

Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 08-04-2016, n. 6891

Fatto - Diritto

P.Q.M.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PROCEDIMENTO CIVILE

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SALME' Giuseppe - Primo Presidente f.f. -

Dott. AMOROSO Giovanni - Presidente Sezione -

Dott. RAGONESI Vittorio - Consigliere -

Dott. CHIARINI Maria Margherita - Consigliere -

Dott. MAMMONE Giovanni - rel. Consigliere -

Dott. VIVALDI Roberta - Consigliere -

Dott. AMENDOLA Adelaide - Consigliere -

Dott. DI BLASI Antonino - Consigliere -

Dott. D'ASCOLA Pasquale - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 7528/2014 proposto da:

R.G., L.V., LA.FR., P. M.C., elettivamente domiciliati in ROMA, CORSO TRIESTE 16, presso lo studio dell'avvocato SALVATORE NAPOLITANO, che li rappresenta e difende, per delega a margine del ricorso;

- ricorrenti -

contro

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI (OMISSIS), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA BENEDETTO CAIROLI 2, presso lo studio dell'avvocato ANGELO ABIGNENTE, che la rappresenta e difende, per delega a margine del controricorso;

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, quale successore ex lege dell'INPDAP, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA CESARE BECCARIA 29, presso gli Uffici dell'Istituto stesso, rappresentato e difeso dall'Avvocato MARIA MORRONE, per delega a margine del controricorso;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 4001/2013 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 30/07/2013;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17/11/2015 dal Consigliere Dott. GIOVANNI MAMMONE;

uditi gli avvocati Salvatore NAPOLITANO, Maria MORRONE, Angelo ABIGNENTE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CAPASSO Lucio, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. P.M.C., R.G., La.Fr.

con un primo ricorso e L.V. con un secondo, tutti medici esercenti la libera professione, adivano il Tribunale amministrativo regionale della Campania esponendo di aver svolto per il periodo gennaio 1988 - dicembre 1997 attività medico- assistenziale, dapprima presso il Policlinico universitario della Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università (OMISSIS) e successivamente presso l'Azienda Policlinico universitario, tutti in regime di collaborazione libero-professionale in attuazione di apposita convenzione predisposta dall'Università (c.d. medici a gettone). Tanto premesso, chiedevano che fosse accertato che il loro rapporto si era svolto in regime di pubblico impiego e che l'Università e l'Azienda sopra nominate fossero condannate al pagamento delle differenze tra il trattamento economico spettante per tale titolo e quanto percepito a titolo di gettone e al versamento dei relativi contributi previdenziali ed al pagamento dell'indennità di buonuscita.

2. Costitutosi il contraddittorio con le Amministrazioni convenute, il TAR Campania (sentenze 11.04.03 n. 3731 e 3732) accoglieva parzialmente i ricorsi e condannava le Amministrazioni in questione, ciascuna per il periodo di competenza, a richiedere l'iscrizione dei ricorrenti ad un ente previdenziale per il periodo 1.01.88-31.12.97.

In particolare il Tribunale, richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato, respingeva la domanda in punto di conversione del rapporto di collaborazione professionale in rapporto di pubblico impiego e di pagamento delle differenze retributive, e l'accoglieva nei limiti dell'accertamento che tra le parti era intercorso un rapporto di pubblico impiego di fatto che imponeva la regolarizzazione della posizione previdenziale dei ricorrenti per 120 ore mensili, equiparabili alla durata della prestazione dei medici a tempo definito.

3. I quattro medici interessati, nel 2007, assieme ad altri colleghi, adivano nuovamente il TAR Campania, deducendo di aver espletato l'attività di assistenza presso il Policlinico universitario anche negli anni dal 1981 al 1988, e chiedevano che, previa qualificazione del rapporto quale pubblico impiego di fatto, fosse loro concessa la copertura previdenziale per tale ulteriore periodo. Il TAR (sentenza 23.06.09 n. 3452), tuttavia, dichiarava inammissibile la domanda ritenendo realizzata la decadenza prevista dal [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), (già [D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80](#), art. [45, comma 17](#)), trattandosi di domanda attinente a rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98, attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, proposta dopo il 15.09.00.

