

QUANDO LA CORTE EDU MANCA IL BERSAGLIO  
(NOTA ALLA SENTENZA *STAIBANO ET AUTRES C. ITALIE*)

DI IRENE ABIGNENTE\*

1. La decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si iscrive in un percorso giurisprudenziale complesso sviluppatosi nel corso di venti anni. La questione controversa riguarda la situazione giuridica di alcuni medici, ccdd. "gettonati", che nel corso degli anni Ottanta e Novanta avevano svolto attività assistenziale presso i Policlinici delle Università di Napoli con un contratto di collaborazione professionale.

Il contenzioso nasceva in seguito a un accertamento dell'INPS sfociato nella richiesta di un decreto ingiuntivo per la riscossione dei contributi previdenziali effettivamente dovuti per l'assimilazione della prestazione resa dai medici al rapporto di lavoro subordinato. Il contenzioso si concludeva con la sentenza della Corte di Cassazione n. 10551/2003 con la quale veniva dichiarata la carenza di legittimazione attiva dell'Istituto Previdenziale in quanto anche nell'ipotesi in cui fosse stata riconosciuta la natura subordinata di fatto della prestazione lavorativa dei medici gettonati, con l'applicazione dell'art. 2126 c.c., la tutela previdenziale sarebbe stata quella propria dei dipendenti pubblici e, quindi, afferente ad istituto previdenziale diverso dall'INPS.

Già nel primo grado di tale giudizio, svoltosi dinanzi all'allora Pretura del lavoro di Napoli, alcuni medici avevano spiegato intervento che, però, sin da quel momento, veniva respinto con la declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice ordinario a pronunciarsi sulla natura del rapporto dedotto in giudizio, come ribadito e confermato anche successivamente nel grado di appello e in autonomi giudizi proposti dai medici davanti ai giudici ordinari.

I medici che, invece, avevano adito il giudice amministrativo, ritualmente e tempestivamente, ottenevano da questi il riconoscimento della sussistenza di un rapporto di lavoro *di fatto* con le Università e, per l'effetto, vedevano riconosciuto il loro diritto al versamento dei contributi previdenziali in favore dell'INPDAP; l'Università provvedeva a regolarizzare la loro posizione contributiva in ottemperanza a tali pronunce.

In tale contesto interveniva il d. lgs. 80/1998 a disciplinare il riparto di giurisdizione tra il giudice amministrativo e il giudice ordinario, stabilendo all'art. 45, comma 17, come è ampiamente noto, che «sono attribuite al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'articolo 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal 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 e debbono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000». Con l'entrata in vigore di tale disciplina si sono aperti, così, nuovi scenari processuali: da

---

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università Federico II - ireneabignente@gmail.com

una parte, alcuni medici rimasti fino ad allora inattivi hanno adito il giudice ordinario avanzando pretese analoghe a quelle dei loro colleghi, vedendosi però dichiarare dal Tribunale di Napoli e dalla Corte di Appello partenopea il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a pronunciarsi poiché i fatti di causa erano avvenuti in epoca antecedente al giugno 1998; dall'altra, i medici che si sono rivolti al giudice amministrativo successivamente alla data del 15 settembre 2000 hanno ottenuto pronunce plurime del Tar Campania e del Consiglio di Stato con le quali si dichiarava l'intervenuta decadenza ai sensi dell'art. 45, comma 17, del d. lgs. 80/1998, tradotto, poi, nell'art. 69, comma 7, del d.lgs. 165/2001.

Alcuni dei medici gettonati che non sono riusciti a veder soddisfatta la loro pretesa hanno fatto ricorso, quindi, alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo denunciando: la violazione dell'art. 6 della CEDU per non aver avuto accesso alla giustizia per il riconoscimento dell'esistenza di un rapporto di pubblico impiego con l'Università e, di conseguenza, il versamento dei contributi previdenziali; la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per essere stati privati del loro diritto alla pensione; la violazione dell'art. 14 della CEDU, nel combinato disposto con gli artt. 6 della CEDU e 1 del Protocollo 1, per aver subito una disparità di trattamento rispetto agli altri medici gettonati che hanno ottenuto il riconoscimento del loro diritto al versamento dei contributi previdenziali.

