

Le Sezioni unite intervengono sulla complessa vicenda della tutela apprestabile in favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche che abbiano proposto domanda giudiziale successivamente al termine decadenziale del 15 settembre 2000 (previsto dall'art. 69, d.lgs. n. 165 del 2001), dopo le pronunce della Corte EDU 4 febbraio 2014 che hanno assodato il contrasto della disciplina nazionale con l'art. 6, par. 1, della CEDU e l'art. 1, protocollo n. 1 alla medesima convenzione; così facendo contribuiscono a dilatare ulteriormente il sindacato esercitabile, sotto il profilo della giurisdizione ex art. 111 u.c. Cost., sopra le sentenze del giudice amministrativo

[Cass. civ., s.u., ordinanza 8 aprile 2016, n. 6891 – Pres. Salmè, Est. Mammone](#)

Giustizia amministrativa – Impiegato dello Stato e pubblico – Rapporto di fatto esaurito antecedentemente al 30 giugno 1998 – Proposizione del ricorso oltre il termine di decadenza del 15 settembre 2000 – Decadenza dichiarata dal Consiglio di Stato – Violazione della CEDU secondo l'interpretazione fornita da successiva sentenza della Corte EDU – Superamento dei limiti esterni della giurisdizione.

Impiegato dello Stato e pubblico – Rapporto di fatto esaurito antecedentemente al 30 giugno 1998 – Proposizione del ricorso nel termine di decadenza del 15 settembre 2000 – Inosservanza – Decadenza dall'azione – Contrasto con la Cedu – Questione di legittimità costituzionale.

Inerisce a questione di giurisdizione, ed è quindi soggetta al sindacato della Corte di cassazione ex art. 111 u.c., Cost., l'impugnazione della sentenza del Consiglio di Stato che decida una controversia in maniera contrastante con una norma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui lo Stato italiano è tenuto a dare applicazione, secondo l'interpretazione data dalla Corte EDU (nella specie le sentenze della Corte EDU, 4 febbraio 2014, Staibano e Mottola, sopravvenute rispetto alla decisione del Consiglio di Stato, avevano stabilito che l'art. 69, comma 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - nella parte in cui, disponendo che l'inottemperanza al termine del 15 settembre 2000 per adire il giudice amministrativo per le controversie in materia di pubblico impiego anteriori al 30 giugno 1998 comporti la definitiva perdita del diritto dei soggetti a far valere i propri diritti in materia pensionistica, non garantisce la possibilità di trasporre il giudizio a coloro che lo abbiano già incardinato presso l'ufficio giudiziario ritenuto incompetente – si pone in contrasto con l'art. 1, protocollo n. 1 alla CEDU) (1).

È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di

lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restino attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000 (2).

(1 -2) I. La sentenza in commento interviene su una intricata vicenda – sostanziale e processuale – da cui conviene partitamente prendere le mosse ai fini di una migliore comprensione dell’insieme dei principi (di rango sia costituzionale che sovranazionale), che ne costituiscono il sostrato logico giuridico.

II. Fino al 2014 era pacifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. Corte cost., ord. 11 maggio 2006, n. 197; ord. 7 ottobre 2005, n. 382; ord. 26 maggio 2005, n. 213; ord. 6 luglio 2004, n. 214), delle Sezioni unite della Corte di cassazione (cfr. Sez. un., 29 maggio 2012, n. 8520; successivamente, Cass. sez. lav., ord. 30 settembre 2014, n. 20566), e dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (cfr. Ad. plen., 21 febbraio 2007, n. 4), al punto da costituire autentico diritto vivente, che:

a) il termine previsto dall’art. 69, 7° comma, d.lgs. n. 165 del 2001 (in precedenza art. 45, co. 17, d.lgs. n. 80 del 1998), in virtù del quale si estinguono le domande (incluse quelle finalizzate al riconoscimento di un rapporto di pubblico impiego «di fatto»), per questioni attinenti al periodo anteriore al 30 giugno 1998 e proposte dopo il termine del 15 settembre 2000, non ha natura processuale ma di decadenza sostanziale;

b) è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 69, 7° comma, cit., nella parte in cui stabilisce il termine di decadenza del 15 settembre 2000 per la proposizione, davanti al giudice amministrativo, delle controversie riguardanti rapporti di lavoro alle dipendenze delle p.a. (con esclusione dei rapporti non «privatizzati») se relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore alla data del 30 giugno 1998, in riferimento agli art. 3, 24 e 36 Cost.

