attribuzione dell'incarico dirigenziale.

5) È preliminare, rispetto all'esame dei motivi del ricorso, la valutazione circa l'incidenza della delibera di Giunta Regionale (G.R.) n. 226 del 15/5/2024 e del decreto dirigenziale n. 39 del 9/8/2024, con cui è stata revocata la delibera di G.R. 562 del 3/11/2022 (ma solo in parte qua) e, conseguentemente, il decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022.

Occorre interrogarsi sugli effetti, rispetto al regolamento di giurisdizione in esame, del venir meno del provvedimento che aveva revocato la procedura concorsuale del 2020, limitatamente al reclutamento dei n. 6 Dirigenti Area Legale (codice di concorso DAL), destinando i relativi posti ad una nuova procedura concorsuale, nonché del venir meno del decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022, con il quale, richiamate le delibere di G.R. n. 561 e 562 del 3/11/2022, veniva approvato il "bando di concorso, per titoli ed esami, per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato di personale dirigenziale nelle diverse aree, ai sensi dell'[art. 1](#), comma 3, della [legge regionale 21 ottobre 2022 n. 14](#)".

Con orientamento consolidato nel tempo, queste Sezioni Unite hanno ritenuto che "In sede di regolamento preventivo di giurisdizione - il quale, a differenza del ricorso ordinario per cassazione, investe la Suprema Corte non dell'intera controversia (siapure nei limiti delle censure proposte), ma della sola questione di giurisdizione - resta preclusa ogni possibilità di indagine sulla permanenza o meno dell'interesse delle parti al giudizio principale, anche al fine del riscontro dell'eventuale sopravvenuta cessazione della materia del contendere, la cui declaratoria postula un accertamento di carattere sostanziale, nonché una pronuncia sulle spese, e, pertanto, può essere rilevata e dichiarata solo nel giudizio in pendenza del quale è proposto il ricorso per regolamento" ([Cass. S.U. n. 7859/2001](#); conf. [Cass. S.U. n. 9437/2002](#); [Cass. S.U. n. 1560/1986](#); [Cass. S.U. n. 4598/1981](#)).

I principi in questione, ai quali si intende dare continuità, sono affermativi della persistenza, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione e nel contesto fattuale delineatosi con l'annullamento degli atti determinativi del contenzioso, di interessi ancora in gioco tra le parti, quali, ad esempio, la regolazione delle spese di lite, che non possono essere vagliati in sede di legittimità. Essi, infatti, presuppongono e richiedono concrete valutazioni di merito volte a stabilire il reale assetto delle posizioni processuali azionate e in prosieguo definite, sia pur con la pronuncia di cessazione della materia del contendere o di intervenuta carenza di interesse.

In tale situazione di permanenza della lite occorre dunque dare esito al regolamento proposto.

I primi due motivi di ricorso proposti dalla Regione Campania sono diretti ad affermare che quello indetto con decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022, richiamate le delibere di G.R. n. 561 e 562 del 3/11/2022, non era un concorso ma una procedura simile ad una sorta di "stabilizzazione" di personale interno per la quale sussiste la giurisdizione ordinaria (con richiamo dei principi enunciati da [Cass. Sez. U., n. 40953/2021](#)).

In particolare, la Regione ha assunto di essersi limitata ad attuare il disposto dell'[art. 3](#) del [D.L. n. 80/21](#) (modificativo del [D.Lgs. n. 165/2001](#)), recepito nel suo ordinamento dalla Legge regionale n. 14/22, per conseguire gli obiettivi del PNRR. Ha dunque dichiarato che gli atti posti in essere sono atti di

organizzazione esecutiva assunti dalla Regione con i poteri del datore di lavoro privato.

Al fine di valutare la giurisdizione del caso concreto questa Corte ha stabilito, con costante orientamento, che "La regola di riparto della giurisdizione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo non si basa sul criterio del *petitum formale*, individuato in base all'oggetto del dispositivo che si invoca, bensì su quello del *petitum sostanziale*, da individuarsi con riguardo alla causa petendi ed al rapporto dedotto in giudizio, oggetto di accertamento giurisdizionale" (Cass., Sez. U., n. 2368/2024; Cass., Sez. U., n. 20350/2017).

Applicando il principio al ricorso della A.A. deve evidenziarsi che la stessa ha adito il TAR per la declaratoria di illegittimità dei provvedimenti assunti, in serie concatenata, dall'amministrazione regionale, lesivi della possibilità di partecipare al concorso per i posti DAL, prima sospeso, poi revocato, con conseguente destinazione dei 6 posti ad altro concorso per la nomina di 6 dirigenti, al quale la A.A. non poteva partecipare per carenza dei requisiti. Da tale prospettazione e dal concreto interesse rappresentato, non può evincersi che sia in predicato il diritto all'assunzione o alla qualifica dirigenziale, quale oggetto di diretta rivendicazione della domanda azionata, quanto, invece, la contestazione della legittimità degli atti organizzativi e dispositivi di selezione, adottati dalla Regione e ritenuti lesivi della possibilità di partecipare al concorso.