2. La pronuncia della Corte di Strasburgo che ha accolto la domanda dei medici gettonati, si sviluppa principalmente intorno alla denunciata violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo 1, ritenendo, invece, superfluo l'esame della questione relativa alla presunta violazione dell'art. 14 della Convenzione.

Quanto al primo profilo, la Corte esordisce chiarendo che il diritto di accesso alla giustizia, tutelato dall'art. 6, par. 1, della CEDU<sup>1</sup>, ammette delle limitazioni ma a due condizioni: che tali limitazioni, da un lato, non comportino la totale compromissione del diritto dell'individuo e, dall'altro, perseguano uno scopo legittimo, nel rispetto di un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Esaminata la *ratio* della disciplina prevista dall'art. 69, comma 7, del d. lgs. 165/2001, la Corte dichiara, così, la legittimità dell'obiettivo perseguito dalla norma, rinvenendolo nell'interesse generale a una distribuzione coerente e razionale della competenza in materia di pubblico impiego tra giudice amministrativo e giudice ordinario, al fine di garantire una buona amministrazione della giustizia. Pur, quindi, ritenendo in astratto la legittimità e correttezza della modifica introdotta dal legislatore italiano e rimarcando che spetta al giudice

---

<sup>1</sup> Art. 6 par. 1 CEDU: «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 o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia».

nazionale «la responsabilità di interpretare il diritto interno» essendo quindi precluso alla Corte di «sostituire la propria interpretazione del diritto alla loro, in assenza di arbitrarietà» (punto 29), i giudici di Strasburgo rilevano che il proprio intervento censorio è giustificato dal fatto che «i ricorrenti, che avevano adito i giudici amministrativi in buona fede e in un quadro normativo che poteva dare luogo a una pluralità di interpretazioni, sono stati privati della possibilità di reintrodurre i loro ricorsi davanti alla giurisdizione considerata alla fine come competente, vale a dire il giudice del lavoro». La Corte conclude sul punto, pertanto, riconoscendo la totale compromissione del diritto dei ricorrenti all'accesso alla giustizia e dichiarando la violazione dell'art. 6 della Convenzione.

Sul secondo aspetto, la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 - posto a garanzia dei beni delle persone fisiche e giuridiche<sup>2</sup> - i giudici di Strasburgo si interrogano, in primo luogo, circa la configurabilità del diritto dei ricorrenti al versamento dei contributi previdenziali quale *bene* suscettibile di tutela ai sensi di tale norma. Precisano, così, che il concetto di *bene* può essere ricoperto tanto da beni attuali quanto da valori patrimoniali, tra i quali possono essere ricompresi i crediti (anche concernenti la pensione) ma a condizione che sia dimostrato che la qualificazione di tale credito come *bene* abbia un fondamento sufficiente nel diritto interno, come, ad esempio, la conferma in una sentenza definitiva.

Nel caso di specie, se l'esercizio di un'attività professionale remunerata a gettone non dava di per sé diritto al versamento dei contributi, la circostanza che «diversi altri medici che si trovavano in una situazione analoga alla loro avevano ottenuto dai giudici amministrativi l'accertamento dell'esistenza tra di loro e l'Università di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con il conseguente diritto per essi al pagamento dei contributi per la pensione», è ritenuta dalla Corte una base sufficiente di diritto interno per la qualificazione del diritto dei ricorrenti quale bene tutelabile ex art. 1 del Protocollo 1. Posta tale premessa, quindi, la Corte sostiene che la decisione del Consiglio di Stato di dichiarare l'intervenuta decadenza dall'azione, poiché il ricorso al Tar era stato presentato in epoca successiva al 15 settembre 2000, ha privato di fatto i ricorrenti della possibilità di far valere il proprio diritto al versamento dei contributi, costituendo, così, un'ingerenza nel diritto al rispetto dei loro beni. Dopo aver chiarito che l'art. 1 del Protocollo 1 permette l'ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di un diritto a tutela dei propri beni purché sia legale e persegua un interesse generale legittimo, nonché sia rispettato un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito tale che l'individuo non debba subire un onere eccessivo, la Corte conclude sostenendo che, se in linea generale la disciplina di cui all'art. 69 comma 7 risulta giustificata da un

