

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ribadisce che è improponibile una domanda di revocazione per una ragione diversa da quelle indicate dalla legge quand'anche si invochi la sopravvenienza, rispetto al giudicato amministrativo, di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[Cons. St., A.P., sentenza 20 dicembre 2017, n. 12 – Pres. Pajno, Est. Taormina](#)

Giustizia amministrativa – Revocazione – Tassatività – Contrasto con successiva sentenza Cedu – Esclusione

È inammissibile la domanda di revocazione proposta nei confronti di una sentenza irrevocabile del giudice amministrativo, per contrasto con una successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto si è al di fuori delle tassative ipotesi previste dagli articoli 395 e 396 c.p.c. (1)

(1) I.- Per cogliere appieno la portata della pronuncia in commento – la cui massima esprime consolidati principi - conviene riassumere sinteticamente la intricata vicenda (fattuale e processuale), che ne costituisce l'immediato presupposto, nei termini che seguono:

- a) l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (21 febbraio 2007, n. 4, in *Corriere merito*, 2007, 536 con nota di MADDALENA; *Dir. e pratica amm.*, 2007, fasc. 4, 105 con nota di CORSETTI), uniformandosi al diritto vivente dell'epoca, aveva dichiarato l'inammissibilità per tardività, ex art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001, di tutti i ricorsi, successivi al 15 settembre 2000, originariamente proposti in primo grado da un gruppo di 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) per ottenere la regolarizzazione della propria posizione previdenziale nel presupposto di aver svolto un rapporto di lavoro subordinato;
- b) nel 2014 sono intervenute due sentenze della Corte EDU (4 febbraio 2014, *Staibano e Mottola*, la prima in *Gazzetta forense*, 2014, fasc. 4, 194, con nota di CORLETO), adita da alcuni medici rimasti soccombenti innanzi all'Adunanza plenaria, che hanno ritenuto costituire una violazione dell'art. 1, prot. n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'interpretazione autentica dell'art. 69, comma 7, t.u. n. 165 del 2001, 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;
- c) i medici risultati vittoriosi davanti alla Corte di Strasburgo hanno impugnato per revocazione la menzionata decisione dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2007; ne è scaturita l'ordinanza del medesimo Consesso 4 marzo 2015, n. 2 (in *Corriere giur.*, 2015, 1427, con nota di VITALE; *Giur. it.*, 2015, 2710 con nota di PATRITO), che:
- I) 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;
 - II) 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;
- d) 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 EDU - hanno proposto ricorso per cassazione avverso la precitata decisione n. 4001;
- e) Cass. civ., sez. un., 8 aprile 2016, n. 6891 (in *Foro it.* 2016, I, 1667 con nota di PERRINO; *Dir. mercato lav.*, 2016, 465, con nota di CALOJA, nonché oggetto della [News US del 18 aprile 2016](#), cui si rinvia per i relativi approfondimenti di dottrina e giurisprudenza), si è pronunciata nel senso che:
- I) *“È configurabile omissione di esercizio del potere giurisdizionale da parte del consiglio di stato, come tale sindacabile dalle sezioni unite della corte di cassazione, qualora la sentenza sia destinata ad esplicitare i propri effetti in maniera contrastante con una norma sovranazionale (nella specie, della convenzione europea dei diritti dell'uomo) cui lo stato italiano è tenuto a dare applicazione”;*

- II) *“Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 69, 7° comma, d.leg. 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, in riferimento all’art. 117, 1° comma, cost.”*); la q.l.c. non risulta ancora decisa dal giudice delle leggi al momento in cui è pubblicata la presente News;
- f) successivamente, risolvendo la q.l.c. rimessa dalla Plenaria n. 2 del 2015, [Corte cost., 26 maggio 2017, n. 123](#) (in *Foro it.*, 2017, I, 2180, con nota di D’ALESSANDRO nonché oggetto della [News US in data 30 maggio 2017](#), cui si rinvia per ogni approfondimento), ha stabilito che:
- I) *“È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 106 d.leg. 2 luglio 2010 n. 104 e 395 e 396 c.p.c., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell’art. 46, par. 1, Cedu, per conformarsi ad una sentenza definitiva della corte europea dei diritti dell’uomo, in relazione all’art. 46 Cedu, in riferimento all’art. 117, 1° comma, cost.”*;
- II) *“È inammissibile, per mancata motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale degli art. 106 d.leg. 2 luglio 2010 n. 104 e 395 e 396 c.p.c., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell’art. 46, par. 1, Cedu, per conformarsi ad una sentenza definitiva della corte europea dei diritti dell’uomo, in riferimento agli art. 24 e 111 cost.”*.

