

La Corte costituzionale non amplia i casi di revocazione in presenza di un giudicato amministrativo contrastante con una sopravvenuta sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Corte costituzionale – sentenza 26 maggio 2017 n. 123 – Pres. Grossi, Est. Coraggio

Giustizia amministrativa – Revocazione – Obbligo adeguamento a successiva sentenza Cedu – Mancanza – Questione infondata di costituzionalità

E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, 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. (1)

(1) I.- Inquadramento del tema.

Con una articolata decisione, la Corte costituzionale respinge le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'Adunanza plenaria (cfr. ordinanza 4 marzo 2015, n. 2 in *Corriere giur.*, 2015, 1427, con nota di VITALE, e *Giur. it.*, 2015, 2710, con nota di PATRITO, secondo cui « 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»>>), con riferimento alla disciplina processuale della revocazione delle sentenze, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione quando ciò sia necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo (la questione sostanziale riguardava la decadenza sancita dall'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001).

Se con la sentenza in esame la Consulta ha preso in considerazione la sola ordinanza del 2015, va ricordato come penda ancora innanzi ad essa la analoga

questione rimessa successivamente dalla quarta sezione del Consiglio di Stato (cfr. ordinanza 17 novembre 2016 n. 4765, oggetto della News US in data 21 novembre 2016 *allegata*, ai cui approfondimenti si rinvia, relativa alla diversa fattispecie della abolizione dell'istituto del c.d. allineamento stipendiale; con tale rimessione la quarta sezione ha ripreso gli argomenti spesi dall'Adunanza plenaria, arricchendoli con quelli sviluppati dalla stessa Corte di Strasburgo con la sentenza definitiva resa nel caso *de quo*).

La Consulta ha già avuto modo di intervenire in una fattispecie (che presentava alcuni tratti di analogia con quella odierna), concernente la possibile revisione di un processo penale a seguito di una pronuncia della Corte di Strasburgo, statuendo nei seguenti termini: *“È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, comma 1, cost. in relazione all’art. 46, par. 1, Cedu, l’art. 630 c.p.p. 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 per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell’uomo”*, sentenza 7 aprile 2011, n. 113, in *Foro it.* 2013, I, 802 con nota di CALO' cui si rinvia per ogni approfondimento).

II.- La decisione della Consulta.

Con la sentenza in commento la Consulta ha escluso l'ampliamento dei casi di revocazione civile ed amministrativa, evidenziando le differenze con il precedente del 2013 che non hanno consentito di estendere i diversi principi elaborati in ambito penalistico.

Dopo aver riassunto l'intera controversia (ancora una volta caratterizzata dal tentativo dei privati di superare il termine decadenziale del 15 settembre 2000 sancito dall'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001), la Corte ha svolto una dettagliata analisi della giurisprudenza Cedu, con particolare riferimento alle sentenze *Mottola* contro Italia e *Staibano* contro Italia, del 4 febbraio 2014 (che hanno sancito la responsabilità dello Stato italiano proprio per la previsione di cui all'art. 69 cit.), nonché a quella resa dalla Grande Camera, 5 febbraio 2015, *Bochan* contro Ucraina.

La Corte, in estrema sintesi, ha rilevato che:

- a) nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale;
- b) nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo;
- c) la decisione di prevedere la riapertura del processo è rimessa agli Stati contraenti i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco (fra cui la certezza dei rapporti giuridici e l'affidamento dei consociati);

d) allo stato non esiste, in seno alla Convenzione, una larga maggioranza di Stati membri che abbia optato per la scelta della riapertura dei processi (civili o amministrativi).