2 Art. 1 Protocollo addizionale n. 1: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale / Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende»

interesse generale e legittimo, le incertezze interpretative delle Corti su tale disciplina e la decisione del Consiglio di Stato, che impedisce definitivamente ai ricorrenti di far valere il proprio diritto in giudizio, costituiscono violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 comportando un onere eccessivo e sproporzionato per i ricorrenti.

Alla luce di tali argomentazioni e dopo aver inutilmente esplicitato il tentativo di conciliazione ex art. 41 CEDU, la Corte europea dichiara, quindi, la violazione degli artt. 6, par. 1 della Convenzione e 1 del Protocollo 1, esortando il Governo italiano al raggiungimento di un accordo transattivo prima che la sentenza diventi definitiva ai sensi dell'art. 44, par. 2 CEDU.

3. La concisa motivazione che sorregge la censura non è scevra da rilievi critici.

Per quanto attiene il percorso argomentativo della Corte, a proposito della violazione dell'art. 6 CEDU, un aspetto che si ritiene doveroso affrontare attiene al presunto disorientamento interpretativo della disciplina dettata dall'art. 45 del d.lgs. 80/1998, prima, e dell'art. 69 del d.lgs. 165/2001, poi. I giudici europei richiamano al punto 17 della ricostruzione del fatto un orientamento del giudice amministrativo e della Cassazione che, in un primo periodo, avevano ritenuto proponibile davanti al giudice ordinario anche le questioni attinenti a rapporti anteriori alla data del 30 giugno 1998 non proposte davanti al giudice amministrativo entro il 15 settembre 2000. La Corte di Strasburgo si lascia così persuadere dalla ricostruzione che il Consiglio di Stato, nella sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 4/2007, fa dell'interpretazione della norma offerta nei primi tempi successivi alla sua entrata in vigore lì dove sostiene che *«alle origini la giurisprudenza ha ritenuto che la citata disposizione fosse rivolta a sancire che i ricorsi sopramenzionati, se non proposti entro il 15 settembre 2000 innanzi al giudice amministrativo, avrebbero potuto essere radicati oltre tale data innanzi al giudice ordinario»*; tralasciando, completamente, invece, quanto ricostruito dalla stessa sentenza circa l'intervento chiarificatore delle Corti nazionali – Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte costituzionale – che hanno concordato un'unica interpretazione pacifica della disposizione nel senso che *«alla scadenza del termine del 15 settembre 2000 [è collegata] la radicale perdita del diritto a far valere, in qualunque sede, ogni tipo di contenzioso»*. Assolutamente chiara e priva di ogni possibile fraintendimento, d'altronde, è la lettura offerta e confermata dalla Corte Costituzionale nelle ordinanze nn. 214/04; 213/05; 382/05; 197/06 secondo la quale *«deve ribadirsi (cfr. ordinanza n. 214 del 2004), in via preliminare, l'inaccettabilità della tesi secondo la quale il termine del 15 settembre 2000 si configurerebbe come di confine tra la giurisdizione del giudice amministrativo e quella del giudice ordinario, essendo viceversa evidente per la formulazione della norma ed assolutamente dominante nella giurisprudenza sia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sia del Consiglio di Stato l'interpretazione secondo la quale tale termine – come previsto sia dall'abrogato art. 45, comma 17, del D. lgs. n. 80 del 1998, sia dall'art. 69, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001 – deve ritenersi di decadenza per l'esercizio del diritto di azione (ord. n. 213/05)»*, così qualificando la decadenza in termini sostanziali. D'altra parte, a dimostrare che l'interpretazione della disciplina della materia era chiara è la considerazione che altri medici, titolari di posizioni analoghe, hanno prontamente e tempestivamente individuato e adito il giudice dotato di giurisdizione, vedendo così riconosciute ed esaudite le loro pretese.