4. I soccombenti proponevano, dunque, appello al Consiglio di Stato, il quale con sentenza 30.07.13 n. 4001 (Sesta Sezione giurisdizionale) rigettava l'impugnazione, ritenendo che la decadenza in questione opera anche per il diritto alla tutela previdenziale, al pari che per gli altri diritti riconnessi al rapporto di lavoro.

Nella specie, pur trattandosi di rapporto di fatto, assimilabile al pubblico impiego, l'azione avrebbe dovuto essere esercitata dinanzi al giudice amministrativo nel rispetto di tutti i presupposti, le condizioni ed i limiti dell'azione ivi posti dalla legge, ed in particolare nel rispetto del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), art. [69, comma 7](#).

5. Nelle more del giudizio altri medici vertenti nella stessa condizione giuridica degli odierni ricorrenti avevano fatto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) rilevando che l'interpretazione del richiamato art. 69, comma 7, accolta dal Consiglio di Stato, già presente in precedenti pronunzie, li privava del diritto di ottenere il trattamento previdenziale per un periodo in cui avevano svolto una prestazione lavorativa, come tale riconosciuta. Ne derivava la violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione EDU, per il quale "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile...".

6. La Corte EDU con sentenza del 4.02.14 (Mottola ed altri C. Italia, ruolo n. 29932/07), assieme ad altra pronunzia in pari data, relativa a fattispecie concernente analoga censura di violazione della Convenzione (Staibano ed altri c. Italia, ruolo n. 29907/07), riteneva che la legge italiana, nel fissare la decadenza prevista dal [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), art. [69, comma 7](#), avesse posto un ostacolo procedurale costituente sostanziale negazione del diritto invocato.

La Corte prendeva atto dell'evoluzione giurisprudenziale in punto di interpretazione della norma in questione, che in un primo momento si era orientata nel senso di ritenere che i ricorsi per questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98, dopo il 15.09.00, avrebbero dovuto essere proposti non al giudice amministrativo, ove operava la decadenza, ma al giudice ordinario, in modo da garantire la fruizione della

giurisdizione. Rilevava, però, che la giurisprudenza, del giudice civile e di quello amministrativo, si era evoluta nel senso che la decadenza comminata aveva carattere sostanziale, con il conseguente difetto assoluto di giurisdizione e la definitiva perdita del diritto di coloro che non avessero agito prima del 15.09.00.

Mancava, dunque, un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco; e la decisione del Consiglio di Stato, nel ritenere realizzata la decadenza aveva privato i ricorrenti della legittima aspettativa di vedere riconosciuto il loro diritto al trattamento previdenziale. Tenuto inoltre conto che il diritto a pensione, pur dando luogo ad un credito di prestazione, avrebbe costituito un bene della persona ove stabilmente riconosciuto, la Corte riteneva violati l'art. 6, comma 1, della Convenzione e l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1.

7. Con queste premesse i dottori P., R., L. e La. propongono ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 4001/13 (v. n. 4) sostenendo che, alla luce della sentenza della Corte EDU Moitaia, l'interpretazione data alla norma dall'art. [69, c. 7](#), del [d.lgs. 165 del 2001](#) dal giudice amministrativo si risolve in un diniego di tutela, contrastante con il diritto alla tutela giurisdizionale riconosciuto dall'art. 6 della Convenzione, come tale sanzionabile dinanzi alle Sezioni unite ai sensi [dell'art. 362 c.p.c.](#), comma 1. Il Consiglio di Stato sarebbe, dunque, incorso nel diniego di giurisdizione evidenziato dalla Corte RDU ponendosi in contrasto con il diritto alla tutela affermato dall'art. 6, comma 1, della Convenzione. Il giudice avrebbe dovuto, invece, interpretare la norma nel senso non di escludere il ricorso a qualsiasi giurisdizione, ma di riconoscere la persistente azionabilità del diritto pur dopo il 15.09.00, in ragione dell'obbligo del giudice nazionale di interpretare la norma interna in termini concordanti con la Convenzione.

8. Con lo stesso ricorso i predetti propongono eccezione di illegittimità costituzionale, in quanto, ove il giudice non riesca a ricomporre in via interpretativa l'antinomia tra norma interna e Convenzione EDU, ne risulterebbero violati gli [artt. 117 e 38 Cost.](#), in quanto la norma del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), art. [69, comma 7](#), da un lato risulterebbe in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con l'adesione alla Convenzione EDU (art. 6) ed al Protocollo aggiuntivo (art. 1), ma d'altro canto violerebbe anche l'art. 38, c. 2, della Costituzione, che considera il godimento della pensione diritto fondamentale del lavoratore.

