

Verso un ampliamento dei casi di revocazione della sentenza del giudice amministrativo: un intervento costituzionalmente e convenzionalmente necessario

di **Marzio Branca** – già *Consigliere di Stato*

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata, oltre che rilevante, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 106 del Codice del processo amministrativo (L. n. 104/2010) e 395 e 396 del Codice processuale civile, in relazione agli artt. 117 co.1, 111 e 24 della Costituzione, 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 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La pregressa vicenda processuale è compiutamente riferita nell'ordinanza e non occorre qui ripercorrerla nei dettagli.

Basti ricordare che, in accoglimento degli appelli avverso le sentenze di primo grado, che avevano riconosciuto il diritto dei medici ricorrenti, retribuiti a gettone per il servizio assistenziale prestato tra il 1983 e il 1997 presso l'Università Federico II di Napoli, al versamento degli oneri previdenziali per il medesimo periodo, la stessa Adunanza Plenaria (sent. n. 4 del 2007) aveva giudicato inammissibili i ricorsi di primo grado perché proposti dopo il 15 settembre 2000. L'art. 69, co. 7. del T.U. n. 165 del 2001 (come già in precedenza l'art. 45, co. 17 del D.lgs n. 80 del 1998) dispone, infatti, per le liti relative al pubblico impiego "privatizzato" che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se proposte, a pena di decadenza, entro il termine suddetto.

In esito al susseguente ricorso di alcuni degli originari ricorrenti, la Corte EDU (sentenza Seconda Sezione 4 febbraio 2014) ha accertato la violazione, sia dell'art. 6 par. 1 della Convenzione relativamente al diritto di accesso ad un tribunale, sia dell'art. 1 del protocollo n. 1 della stessa Convenzione, affermando la titolarità del diritto ad un "bene", ai sensi dell'art. 1 del Protocollo 1, avendo il diritto di credito dei ricorrenti una base sufficiente nel diritto interno, in quanto confermato da consolidata giurisprudenza.

Ne è seguito il ricorso degli interessati all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato per ottenere la revocazione della sentenza n. 4 del 2007, sopra citata, sul quale il Collegio ha adottato l'ordinanza in commento.

La vicenda presenta evidenti analogie con la fattispecie esaminata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 113 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di

procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione EDU per conformarsi ad una sentenza definitiva della relativa Corte europea. I giudici di Strasburgo, infatti, avevano riconosciuto che il processo dinanzi ai giudici nazionali era stato condotto con modalità incompatibili con le regole di cui all'art. 6 della Convenzione, e che il ricorrente doveva beneficiare del riesame delle proprie ragioni con eliminazione dei vizi procedurali denunciati.

Preso atto che tra i casi di revocazione della sentenza del giudice amministrativo, risultanti dal raccordo tra art. 106 del c.p.a. e 395 e 396 del codice di procedura civile, non è previsto quello della necessità di conformarsi ad una sentenza CEDU, comportante la riapertura del processo i medici interessati, allegando i ricordati precedenti delle due Corti, hanno ritenuto di poter chiedere all'Adunanza Plenaria, prioritariamente, una pronuncia di ammissibilità del ricorso – *omisso medio* – in virtù di una interpretazione “costituzionalmente orientata” della suddetta disciplina.

Il Collegio, condivisibilmente, non ha accolto quella domanda, in coerenza con precedenti pronunce (Cons. Stato, Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3293; Ad. Plen. ord. 17 febbraio 2014, n. 754) e con i principi di cui alle ben note “sentenze gemelle”, posto che la disapplicazione diretta da parte del giudice comune di una norma interna contrastante con i precetti della Convenzione EDU, si sarebbe risolta, al di là di ogni pur doveroso sforzo interpretativo, in un intervento creativo, ammissibile, eventualmente, solo in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