III. Nel 2014 sono intervenute due sentenze della Corte EDU (4 febbraio 2014, *Staibano e Mottola*), adita da alcuni medici (c.d. gettonati perché avevano prestato servizio presso il Policlinico dell’Università degli Studi di Napoli Federico II sulla base di contratti a termine), le cui domande volte al riconoscimento della sussistenza di un rapporto di lavoro pubblico di fatto in vista del riconoscimento del diritto alla ricostruzione della posizione previdenziale presso l’I.N.P.S., erano state dichiarate tardive (da Ad. plen. n. 4 del 2007 cit.), ai sensi dell’art. 69 cit., perché proposte al giudice amministrativo oltre il termine decadenziale del 15 settembre 2000.

La Corte di Strasburgo:

a) ha riconosciuto che l’art. 69, comma 7, cit., pur perseguendo la legittima e

condivisibile finalità di effettuare una ripartizione di competenze tra il giudice civile e il giudice amministrativo, nonché di porre dei limiti temporali certi per incardinare le controversie in materia di pubblico impiego, viola il diritto di accesso a una corte di cui all'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo ove, in ragione della pluralità di interpretazioni contrastanti tra loro di cui è stato oggetto, nella sostanza limiti la tutela giurisdizionale dei soggetti che in buona fede abbiano adito un tribunale incompetente e non possano poi trasporre il giudizio presso l'autorità competente;

- b) nel constatare come il regime transitorio delle controversie sul pubblico impiego in materia di ripartizione della giurisdizione si presti a diverse interpretazioni, ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6, par. 1, della Cedu relativo al diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, avendo riconosciuto che i ricorrenti erano stati privati della possibilità di presentare ricorso all'autorità giudiziaria competente;
- c) ha altresì rilevato la violazione dell'art. 1 prot. n. 1 alla Cedu avendo qualificato la legittima aspettativa al trattamento previdenziale dei ricorrenti quale bene patrimoniale da tutelare, ritenendo che lo Stato italiano non avesse realizzato il giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco;
- d) ha stabilito che costituisce una violazione dell'art. 1, prot. n. 1 alla convenzione europea dei diritti dell'uomo l'interpretazione dell'art. 69 cit., nella parte in cui, disponendo che l'inottemperanza al termine del 15 settembre 2000 per adire il giudice amministrativo per le controversie in materia di pubblico impiego anteriori al 30 giugno 1998 comporti la definitiva perdita del diritto dei soggetti a far valere i propri diritti in materia pensionistica, non garantisce la possibilità di trasporre il giudizio a coloro che lo abbiano già incardinato presso l'ufficio giudiziario ritenuto incompetente.

IV. I medici risultati vittoriosi davanti alla Corte di Strasburgo hanno impugnato per revocazione la più volte menzionata decisione dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2007.

Ne è scaturita l'ordinanza dell'Adunanza plenaria 4 marzo 2015, n. 2 (presa in esame dalla sentenza in commento), che:

- a) ha ritenuto che il giudice amministrativo, così come quello ordinario, non può autonomamente disapplicare la norma interna che ritenga incompatibile con la convenzione europea dei diritti dell'uomo, analogamente a quanto previsto per il diritto dell'Unione europea, e ciò in quanto sulle norme interne contrastanti con le norme pattizie internazionali, ivi compresa la Cedu, spetta esclusivamente alla Corte costituzionale il sindacato di costituzionalità accentrato; è fatta salva l'interpretazione «conforme alla convenzione», e quindi conforme agli impegni

internazionali assunti dall'Italia, delle norme interne, interpretazione, anzi, doverosa per il giudice che, prima di sollevare un'eventuale questione di legittimità, è tenuto ad interpretare la disposizione nazionale in modo conforme a costituzione;

- b) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 106 c.p.a. e 395 e 396 c.p.c., in relazione agli artt. 117 co.1, 111 e 24 Cost., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46 par. 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo; (sul punto sono state richiamate le conclusioni cui era pervenuto il giudice delle leggi con la sentenza n. 113 del 7 aprile 2011 che, in materia penale, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. *“nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza penale o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Europea dei diritti dell'uomo”*).

V. A questo punto, altri medici nella medesima posizione dei “vincitori a Strasburgo” - avendo visto che successivamente alla sentenza del Consiglio di Stato Sez. VI, 30 luglio 2013, n. 4001 (che aveva respinto il loro ricorso conformandosi ad altre decine di specifici precedenti coerenti con il concordato giurisprudenziale dianzi sintetizzato), era intervenuta nel senso sopra illustrato la Corte di Strasburgo - hanno proposto ricorso per cassazione avverso la precitata decisione n. 4001, ricorso che è stato definito dalla sentenza delle Sezioni unite in commento nei termini sintetizzati dalle due massime su riportate.