9. Rispondono con controricorso l'Università degli Studi di Napoli Federico Secondo e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), quale successore ex lege dell'Istituto Nazionale per la Previdenza dei Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP).

Fissata la discussione del ricorso all'odierna pubblica udienza, prese in esame le memorie prodotte dalle parti, udita la discussione dei difensori e del Procuratore generale, la Corte, pronunciando a Sezioni unite, ritiene fondata l'eccezione di costituzionalità nei termini che seguono.

10. Con il ricorso oppi in esame si chiede al Collegio di indicare una via per superare il contrasto tra la legislazione nazionale e la Convenzione EDU, come evidenziato dalle sentenze della Corte di Strasburgo. Al pari di quanto ritenuto nella stessa materia dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, seppure sulla base di parametri legislativi e costituzionali diversi da quelli oggi in considerazione (v. ord. 4.03.15 n. 2), il Collegio ritiene che in tale evenienza debba percorrersi la via della verifica costituzionale della norma interessata, prospettandosi rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), in relazione [all'art. 117 Cost.](#), comma 1.

11. Preliminare all'esame di qualsiasi altra questione è verificare se esistano le condizioni per il ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione, per motivi inerenti la giurisdizione ai sensi [dell'art. 362 c.p.c.](#), e art. 110 c.p.a., contro la sentenza del Consiglio di Stato n. 4001 del 2013, che ha rigettato l'appello dei ricorrenti contro la sentenza del TAR. La sentenza n. 4001 della Sezione Sesta giur. risulta depositata in 30.07.13, di modo che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 362, comma 1, artt. 325 e 327, ed in mancanza della notificazione prevista [dall'art. 326 c.p.c.](#), comma 1, la decadenza dall'impugnazione mediante ricorso per cassazione si sarebbe realizzata solamente allo scadere di un anno dalla pubblicazione della sentenza (art. 327, comma 1). A tale riguardo giova rilevare che nella specie non trova applicazione la formulazione [dell'art. 327 c.p.c.](#), comma 1, introdotta dalla [L. 18 giugno 2009, n. 69](#), art. 46, (che riduce il detto termine di decadenza a sei mesi dalla pubblicazione della sentenza), atteso che il seguente art. 58, nel dettare le disposizioni transitorie, prevede che le disposizioni che modificano il codice di procedura civile si applicano ai giudizi instaurati dopo la data di entrata in vigore della stessa legge (4.08.09). Dovendo a tal fine prendersi a riferimento l'inizio del giudizio di primo grado e non il momento della proposizione dell'impugnazione (Cass. 5.10.12 n. 17060, 4.05.12 n. 6784 e 17.04.12 n. 6007), nel caso di specie l'impugnazione deve ritenersi proposta ritualmente in pendenza del richiamato termine di decadenza, essendo stato il ricorso presentato al TAR Campania nell'anno 2007 ed essendo stato il ricorso per cassazione notificato all'Università Federico Secondo presso il suo difensore il 21.03.14 cd al legale rappresentante dell'INPS (soggetto non costituito nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo) il 19.04.14. Ne consegue che, non essendosi ancora creato un giudicato al riguardo, la questione della corretta affermazione della giurisdizione è tuttora aperta.

12. Nel caso di specie, nella controversia conclusasi con la sentenza 30.07.13 n. 4001 nè le parti in causa, nè il giudice si erano chiesti se il [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), si ponesse in contrasto con le

disposizioni della Convenzione e del Protocollo aggiuntivo. La questione è emersa solo dopo la sentenza, ma in costanza del termine per proporre l'impugnazione per motivo inerente la giurisdizione, successivamente alle indicate pronunzie della Corte EDU, intervenute in data 4.02.14. I principi enunziati dalla Corte della Convenzione sono oggi invocati dai ricorrenti, che in sede di impugnazione sostengono, nella sostanza, che se il Consiglio di Stato avesse conosciuto il principio in questione non avrebbe potuto rigettare l'appello, affermando che la domanda era estranea alle sue attribuzioni giurisdizionali, ma avrebbe dovuto o conformarsi ai principi in questione, mediante il canone ermeneutico dell'interpretazione in senso "convenzionalmente conforme", oppure, nell'impossibilità di risolvere in via interpretativa il contrasto tra la norma interna e la Convenzione, investire la Corte costituzionale.