Pur ammettendo la rilevanza che la Corte europea ha voluto dare alla prima - e presto superata - interpretazione giurisprudenziale, ciò che non può tacersi, però, è che, diversamente da quanto sostenuto dai giudici di Strasburgo al punto 30 della pronuncia, mai il giudice ordinario, «il giudice del lavoro», è stato ritenuto «alla fine come competente». La decadenza in cui i ricorrenti tardivi sono incorsi non è stata rilevata dal giudice ordinario ma dal giudice amministrativo e, quindi, non ha senso sostenere che «in buona fede» i ricorrenti sarebbero stati privati di una tutela giurisdizionale, poiché se «in un quadro normativo che poteva dare luogo a una pluralità di interpretazioni» loro avessero adito il giudice amministrativo, in buona fede avrebbero ottenuto tutela. Il loro errore, infatti, non è stato quello di aver adito il giudice incompetente ma di non averne adito tempestivamente nessuno, per tutto l'arco dei tre anni individuati dalla legge come tempo utile per agire in giudizio; e su questo non incide assolutamente il contrasto interpretativo. Ciò che rileva nella situazione dei medici ricorrenti non è, quindi, il contrasto interpretativo rinvenibile in alcune delle pronunce delle corti italiane quanto piuttosto proprio la disposizione normativa in sé; ma, quest'ultima, oltre ad aver superato il vaglio della Corte Costituzionale, è ritenuta anche dalla stessa Corte europea non contrastante con la Convenzione.

Quanto, invece, alla motivazione della violazione dell'art. 1 del Protocollo 1, pur non volendo addentrarsi nel complesso dibattito sulla qualificazione della natura giuridica del diritto del lavoratore al versamento dei contributi, si ritiene di poter muovere una critica all'impervio percorso argomentativo delineato dai giudici di Strasburgo. Ciò che stupisce, infatti, è che la Corte, per fondare la qualificazione del diritto al versamento dei contributi quale "valore patrimoniale" e, quindi, "bene" suscettibile di tutela ai sensi della norma convenzionale invocata, segue la traccia della tutela ottenuta dagli altri medici che si trovavano in una posizione analoga lì dove avrebbe potuto, invece, più agevolmente fare riferimento a quell'orientamento giurisprudenziale che riconosce al lavoratore la tutela della propria posizione contributiva come salvaguardia di un «bene giuridico produttivo di effetti economici la cui lesione determina un danno certo attuale e suscettibile di immediato risarcimento» (G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavoratori. Diritto sindacale e rapporti di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, cit. p. 302; Cfr. in questo senso, tra le molteplici, Corte Cass. sentt. nn. 9850/2002, 22751/2004, 4004/2005, 26990/2005). Ma vi è di più. La Corte, in un passaggio della motivazione rilevante per le considerazioni raggiunte, afferma che alcuni medici avrebbero ottenuto il riconoscimento di un rapporto di lavoro "a tempo indeterminato", il che non corrisponde al vero. In nessun caso e nessun giudice, infatti, ha mai qualificato in tal modo il rapporto intercorso con i medici gettonati, né mai lo avrebbe potuto fare, stante il divieto espresso dall'art. 36 del d. lgs. 165/2001. Il diritto alla copertura previdenziale è stato piuttosto affermato quale conseguenza dell'applicazione dell'art. 2126 c.c.