III. – Per completezza si segnala, in materia di rapporti fra ordinamento nazionale, ordinamento Cedu e ordinamento delle N.U. specie avuto riguardo alla revocazione delle sentenze nazionali per contrasto con decisioni delle superiori istanze internazionali:

e) Cass. civ., sez. un., 8 aprile 2016, n. 6891 (in *Foro it.* 2016, I, 1667 con nota di PERRINO, nonché oggetto della News US del 18 aprile 2016 *allegata*, cui si rinvia per i relativi approfondimenti di dottrina e giurisprudenza, secondo cui: 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 esplicare 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.”); si sono accodati alle Sezioni unite, sollevando analoga q.l.c., T.a.r. per il Lazio, sez. III *quater*, ordinanza 26 aprile 2016, n. 4776, oggetto della News US in data 27 aprile 2016 *allegata*; T.a.r. per la Campania, sez. III, ordinanza 24 maggio 2016, n. 2655 *allegata*, oggetto della News US in data 27 maggio 2016;

f) Corte cost., 18 luglio 2013, n. 210 (in *Giust. pen.*, 2013, I, 231; *Dir. pen. e proc.*, 2013, 1423, con nota di PECORELLA; *Arch. pen.*, 2013, 613 con nota di ERRANI; *Giur. costit.*, 2013, 2915, con nota di PAONESSA; *Giur. it.*, 2014, 392 con nota di VIGANÒ e LAMARQUE, secondo cui “È fondata la questione di legittimità costituzionale del 1° comma dell’art. 7 d.l. 24 novembre 2000 n. 341, conv. con modif. con la l. 19 gennaio 2001 n. 4 - con riferimento all’art. 7 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali quale norma interposta rispetto all’art. 117, 1° comma, cost. - nella parte in cui opera retroattivamente e, più specificamente, in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola l. 16 dicembre 1999 n. 479 sono stati giudicati successivamente, quando cioè, a far data dal pomeriggio del 24 novembre 2000 era entrato in vigore il citato decreto-legge, con conseguente applicazione del più sfavorevole trattamento sanzionatorio previsto dal medesimo decreto”);

g) Corte cost. 22 ottobre 2014, n. 238 (in *Foro it.*, 2015, I, 1152, con nota di PALMIERI e SANDULLI, secondo cui : I) “ È incostituzionale l’art. 3 l. 14 gennaio 2013 n. 5, che, nel disciplinare l’obbligo dello stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la corte internazionale di giustizia abbia escluso l’assoggettamento di specifiche condotte di altro stato alla giurisdizione civile, impone al giudice di rilevare d’ufficio, in qualunque stato e grado

del processo, il difetto di giurisdizione e individua un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della corte internazionale di giustizia.>> II) << È infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, cost., della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli stati dalla giurisdizione civile degli altri stati, in riferimento agli art. 2 e 24 cost.>> III) << È incostituzionale l'art. 1 l. 17 agosto 1957 n. 848, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della carta delle Nazioni Unite ed esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona").

IV.- Si rileva, infine, che la questione di fondo relativa alla decadenza sancita dal più volte menzionato art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001 (che ha rappresentato il punto di equilibrio fra pretese economiche dei dipendenti pubblici ed esigenze di stabilità dei rapporti giuridici e di tutela erariale) – risolta in modo univoco e concorde dalle corti supreme nazionali, Giudice delle leggi, Sezioni unite e Adunanza plenaria, come ricordato dalla sentenza in commento) – è l'emblema delle criticità insite negli ordinamenti multilivello (in punto di superfetazione degli strumenti di tutela giudiziaria) essendo stata riproposta tal quale dai dipendenti pubblici incorsi nella decadenza attraverso tre distinti canali:

h) il ricorso diretto alla Corte di Strasburgo per la condanna dello Stato italiano (casi *Mottola* e *Staibano*);

i) la proposizione (innanzi al giudice amministrativo) della domanda di revocazione dei giudicati asseritamente in contrasto con la Cedu come interpretata dalle sentenze *Mottola* e *Staibano* (di cui alla illustrata ordinanza della Adunanza plenaria);

j) il ricorso per Cassazione a mente dell'art. 111, u.c., Cost. (di cui alla menzionata sentenza n. 6891 del 2016).