

Civile Ord. Sez. L Num. 28319 Anno 2024

Presidente: MAROTTA CATERINA

Relatore: DE MARINIS NICOLA

Data pubblicazione: 04/11/2024

Oggetto

**ALTRE
IPOTESI
PUBBLICO
IMPIEGO**

R.G.N. 15425/2019

Cron.

Rep.

Ud. 10/10/2024

CC

ORDINANZA

sul ricorso 15425-2019 proposto da:

LO TURCO VALENTINA, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA
LUIGI SETTEMBRINI 28, presso lo studio dell'avvocato
ULPIANO MORCAVALLO, che la rappresenta e difende;

- *ricorrente* -

contro

ROMA CAPITALE (già COMUNE DI ROMA), in persona del
Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA
DEL TEMPIO DI GIOVE 21, presso gli uffici dell'AVVOCATURA
CAPITOLINA, rappresentata e difesa dall'avvocato
ALESSANDRO RIZZO;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza n. 4737/2018 della CORTE D'APPELLO di
ROMA, depositata il 29/12/2018 R.G.N. 2310/2017;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10/10/2024 dal Consigliere Dott. NICOLA DE MARINIS.

RILEVATO

che, con sentenza del 29 dicembre 2018, la Corte d'Appello di Roma confermava la decisione resa dal Tribunale di Roma e rigettava la domanda proposta da Valentina Lo Turco nei confronti di Roma Capitale, avente ad oggetto il riconoscimento del diritto dell'istante all'assunzione da parte dell'Ente a seguito dell'approvazione della graduatoria dei vincitori del pubblico concorso per 230 posti a tempo determinato di operatore di rilevazioni sistemiche , categoria B posizione economica B1;

che la decisione della Corte territoriale discende dall'aver questa ritenuto, insussistente il diritto azionato dovendo ritenersi legittima la decisione dell'Ente di revoca del piano assunzionale e della prevista copertura dei posti messi a concorso in ragione del sopravvenire di interventi normativi limitativi del ricorso ai contratti a termine e, più in generale, della facoltà di procedere ad assunzioni da parte degli enti locali a fronte della necessità di rientro dal disavanzo e di alternative soluzioni organizzative, date dal ricorso all'affidamento in appalto del servizio a società estera a fronte dell'esigenza di reingegnerizzazione dei moduli applicativi delle risorse umane in ambiente SAP;

che, pertanto, l'Ente non aveva alcuna colpa nell'inadempimento avendo dimostrato che l'impedimento sopravveniente aveva reso impossibile la prestazione o, comunque, non imputabile quell'impedimento a suo carico, così dovendo valutarsi la condizione dell'Ente a seguito delle sopravvenienze verificatesi, il cui possibile apprezzamento in

limine alla procedura concorsuale era del resto già preannunciato nel bando da apposita clausola, insuscettibile di essere qualificata come condizione meramente potestativa, non essendo ravvisabile, in relazione a tali sopravvenienze, alcuna discrezionalità da parte dell'amministrazione; che per la cassazione di tale decisione ricorre la Lo Turco, affidando l'impugnazione a due motivi, cui resiste, con controricorso, Roma Capitale; che la ricorrente ha poi depositato memoria;

CONSIDERATO

che, con il primo motivo, la ricorrente, nel denunciare la violazione e falsa applicazione degli artt. 1218 e 1256 c.c., imputa alla Corte territoriale di aver valorizzato, ai fini della ritenuta configurabilità di una sopravvenuta impossibilità assoluta di adempimento dell'obbligo di assunzione della ricorrente, risultata vincitrice del concorso pubblico indetto dall'Ente e comunque ai fini dell'esonero dell'Ente dalla responsabilità per l'inadempimento, una situazione di asserita difficoltà economica di per sé non sussumibile nella fattispecie di cui alle norme invocate;

che, con il secondo motivo, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 1367 c.c. in relazione all'art. 1355 c.c. e dell'art. 6 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, la ricorrente lamenta a carico della Corte territoriale di aver interpretato in contrasto con il principio di conservazione del contratto la clausola del bando intesa a subordinare le assunzioni alla verifica della compatibilità di queste con le esigenze assunzionali e le disponibilità finanziarie e di bilancio, avendo ritenuto ammissibile l'operatività di una condizione da qualificarsi, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte

medesima in relazione alla ritenuta non ravvisabilità di discrezionalità amministrativa nell'applicazione della medesima, come meramente potestativa e in quanto tale illegittima, consentendo all'amministrazione di sottrarsi per volontà unilaterale all'adempimento dell'obbligo, potere che si risolve nella frustrazione della pretesa azionata in giudizio dal privato illegittima ai sensi dell'invocata disposizione;