II.- Proseguito il giudizio innanzi alla Plenaria, per giungere all’affermazione di cui in massima, il medesimo Consesso:

- g) ha ricostruito esaustivamente l’intero contesto procedimentale e processuale diano sintetizzato;
- h) ha escluso la possibilità di sollevare nuovamente la q.l.c. degli artt. 106 c.p.a. e 395 e 396 c.p.c., avendo la Corte costituzionale (con la sentenza n. 123 del 2017 cit.) scandagliato anche i parametri di costituzionalità riproposti dalle parti private;
- i) ha escluso di poter rinviare la definizione del giudizio di revocazione a data successiva alla pronuncia della Corte costituzionale – chiamata a risolvere la q.l.c. sollevata dalle menzionate Sezioni unite n. 6891 del 2016 - in considerazione delle dirimenti circostanze per cui:
- I) in ogni caso, l’eventuale declaratoria di incostituzionalità dell’art. 69, 7° comma, d.leg. 30 marzo 2001 n. 165, non inciderebbe sul giudicato precedentemente formatosi sopra la sentenza della Adunanza plenaria n. 2 del 2005 cit.;

- II) l'astratta esperibilità della revocazione straordinaria ex art. 306 c.p.c. o la mera proposizione della relativa domanda avverso le sentenze passate in giudicato, laddove non seguita dalla pronuncia rescindente di revocazione, non incide sul giudicato formatosi e non può conseguentemente far ritenere ancora pendente la questione ivi decisa;
- l) ha assodato, richiamando consolidata giurisprudenza (fra cui Cons. Stato, sez. III, 24 maggio 2013, n. 2840), l'eccezionalità dei casi di revocazione delle sentenze che, tassativamente previsti dagli artt. 395 e 396 c.p.c., sono di stretta interpretazione ai sensi dell'art. 14 delle preleggi.

III.- Per completezza – nell'ambito della giurisprudenza più recente in materia di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo e civile, nonché di limiti alla portata retroattiva delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale - si segnala quanto segue:

- m) Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2017, n. 1 (in *Foro it.*, 2017, III, 454, con nota di TRAVI, nonché oggetto della [News US in data 11 aprile 2017](#), cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui: *“Nel processo amministrativo, perché una sentenza possa considerarsi contraria ad un precedente giudicato, ai fini della revocazione prevista dall'art. 395, n. 5, c.p.c., occorre che le decisioni a confronto risultino fra loro incompatibili in quanto dirette a tutelare beni ed interessi di identico contenuto, nei confronti delle stesse parti, con riferimento ad identici elementi di identificazione della domanda (petitum e causa petendi) confluiti nel decisum, potendo il contrasto riguardare solo due pronunce aventi contenuto decisorio di merito e non a mero contenuto processuale”*;
- n) Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016, n. 21, in *Foro it.*, 2017, III, 149, nonché oggetto della [News US in data 1 agosto 2016](#), secondo cui *“Nel processo amministrativo, non costituisce motivo di revocazione per errore di fatto la circostanza che il giudice, nell'esaminare la domanda di parte, non si sia espressamente pronunciato su tutte le argomentazioni proposte dalla parte a sostegno delle proprie censure”*;
- o) Cass. civ., sez. VI, ordinanza 9 gennaio 2014, n. 272 (richiamata dalla decisione in commento), in *Foro it.*, 2014, I, 1177, secondo cui: *“In tema di condono fiscale, l'art. 39, 12^a comma, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011 n. 111, nel consentire la definizione delle liti fiscali pendenti ivi individuate, ha riguardo alle sole controversie eventualmente definite da decisione ancora impugnabile con i mezzi ordinari, senza che rilevi l'astratta esperibilità della revocazione straordinaria o la mera proposizione della relativa domanda avverso le sentenze passate in giudicato, laddove non seguita dalla pronuncia rescindente di revocazione, atteso che solo a decorrere da quest'ultima si ha reviviscenza della pendenza della lite fiscale fino al passaggio in giudicato della statuizione che definisce il giudizio di revocazione.”*;