4. La pronuncia della Corte di Strasburgo è destinata a spiegare effetti ben oltre i confini del caso di specie, potendo potenzialmente riaprire tutto il contenzioso dell'impiego pubblico contrattualizzato. Un tale allargamento, si ritiene, si porrebbe certamente in contrasto con l'intento razionalizzante del legislatore che, nel delegare al Governo il compito di «devolvere, entro il 30 giugno 1998, al giudice ordinario [...]

tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni», gli ha demandato di prevedere «misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso» (art. 11, let. g, l. delega n. 59/1997). Un intento rinvenibile anche nella lettura dei lavori preparatori della legge delega nei quali è stato posto in evidenza come l'intervento legislativo si ponesse l'obiettivo generale di «giungere ad un'amministrazione pubblica che faccia un salto di qualità nella efficacia e nella efficienza dell'azione amministrativa», con la consapevolezza che «la prospettiva europea e la globalizzazione in atto ci impongono la necessità di rendere più competitivo il sistema paese» (dalla relazione del senatore relatore M. VILLONE alla seduta del 22.10.1996).

È opportuno, pertanto, domandarsi quali effetti tale pronuncia può esplicare all'interno dell'ordinamento italiano e quali ricadute può essere destinata a conseguire.

L'incidenza delle pronunce della Corte Edu nei giudizi e sui giudicati interni è stata chiarita da numerose e celebri sentenze della Corte Costituzionale (v. Corte Cost. sentt. 348 e 349/2007 e sentt. 80, 113, 181 e 236/2011). Per l'analisi degli effetti derivabili della pronuncia in esame può essere utile seguire il percorso tracciato, in particolare, dalla sentenza n. 80 del 2011, nella quale possono distinguersi quattro preposizioni principali: 1) *«la giurisprudenza costituzionale [è] costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali”»*; 2) *«in questa prospettiva, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione»*; 3) *«ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro»*; 4) *«a sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: “ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato”»*.

Se la proposizione contenuta nel primo punto (1) risulta assolutamente pacifica, sulle questioni sollevate dagli altri punti qui richiamati si ritiene opportuno un esame più analitico che prenda le mosse da un dato significato e ineludibile: la disposizione normativa dettata dal settimo comma dell'art. 69 d. lgs. 165/2001, “Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data [30 giugno 1998] restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15

settembre 2000” è di stretta interpretazione e non richiede pertanto il ricorso a criteri interpretativi ulteriori.

Con la seconda preposizione, la Corte afferma che il giudice di merito deve verificare la praticabilità di un'interpretazione delle norme interne alla luce della CEDU (anche come risultante dalle pronunce della Corte Edu), realizzando un'ipotesi di cd. interpretazione conforme. L'impossibilità per i giudici comuni nazionali di dare effetto alla pronuncia della Corte di Strasburgo mediante la cd. interpretazione conforme risiede nella circostanza che nel caso di specie l'interpretazione si identificerebbe *in toto* con la riscrittura di una disposizione (non di una norma) interna così come individuata dalla Corte europea. Infatti, sostenendo che l'art. 69 del d. lgs. n. 165/2001 sia in contrasto con l'art. 6 CEDU, la Corte EDU non ne ha fornito un'interpretazione alla luce della CEDU ma ne ha, in sostanza, dichiarata l'"illegittimità" per contrasto con la CEDU stessa. Di conseguenza, conformarsi alla decisione della Corte europea significherebbe accogliere la tesi dell'"illegittimità" dell'art. 69 del d. lgs. n. 165/2001 rispetto alla CEDU e, per questa via, dar luogo a un'interpretazione (non solo conforme ma) *creativa*, giungendo, di fatto, ad applicare una nuova disposizione, abrogando quella, vigente, ritenuta non conforme alla CEDU. Tale forma di interpretazione *creativa* si configurerebbe quindi come assolutamente diversa da quella, accettata dalla Corte Costituzionale, dell'interpretazione *conforme* e, pertanto, illegittima e irrealizzabile, stante il divieto per il giudice nazionale di merito di disapplicare la norma interna contrastante con la CEDU, di cui ora si dirà.