La stessa originaria ricorrente, con la memoria depositata in questa sede processuale, precisa di voler "ottenere l'annullamento (con effetto *ex tunc*) e, quale effetto conformativo del giudicato, la conseguente prosecuzione della procedura concorsuale per la copertura di n. 6 posti di Dirigente Area Legale (codice concorso: DAL), a suo tempo bandita con decreto dirigenziale n. 44 del 14/07/2020, alla quale aveva partecipato e che era stata revocata con delibera di G.R. n. 562 del 3/11/2022, per fare spazio alla contestata procedura (riservata a soggetti particolari) indetta (con il pretesto dell'attuazione del PNRR) ai sensi dell'art. 1, co. 3, della L. reg. n. 14 del 2022".

È chiara dunque la finalità della domanda azionata ed il bene della vita richiesto, consistente nell'annullamento di atti amministrativi di ostacolo, a giudizio della istante, alla possibilità di partecipare alla selezione sospesa ed annullata. In tale contesto, peraltro, la procedura bandita con D.D. n. 111, in attuazione delle leggi regionali e dell'art. 28, comma 1-ter D.Lgs. n. 165/2001 (come modificato dal D.L. n. 80/2021), fa riferimento ad una selezione basata su un concorso non assimilabile ad una "stabilizzazione", per la quale ultima l'amministrazione procede soltanto alla verifica di sussistenza di requisiti predeterminati senza possibilità valutative ed esercizio di potere discrezionale.

In proposito è stato stabilito (Cass. Sez. U. n. 40953/21) che: in materia di pubblico impiego privatizzato, competono alla giurisdizione del Giudice ordinario le controversie relative alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale di cui all'art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 75 del 2017, dovendo intendersi per controversie "relative all'assunzione" del personale, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 165 del 2001, anche quelle per le quali non è prevista alcuna procedura concorsuale, bensì esclusivamente un percorso assunzionale che, come nella specie, riguardi dipendenti già reclutati a tempo determinato mediante procedure concorsuali, nell'ambito del quale la P.A., attualizzata la programmazione del fabbisogno nei limiti dei vincoli di spesa pubblica, ed esercitata la facoltà di far luogo alla stabilizzazione, deve soltanto verificare la sussistenza dei requisiti predeterminati dalla legge, senza, quindi, esercitare alcun pubblico potere.)

Nella procedura in discussione è previsto che i bandi (...) possono essere adottati anche dalle singole amministrazioni, (...e) definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale, finalizzate alla valutazione comparativa e definite secondo metodologie e standard riconosciuti.

Si tratta, pertanto, di una procedura selettiva fondata su una valutazione comparativa (anche fra dipendenti di differenti ambiti ministeriali) che non può definirsi mera stabilizzazione, secondo i parametri sopra indicati, in quanto prevede momenti di reale determinazione discrezionale del

possesso delle competenze richieste, sia pur a base esperienziale.

Anche recentemente ([Cass. Sez. U. n. 18653/2024](#)) questa Corte ha dichiarato la giurisdizione del Giudice amministrativo in una procedura finalizzata all'eventuale conferimento di incarichi, caratterizzata da emanazione di un bando, valutazione comparativa dei candidati e compilazione finale di una graduatoria di merito (anche [Cass. Sez. U. nn. 8799/2017, 26270/2016](#)).

In continuità con i principi richiamati, deve quindi ritenersi sussistente la giurisdizione del Giudice amministrativo e ciò anche rispetto ai motivi di ricorso aggiunti.

Seguendo la prospettazione della ricorrente, infatti, sebbene i motivi aggiunti riguardino la illegittimità di una differente delibera, la n. 466/2023, con la quale erano stati conferiti incarichi dirigenziali temporanei a dipendenti vincitori della originaria procedura n. 44/2020, essi (i motivi) sono in continuità con il ricorso originario, in quanto la delibera in questione costituisce un anello concatenato all'intero assetto procedimentale in contestazione: quest'ultima consentirebbe di assegnare a posizioni interne all'ufficio dell'Avvocatura dipendenti non selezionati appositamente per essa, in tal modo sottraendo la possibilità alla ricorrente di far valere le proprie chances rispetto a detti posti.

In tale ricostruzione, pertanto, non è possibile assumere che i motivi aggiunti riguardino isolatamente la contestazione sull'affidamento dell'incarico dirigenziale per il quale giudizio avrebbe giurisdizione il Giudice ordinario, costituendo, invece, un elemento dell'intera rappresentazione lesiva degli interessi vantati dalla ricorrente, tutti ricompresi nella sfera di giurisdizione del Giudice amministrativo.

Una differente soluzione porterebbe infatti a scindere i giudizi (ricorso originario e ricorso per motivi aggiunti), con effetti certamente distinti sulla giurisdizione ma con l'evidente conseguenza che il ricorso per motivi aggiunti sarebbe del tutto privo di autonomia non avendo, la A.A., lamentato nessun impedimento rispetto alla procedura concorsuale a cui non ha partecipato, solo indicandola quale ultimo tassello dimostrativo di una catena provvedimentale illegittima.

Si tratta dunque di motivi aggiunti al solo fine di rendere più evidenti le ragioni in origine rappresentate e che, in quanto tali, non possono che seguire, anche in punto di definizione della giurisdizione, le sorti del primo ricorso proposto.

Conclusivamente deve affermarsi la complessiva giurisdizione del Giudice amministrativo rimettendo allo stesso anche le spese del presente giudizio.

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

La Corte a Sezioni Unite dichiara la giurisdizione del Giudice amministrativo e rinvia allo stesso anche per le spese del presente giudizio.

## **Conclusione**

Così deciso in Roma, il 26 novembre 2024.

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2025.