13. Tanto premesso, deve rilevarsi che è principio consolidatosi nella giurisprudenza di queste Sezioni unite che il sindacato esercitato dalla Corte di cassazione sulle decisioni rese dal Consiglio di Stato, ai sensi [dell'art. 362 c.p.c.](#), comma 1, e art. 110 c.p.a., è consentito ove si richieda l'accertamento dell'eventuale sconfinamento del Consiglio dai limiti esterni della propria giurisdizione, per il riscontro di vizi che riguardano l'essenza della funzione giurisdizionale e non il modo del suo esercizio, restando, per converso, escluso ogni sindacato sui limiti interni della giurisdizione, cui attengono gli errori in indicando o in procedendo (vedi, tra le altre, le sentenze 16.02.09 n. 3688 e 9.06.11 n. 12539). Il rimedio in questione "è esperibile nell'ipotesi in cui la sentenza del Consiglio di Stato abbia violato l'ambito della giurisdizione in generale - ad esempio esercitando la giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario negando la giurisdizione sull'erroneo presupposto che la domanda non possa formare oggetto in modo assoluto di funzione giurisdizionale - ovvero nell'ipotesi in cui abbia violato i cosiddetti limiti esterni della propria giurisdizione. Il giudice amministrativo incorre in tale ultima violazione laddove si pronunci su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, oppure neghi la propria giurisdizione nell'erroneo convincimento che essa appartenga ad altro giudice" (sentenza 23.07.15 n. 15476).

14. Quanto al confine oltre il quale non può spingersi il sindacato delle Sezioni unite sull'esercizio della giurisdizione da parte del Consiglio di Stato, è andata affermandosi una nozione di "limite esterno" collegato all'evoluzione del concetto di giurisdizione, da intendere in senso dinamico, nel senso dell'effettività della tutela giurisdizionale. Il diritto a tale tutela, secondo tale visione, non è costituito dalla possibilità non solo di accedere in senso Formale alla giurisdizione mediante il diritto all'azione, ma anche dalla possibilità di ottenere una concreta tutela giudiziale, esercitata secondo i canoni del giusto processo.

In quest'ambito, il giudizio sulla giurisdizione rimesso alle Sezioni unite non è più riconducibile ad una verifica di pura qualificazione della situazione soggettiva dedotta, alla stregua del diritto oggettivo, nè è rivolto al semplice accertamento del potere di conoscere date controversie attribuito ai diversi ordini di giudici di cui l'ordinamento è dotato, ma costituisce uno strumento per affermare il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi. Dunque, "è norma sulla giurisdizione non solo quella che individua i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale, ma anche quella che dà contenuto a quel potere stabilendo le forme di tutela attraverso le quali esso si estrinseca" (S.u. 23.12.08 n. 30254).

A tale principio le Sezioni unite hanno fatto ricorso in un caso in cui il Consiglio di Stato aveva interpretato la norma di diritto interno in termini contrastanti con il diritto dell'Unione europea, secondo quanto risultante da una pronunzia della Corte di Giustizia successivamente intervenuta, ove si riteneva la cassazione della sentenza impugnata "indispensabile per impedire... che il provvedimento giudiziario, una volta divenuto definitivo, espliciti i suoi effetti in contrasto con il diritto comunitario,... con grave nocimento per l'ordinamento europeo e nazionale e con palese violazione del principio secondo cui l'attività di tutti gli organi degli Stati membri deve conformarsi alla normativa comunitaria". Le Sezioni unite, in altri termini, ritenevano che la Corte di cassazione, investita di un motivo di difetto di giurisdizione, "applica, nel momento in cui decide, la regola che risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e, se riscontra che la regola applicata dal Consiglio di Stato è diversa, cassa la decisione impugnata" (v. S.u. 6.02.15 n. 2403).

La tutela giurisdizionale che gli odierni ricorrenti assumono negata trova fondamento non nel diritto dell'unione, ma nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La situazione giuridica creatasi, tuttavia, è analoga, in quanto anche in questo caso il giudice dell'impugnazione si trova nella condizione di evitare che il provvedimento giudiziario impugnato, una volta divenuto definitivo espliciti i suoi effetti in maniera contrastante con una norma sovranazionale cui lo Stato italiano è tenuto a dare applicazione.