La Corte Costituzionale, peraltro, aveva già esaminato la questione della legittimità costituzionale della norma (art. art. 69, co. 7. del T.U. n. 165 del 2001), in applicazione della quale è stata pronunciata la contestata inammissibilità del ricorso proposto oltre il termine ivi fissato, e, principalmente con l'ord. n. 213 del 2005, ne aveva dichiarato la manifesta infondatezza anche in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost.. L'Adunanza Plenaria non ha ritenuto che la circostanza impedisse, sotto il profilo della rilevanza, di investire la Corte del difetto nel codice del processo amministrativo di uno strumento idoneo a garantire l'esecuzione delle sentenze di Strasburgo, ed ha quindi prospettato l'esigenza di una pronuncia “additiva” che estendesse a tale ipotesi l'ammissibilità del ricorso per revocazione di cui all'art. 106 c.p.a..

La soluzione è certamente da condividere per tutte le ragioni, ancorate alla cogenza dell'art. 46 della Convenzione EDU, ampiamente esposte dalla Corte italiana nella sentenza n. 113 del 2011 cit., a proposito della revisione del processo penale in analoga contingenza, e che non è il caso ora di riferire.

Suscitano perplessità, invece, le proposizioni con cui l'ordinanza motiva il proprio assunto. Si legge, infatti, al punto 17 del “diritto”: *“la questione attinente all'interpretazione ed alla legittimità costituzionale di detta norma (art. 69, cit., ndr) riguarda una eventuale fase successiva dell'iter logico di decisione che deve seguire questo Collegio. Una volta che verrà eventualmente ritenuto ammissibile il ricorso per revocazione proposto nella fase rescindente, si dovranno valutare, nella fase rescissoria, se, nel merito, vi siano i presupposti per la revocazione della sentenza n. 4/2007 di questa Adunanza Plenaria.”*

E' da tenere presente che la sentenza della Corte di Giustizia, della cui esecuzione si tratta, non ha mosso alcuna critica al ricordato art. 69, comma 7, a proposito del quale, anzi, ha osservato: *“...la previsione del termine di decadenza perseguiva lo scopo legittimo di assicurare una corretta*

amministrazione della giustizia.” (§ 28). La stessa Corte, invece, ha ravvisato la violazione dell’art. 6 §1 della Convenzione nella applicazione che della suddetta norma si è fatta nel caso concreto, posto che “*i ricorrenti avevano adito i giudici amministrativi in buona fede e in un regime giuridico che poteva dar luogo ad una pluralità di interpretazioni plausibili, ed essendo stati privati della possibilità di reintrodurre i loro ricorsi dinanzi ai tribunali definitivamente individuati come competenti*” (§ 30).

Sembra, quindi, che la sentenza della Corte costituzionale, che eventualmente accogliesse la questione, condividendo le ragioni ampiamente illustrate dal giudice *a quo*, difficilmente potrebbe consentire una valutazione dell’ammissibilità del proposto ricorso per revocazione, che prescindendo dalle “*indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta*” (sent. n. 113 del 2011). Indicazioni che nella specie risultano chiaramente finalizzate a far conseguire agli interessati, in sede rescindente, la rimozione del giudizio di inammissibilità dei ricorsi di primo grado, e, in sede rescissoria, il rigetto degli appelli.

Opinione che appare confortata dalla circostanza che la decisione della Corte di Strasburgo ha riconosciuto la fondatezza delle doglianze dei ricorrenti, oltre per il vizio attinente alla ritenuta inammissibilità del ricorso proposto oltre il termine prescritto, anche con riguardo al merito della vertenza, affermando in sostanza l’obbligo dell’Amministrazione di provvedere al versamento dei contributi previdenziali, per il periodo in cui il servizio è stato prestato a titolo precario. La stessa Adunanza Plenaria, d’altra parte, con la contestata sentenza n. 4 del 2007, aveva riconosciuto quel diritto all’unico medico che aveva proposto ricorso nel rispetto del termine decadenziale.