Più in dettaglio la sentenza in esame:

- a) ha dato atto della posteriorità delle sentenze della Corte di Strasburgo rispetto a quella del Consiglio di Stato oggetto dell'impugnativa;
- b) ha ritenuto tempestivo il ricorso per cassazione notificato in data 21 marzo 2014, essendo stato rispettato il termine lungo annuale decorrente dalla data di pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato (30 luglio 2013);
- c) ha ritenuto che l'applicazione della norma sancita dal più volte menzionato art. 69, co.7, integri una questione di giurisdizione e non di decadenza sostanziale;
- d) interpretando estensivamente la nozione di giurisdizione ai fini del ricorso per cassazione disciplinato dagli artt. 362, co.2, c.p.c. e 110 c.p.a., ha ritenuto viziata da abnormità - sotto il profilo dell'indebito diniego di accesso alla giustizia discendente dalla errata applicazione della CEDU come interpretata dalle sentenze Mottola e Staibano - la decisione del Consiglio di Stato n. 4001

del 2013; in quest'ottica ha richiamato il precedente costituito da Sez. un., 6 febbraio 2015, n. 2242 (in *Foro it.*, 2016, I, 327, ivi l'ampia nota di richiami all'ulteriore casistica);

- e) superata la fase cassatoria, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la q.l.c. dell'art. 69, co. 7 cit. in relazione ai parametri di cui alla seconda massima, ritenendo di decampare, alla luce della sopravvenuta giurisprudenza della Corte di Strasburgo, dal consolidato assetto giuridico illustrato retro al § II.

VI. Si segnala per completezza che:

- a) le sentenze gemelle della Corte di Strasburgo hanno sì stabilito che il 7° comma dell'art. 69 viola il diritto di accesso a una corte di cui all'art. 6 della CEDU ove, in ragione della pluralità di interpretazioni contrastanti tra loro di cui è stato oggetto, nella sostanza limiti la tutela giurisdizionale dei soggetti che in buona fede abbiano adito un tribunale incompetente e non possano poi trasporre il giudizio presso l'autorità competente; ma la buona fede su cui le sentenze hanno fatto leva non è quella che i ricorrenti riponevano nella qualificazione del termine del 15 settembre 2000, bensì quella, peculiare alla vicenda dei c.d. "medici a gettone" ed interna alla giurisprudenza amministrativa, concernente l'ascrivibilità delle controversie relative a loro al novero dei giudizi concernenti i ricercatori universitari, che il quarto comma dell'art. 63, d.lgs. n. 165 del 2001 riserva alla giurisdizione amministrativa, indipendentemente dal termine entro il quale siano state proposte (§§ 52-54 delle sentenze Mottola e Straibano); le medesime sentenze, del resto, rimarcano che la fissazione del termine del 15 settembre 2000 risponde alla legittima e condivisibile finalità di operare una ripartizione di competenze coerente e razionale tra il giudice civile e il giudice amministrativo, nonché di porre dei limiti temporali certi per incardinare le controversie in materia di pubblico impiego, in tal modo perseguendo una finalità d'interesse generale (§ 50); non sembra che le sentenze Mottola e Straibano infirmino la legittimità della norma generale sottoposta a scrutinio di costituzionalità;
- b) per quanto concerne la delicata tematica del perimetro del sindacato esercitabile, ex art. 111, u.c. Cost., dalle Sezioni unite in punto di giurisdizione sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, si segnalano gli ultimi approdi della giurisprudenza, non citati nella sentenza in commento e non in perfetta sintonia con essa (cfr. Cass. civ., sez. un., 15 marzo 2016, n. 5070), secondo cui:

b1) la violazione da parte del giudice amministrativo delle regole interne di rito o di merito inerenti alla sua giurisdizione può in casi eccezionali integrare una violazione della giurisdizione allorquando essa sia stata di tale gravità da concretarsi in un vero e proprio radicale stravolgimento delle regole di rito o di merito che quel giudice ha applicato o avrebbe dovuto applicare, si' da evidenziare un esercizio della giurisdizione che, dietro l'apparenza dell'esegesi delle norme di rito o di merito interne ad esso, in realtà abbia voluto negare la tutela giurisdizionale;