Ad avviso del Collegio la situazione in questione rientra in uno di quei "casi estremi" in cui il giudice adotta una decisione anomala o abnorme, omettendo l'esercizio del potere giurisdizionale per errores in indicando o in procedendo che danno luogo al superamento del limite esterno (v. S.u. 4.02.14 n. 2403 e la giurisprudenza ivi citata).

La conclusione è che l'impugnazione, per come oggi proposta, è in linea generale idonea a promuovere l'intervento rescindente delle Sezioni unite, così rendendo rilevante la questione di costituzionalità di seguito indicata.

15. Nell'ambito di un contenzioso analogo (ma non coincidente) a quello ora in esame, la questione della conformità dell'art. 69, comma 7, all'[art. 117 Cost.](#), è stata già sottoposta a queste Sezioni unite, le quali con la sentenza 30.09.14 n. 20566 ne ritennero l'irrelevanza. L'incostituzionalità in quella occasione era stata dedotta nell'ambito di un giudizio promosso dinanzi al giudice del lavoro, di modo che fu giocoforza rilevare che, essendo la richiesta di regolarizzazione previdenziale consequenziale a quella di accertamento del rapporto di pubblico impiego di fatto, l'aver proposto la domanda - relativa a rapporto di lavoro cessato prima del 30.06.98 - dinanzi al giudice ordinario rendeva il difetto di giurisdizione sulla domanda previdenziale conseguente al difetto rilevabile per la domanda di accertamento del rapporto.

Nel caso oggi in esame, invece, la questione si pone in termini del tutto diversi. L'odierna controversia è stata proposta, innanzitutto, dinanzi al giudice amministrativo (giudice del rapporto, trattandosi di rapporto ante 30.06.98), di modo che le Sezioni unite, per poter pronunciare sull'odierna impugnazione - che rende di attualità un aspetto della giurisdizione non emerso nel corso dei due gradi di giudizio - ed essere in grado di affermare se il Consiglio di Stato abbia fatto corretto governo della propria giurisdizione, sono poste dinanzi alla questione della rispondenza di detto art. 69, comma 7, al parametro costituzionale [dell'art. 117 Cost.](#), comma 1. Detto art. 69, infatti, costituisce la norma interna posta dal Consiglio di Stato a sostegno dell'accertamento dell'avvenuta decadenza e del conseguente diniego assoluto di giurisdizione. Pertanto, ogni considerazione circa la correttezza di tale diniego è subordinata all'accertamento della legittimità costituzionale della norma in questione, il che rende rilevante la questione di costituzionalità sotto il primo aspetto dedotto, e cioè il contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), comma 1.

16. La questione, oltre che rilevante, è anche non manifestamente infondata.

17. Il [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), ora sospettato di incostituzionalità, prevede che "sono attribuite al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'art. 63, del presente decreto, relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000".

Quanto alle controversie inerenti questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro antecedente al 30.06.98, sottoposte al giudice dopo il 15.09.00, come in altra parte rilevato, si creò un primo orientamento giurisprudenziale favorevole a ricomprendere le controversie in questione nella giurisdizione del giudice ordinario.

Nel tempo è tuttavia prevalso un diverso orientamento tanto della Corte di cassazione che del Consiglio di Stato, che ricollega alla scadenza del termine la radicale impossibilità di far valere il diritto dinanzi ad un giudice (v., tra le altre, S.u. 30.01.03 n. 1511 e 3.05.05 n. 9101, nonché Ad. pl. 21.02.07 n. 4).

Tale orientamento è stato ritenuto non in contrasto con la Costituzione da numerose pronunzie della Corte costituzionale, la quale ha ritenuto la norma conforme all'art. 3, in quanto "la disparità di trattamento tra i dipendenti privati e quelli pubblici, soggetti - relativamente ai diritti sorti anteriormente alla data del 30.06.98 - ad un termine di decadenza, è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di contenere gli effetti, temuti dal legislatore come pregiudizievoli per il regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale, prodotti dal trasferimento della competenza giurisdizionale al giudice ordinario e dal temporaneo mantenimento di tale competenza in capo ai tribunali amministrativi, ed in quanto è ampia la discrezionalità del legislatore nell'operare le scelte più opportune, purchè non manifestamente irragionevoli e arbitrarie, per disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo". Parimenti, fu esclusa la violazione dell'art. 24, "dal momento che, da un lato, non è certamente ingiustificata la previsione di un termine di decadenza e, dall'altro lato, tale termine (di oltre ventisei mesi) non è certamente tale da rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale" (v. per tutte Corte cost., ord. 7.10.05 n. 382).