che, il primo motivo si rivela infondato, non potendo ritenersi che la pronuncia della Corte territoriale in ordine all'esonero di responsabilità dell'Ente per l'inadempimento dell'obbligo di assunzione si fondi sulla valorizzazione di una "situazione di difficoltà o anche di incapacienza patrimoniale del debitore" insuscettibile per *ius receptum* di integrare gli estremi della sopravvenuta impossibilità assoluta dell'adempimento di cui all'art. 1256 c.c., facendo il pronunciamento della Corte territoriale sul punto leva, al contrario, sull'obbligo dell'Ente di conformarsi alle regole del c.d. "patto di stabilità interno", funzionali al conseguimento degli obiettivi finanziari fissati per le regioni e gli enti locali quale concorso al raggiungimento dei più generali obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea con l'adesione al Patto Europeo di Stabilità e Crescita;

che detto obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ha assunto valenza costituzionale con la nuova formulazione dell'art. 119 Cost. dettata dalla legge costituzionale 20.4.2012 n. 1 volta ad introdurre nella Corte costituzionale il principio di pareggio di bilancio, ove, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, si prevede che tali enti sono

tenuti a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea;

che in tale modo l'assenza di colpa nell'inadempimento si collega ad una condotta imposta per "*factum principis*", senza mancare di dar conto della rilevanza, ai medesimi fini, del sopravvenuto mutamento delle esigenze organizzative, che rimandano ad una valutazione della permanenza, rispetto alla determinazione originariamente assunta, dell'interesse pubblico, sempre consentita alla pubblica amministrazione nell'ottica del principio di buon andamento costituzionalmente sancito;

che parimenti infondato si rivela il secondo motivo;

che è vero che secondo l'orientamento accolto da questa Corte (cfr. Cass., SU, 16.04.2007, n. 8951; Cass., SU, 04/11/2009, n. 23327; Cass. 1.10.2014, n. 20735) va dichiarata nulla ai sensi dell'art. 1355 c.c., quale condizione meramente potestativa, la clausola di riserva all'amministrazione della facoltà di non procedere all'assunzione siccome subordina l'obbligo di assunzione alla mera volontà dell'amministrazione; che resta tuttavia in capo all'amministrazione medesima - secondo quanto riconosce la stessa ricorrente che tali precedenti richiama - il potere autoritativo, incidente in senso recessivo sui diritti soggettivi dei privati, di intervento successivo sull'originaria determinazione, ivi compreso il provvedimento di approvazione della graduatoria, provvedendo o in via di autotutela, a fronte di profili di illegittimità o per ragioni di opportunità, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento

della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario;

che, nella specie, la clausola del bando che riservava all'amministrazione la facoltà di non procedere all'assunzione, condizionandola nel contempo alla permanenza del quadro normativo e/o all'emergere di nuove esigenze organizzative, subordinava il venir meno dell'efficacia del provvedimento originario ad un successivo e concreto apprezzamento dell'attualità dell'interesse pubblico alla stregua degli indicati parametri, apprezzamento, quindi, soggetto, nelle competenti sedi giudiziarie, al controllo sulla congruità e la correttezza delle scelte in concreto operate, qui puntualmente espletato; che detta clausola non costituiva, dunque, una condizione meramente potestativa, poiché il rinvio alla disciplina normativa e alla sussistenza di una copertura finanziaria non rimetteva alcuna potestà discrezionale in capo all'amministrazione;

che, per contro, la necessità di tenere conto delle esigenze organizzative ed operative prima di procedere alle nuove assunzioni ben si spiegava in ragione del fatto che il bando si inseriva in un processo appena avviato di reingegnerizzazione dei diversi moduli applicativi di gestione di risorse umane - per la loro riconduzione ad un unico ambiente - da utilizzare nei numerosi uffici presso i quali era articolato il personale di Roma capitale;

che, del resto, la legislazione primaria in tema di assunzioni a termine presso gli enti locali ha ridotto la possibilità di ricorso ai contratti a termine (D.L. 101/2013 del 31.8.13 che novellava l'art. 36 del TU) e, più in generale, le facoltà assunzionali degli enti locali (art. 3 del D.L. 90/2014 che

abrogava l'art. 76 comma 7 D.L. 112/2008 e stabiliva il progressivo contenimento della spesa per il personale), prevedendo la necessità di rientro del disavanzo (art. 16 D.L. n. 16 del 6.3.2014, in ossequio al quale veniva previsto un decremento delle risorse destinate alle spese di personale nella misura di 57 milioni di euro);
che il ricorso va, dunque, rigettato;
che le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo;

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio di legittimità che liquida in euro 200,00 per esborsi ed euro 4.000,00 per compensi oltre spese generali al 15% ed altri accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 *quater* del d.p.r. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso norma del comma 1- *bis*, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nell'adunanza camerale del 10 ottobre