b2) il ricorso col quale venga denunciato il rifiuto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo può essere ricondotto alla ipotesi di cui all'art. 362, co. 1, c.p.c, solo se il rifiuto sia fondato sulla ritenuta estraneità della domanda rispetto alle attribuzioni giurisdizionali di quel giudice, appartenendo all'area del rifiuto della propria giurisdizione sindacabile come tale, solo quel diniego di tutela che si radichi nell'affermazione dell'esistenza di un ostacolo generale alla conoscibilità della domanda, laddove si sottrae a detta sindacabilità il diniego di tutela che discenda direttamente ed immediatamente dalla lettura delle norme invocate a sostegno della pretesa;

b3) in tema di sindacato sulle decisioni del Consiglio di Stato per motivi inerenti alla giurisdizione, e' configurabile l'eccesso di potere giurisdizionale con riferimento alle regole del processo amministrativo solo nel caso di radicale stravolgimento delle norme di rito, tale da implicare un evidente diniego di giustizia e non già nel caso di mero dissenso del ricorrente nell'interpretazione della legge;

c) il precedente citato delle sezioni unite (n. 2242 del 2015 cit.), aveva sottolineato la necessità di impedire, pur nell'interesse pubblico, che il provvedimento giudiziario, una volta divenuto definitivo, espliciti i suoi effetti in contrasto con il diritto comunitario, ma al fine di sottrarre lo Stato alla responsabilità risarcitoria per i danni cagionati dagli organi giurisdizionali di ultima istanza, tanto per soddisfare l'esigenza di assicurare l'effettività del primato del diritto dell'Unione europea dato che in linea generale, in sede di controllo del rispetto del limite esterno della giurisdizione, alla corte di cassazione non spetta una funzione di verifica finale della conformità delle sentenze del giudice amministrativo al diritto dell'Unione europea, ad eccezione dell'ipotesi in cui ricorra uno di quei casi estremi in cui l'eccesso giurisdizionale va individuato nell'errore del giudice amministrativo tradottosi in un radicale stravolgimento delle norme europee di riferimento, così come interpretate dalla Corte di giustizia;

d) nel giudicare tempestivo il ricorso per cassazione proposto nel termine lungo annuale avverso una sentenza del Consiglio di Stato pubblicata nel 2013, le Sezioni unite hanno fatto applicazione della norma transitoria sancita dall'art. 58, l. n. 69 del 2009 – secondo l'esegesi costantemente seguita dalla Cassazione per cui il dimezzamento del termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c. (da un anno a sei mesi) stabilito dall'art. 46, della medesima legge n. 69, opera per i giudizi di primo grado disciplinati dal codice di procedura civile instaurati successivamente all'entrata in vigore della l. n. 69 cit. (4 luglio 2009, nella specie gli interessati avevano presentato ricorso al T.a.r. nel 2007) – senza tenere conto, però, che dall'entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo (16 settembre 2016), la disciplina dei termini per l'impugnazione delle sentenze del G.A. (incluse quelle del Consiglio di Stato) è contenuta negli artt. 91, 92, 110 e 111 c.p.a.; in particolare l'art. 92, co.3, stabilisce che il termine lungo per la proposizione del ricorso per cassazione è di sei mesi; tale norma (ed il conseguente termine) si applica a tutte le impugnazioni proposte nei confronti di sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del c.p.a.; tanto in forza dell'art. 2, delle disposizioni transitorie che ha dettato una sola norma in forza della quale per i termini che sono in corso alla data di entrata in vigore del c.p.a. continuano a trovare applicazione le norme previgenti; ne consegue che la regola del termine semestrale lungo in luogo di quello annuale è applicabile anche a giudizi promossi in primo grado prima dell'entrata in vigore della l. n. 69 del 2009, purché il termine dell'impugnazione non sia ancora iniziato a decorrere prima del 16 settembre 2010; pertanto, in caso di ricorso per cassazione contro le sentenze di giudici ordinari o speciali, diversi dal Consiglio di Stato, il termine semestrale si applica solo se i giudizi sono stati introdotti, in primo grado, dopo la l. n. 69 del 2009, invece in caso di ricorso per cassazione contro sentenze del Consiglio di Stato, il termine semestrale si applica anche a giudizi introdotti, in primo grado, prima della l. n. 69 cit., se il termine per il ricorso in cassazione non è iniziato a decorrere alla data del 16 settembre 2010. In tal senso è orientata la giurisprudenza amministrativa formatasi in relazione all'impugnazione delle sentenze dei T.a.r. (cfr., fra le tante, Cons. giust. amm., 4 febbraio 2014, n. 38; Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 2013, n. 3207), e la dottrina che si è occupata specificamente del tema (R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2015, 1364 ss.; M. LIPARI, in *Il processo amministrativo* (a cura di A. Quaranta – V. Lopilato), Milano, 2011, 708 ss.).