18. Questa impostazione si pone in contrasto con il principio desumibile dall'art. 6 della Convenzione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo con le sentenze Mortola e Staibano, che la legge italiana, nel fissare la decadenza prevista dal richiamato art. 69, comma 7, pone un ostacolo procedurale che costituisce una sostanziale negazione del diritto invocato ed esclude un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

Essendo il contrasto tra norma nazionale e norma convenzionale insuperabile in sede interpretativa, in ragione della ormai consolidata interpretazione sopra riferita, è legittimo porsi il dubbio che la norma del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), si ponga in contrasto con [l'art. 117 Cost.](#), comma 1, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali, quale l'obbligo assunto con l'adesione alla Convenzione EDU, ratificata e posta in esecuzione con la [L. 4 agosto 1955, n. 848](#).

Di fronte a tale dubbio il giudice - e con lui le Sezioni unite - è tenuto a risolvere il contrasto sollevando apposita questione di legittimità della disposizione di legge, in ragione del noto principio più volte affermato

dalla Corte costituzionale, secondo cui le norme della Convenzione, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, assumono rilevanza nell'ordinamento interno quali norme interposte, assumendo esse un'efficacia intermedia tra legge e Costituzione, idonea a dare corpo agli "obblighi internazionali" costituenti parametro normativo cui l'art. 117, comma 1, ricollega l'obbligo di conformazione (valga per tutte il riferimento alle più volte citate sentenze mi. 348 e 349 del 2007).

19. Sotto questo punto di vista è, pertanto, non manifestamente infondata la questione di costituzionalità del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), in relazione [all'art. 117 Cost.](#), comma 1, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

20. E', invece, manifestamente infondata la seconda questione di costituzionalità sollevata dagli odierni ricorrenti concernente l'esistenza di un contrasto tra la norma di detto art. 69, comma 7, e l'[art. 38 Cost.](#), in quanto la comminata decadenza impedirebbe al lavoratore, al di fuori di ogni principio di ragionevolezza, la fruizione della tutela previdenziale.

Il parametro costituzionale di cui si assume la violazione è, con tutta evidenza, la disposizione dell'art. 38, comma 2, secondo cui "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria". La giurisprudenza della Corte costituzionale in più occasioni ha rilevato che tale norma attiene all'adeguamento dei mezzi di carattere previdenziale alle esigenze di vita dell'interessato, piuttosto che alle modalità necessarie a conseguirle. In particolare "non è in contraddizione con il carattere di imprescrittibilità della pensione il fatto che vicende volte a determinare i presupposti di consistenza quantitativa si svolgano entro limiti temporali, come pure il principio, secondo cui ogni diritto, anche costituzionalmente garantito, può essere dalla legge regolato e sottoposto a limitazioni, mentre il termine di decadenza per conseguire il trattamento di quiescenza è frutto di una scelta discrezionale del legislatore, coerente con il sistema previdenziale e giustificabile se non altro per ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'Ente erogatore" (v. per tutte Corte cost. 10.05.05 n. 192).

Non proponendo gli interessati argomenti tali da porre in discussione il principio appena enunciato, la questione in oggetto deve essere dichiarata manifestamente infondata.

21. In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondata solamente la questione di costituzionalità del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), in relazione [all'art. 117 Cost.](#), comma 1, nei termini sopra indicati.

P.Q.M.

La Corte di cassazione, pronunciando a Sezioni unite, visti l'art. 134 Cost., la [Legge Costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1](#), art. [1](#), e la [L. 11 marzo 1953, n. 87](#), art. [23](#):

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), art. [69, comma 7](#), in relazione [all'art. 117 Cost.](#), comma 1, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000;

- dichiara manifestamente infondata la questione di costituzionalità di detto art. 69, comma 7, per violazione [dell'art. 38 Cost.](#), comma 2;

- dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

- ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa al Procuratore Generale ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

- riserva al definitivo ogni altra decisione.

Così deciso in Roma, il 17 novembre 2015.

Depositato in Cancelleria il 8 aprile 2016