- p) Cons. Stato, sez. III, 6 agosto 2014, n. 4185 (in *Foro it.*, 2014, III, 557, con nota di TRAVI che si sofferma anche sulla pacifica tassatività dei mezzi di revocazione), secondo cui: *“La violazione dell’art. 99, 3° comma, cod. proc. amm., che impone a una sezione del consiglio di stato di rimettere la questione all’adunanza plenaria se ritenga di non condividere un principio di diritto già affermato dalla stessa adunanza plenaria, non costituisce motivo per proporre il ricorso per revocazione per errore di fatto”*;
- q) Cass. civ., sez. un., 25 luglio 2007, n. 16402, secondo cui: *“Il carattere di impugnazione eccezionale della revocazione, per i soli motivi tassativamente indicati nell’art. 395 c.p.c., comporta l’inammissibilità di ogni censura non compresa in detta tassativa elencazione ed esclude di conseguenza anche la deduzione di vizi e di nullità afferenti alle pregresse fasi processuali che restano deducibili con le ordinarie impugnazioni, se e nei modi in cui possano essere ancora proposte”*;
- r) in dottrina, sulla tassatività ed eccezionalità dei mezzi di revocazione, MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, vol. II, Torino, 2011, 621; ROTA, in *Commentario al codice di procedura civile*, a cura di CARPI – TARUFFO, Padova, 2012, 1417;
- s) Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5012, secondo cui *“la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma rileva anche nei processi in corso, ma non incide sugli effetti irreversibili già prodottisi, in quanto la retroattività degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità incontra un limite negli effetti che la stessa, ancorché successivamente rimossa dall’ordinamento, abbia irrevocabilmente prodotto qualora resi intangibili dalla preclusione nascente o dall’esaurimento dello specifico rapporto giuridico disciplinato dalla norma espunta dall’ordinamento giuridico oppure dal maturare di prescrizioni e decadenze ovvero, ancora, dalla formazione del giudicato”*; in termini analoghi Cass. civ., sez. III, 22 febbraio 2012, n. 2552, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 405, con nota di CINQUETTI (entrambe citate in motivazione);
- t) sul giudicato quale limite alla retroattività delle pronunce dichiarative della incostituzionalità di una norma, cfr. Cass, pen., sez. un., 14 ottobre 2014, n. 42858, Gatto (in *Foro it.*, 2015, II, 376, con note di ROMBOLI e SORRENTI, cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza), secondo cui: *“La dichiarazione di illegittimità costituzionale, successivamente a una sentenza irrevocabile di condanna, di una norma penale diversa dalla norma incriminatrice, idonea a mitigare il trattamento sanzionatorio, comporta la rideterminazione della pena, che non sia stata interamente espiata, da parte del giudice dell’esecuzione (nella specie, la corte di cassazione ha ritenuto che, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del divieto di valutare prevalente una circostanza attenuante sulla recidiva, il giudice dell’esecuzione potrà affermare la prevalenza dell’attenuante, sempreché una simile valutazione non sia stata esclusa nel merito dal giudice della cognizione, secondo quanto risulta dal testo della sentenza irrevocabile, ed è compito del*

p.m. di richiedere al giudice dell'esecuzione l'eventuale rideterminazione della pena inflitta all'esito del nuovo giudizio di comparazione)";

- u) sui rapporti fra pronuncia di incostituzionalità e invalidità sopravvenuta dell'atto amministrativo, in sede di cognizione e di ottemperanza, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8363, in *Foro it.*, 2011, III, 82, con note di TRAVI e PIGNATELLI, secondo cui: *"È nullo il provvedimento emanato dall'amministrazione nel corso del giudizio di ottemperanza in base all'art. 43 d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327, successivamente dichiarato incostituzionale"*;
- v) in dottrina, sui limiti, nel processo amministrativo, alla retroattività delle sentenze di accoglimento pronunciate dalla Corte costituzionale, PIGNATELLI, *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 106 ss.