Nella terza preposizione individuata, infatti, è rinvenibile un secondo profilo critico lì dove è stabilito che il giudice comune, nell'ordinamento italiano, non ha potere caducatorio rispetto alle disposizioni in contrasto con una norma superiore né di disapplicazione delle medesime. Alla luce di tale principio, il giudice di merito - essendo soggetto alla legge ai sensi dell'art. 101, comma 2, Cost. - non può, quindi, disapplicare la norma interna contrastante con la CEDU, visto il riconoscimento alle norme della Convenzione del rango di fonti sub-costituzionali. Pertanto, nel caso in cui fosse rilevata da una Corte di merito l'incompatibilità tra l'art. 69 del d.lgs. 165/2001 e l'art. 6 della CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU, non residuerebbe altra via se non la proposizione della questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale, per contrasto con il parametro interposto rappresentato dall'art. 117, comma 1, Cost.

Ove fosse adita la Corte Costituzionale bisognerebbe però valutare l'ambito possibile del suo intervento. Come specificato dall'ultima delle preposizioni individuate, la Consulta si riserva la possibilità di verificare la compatibilità delle norme della CEDU (nell'interpretazione della Corte Edu) – sub-costituzionali – con le norme costituzionali, traducendo il “*bilanciamento interordinamentale*” in “*bilanciamento endocostituzionale*” (A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo - a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, spc. p. 9). Nel caso di specie è evidente che qualora fosse sollevata la questione di legittimità, la Corte Costituzionale si troverebbe a dover operare un delicato bilanciamento tra la norma di cui all'art. 69 del d. lgs. 165/2001, così come intesa e “riscritta” dalla Corte di Strasburgo, e norme costituzionali di particolare rilievo. Innanzitutto l'art. 97 Cost., nella misura in cui deve essere assicurato il buon andamento dell'amministrazione,

comprendente non solo la P.A. ma anche, *lato sensu*, l'amministrazione della giustizia. E, in questo senso, la disposizione costituzionale in questione si lega saldamente all'art. 111 Cost., al concetto di "giusto processo" che ha ispirato il legislatore del 1998 nella introduzione del limite temporale, come si è detto in precedenza, nonché a quello di "giudice naturale precostituito per legge" di cui all'art. 25 Cost. Si delineerebbe, poi, un profilo di irragionevole disparità di trattamento, ai sensi dell'art. 3 Cost., in quanto i medici gettonati (ma più in generale tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni) che non hanno rispettato i termini, pur notevolmente ampi, fissati dall'art. 69 per radicare correttamente i giudizi, ignorando in tal modo la legge, sarebbero parificati a tutti coloro che, nel pieno rispetto della legge, hanno adito le autorità competenti in tempi utili, realizzandosi, così, una disparità irragionevole di situazioni giuridiche, atteso che vicende processuali differenti darebbero luogo a eguali trattamenti sostanziali.

Ma l'interesse costituzionale decisamente prevalente rispetto a quello tutelato dalla CEDU si ritiene discenda dall'art. 81 Cost. che, com'è noto, impone l'equilibrio di bilancio.

Le ricadute più preoccupanti che si teme possano derivare dalla sentenza in commento si riscontrano nell'ipotesi nella quale, dichiarata l'illegittimità dell'art. 69 per violazione della Convenzione (ai sensi dell'art. 117 Cost.) nella parte in cui prevede il termine del 15 settembre 2000 per radicare i giudizi relativi a rapporti di lavoro di epoca precedente al 1998 dinanzi al giudice amministrativo, possa aprirsi uno scenario insostenibile dal punto di vista delle finanze pubbliche. Ciascun pubblico dipendente potrebbe riaprire il contenzioso dinanzi ai giudici amministrativi per chiedere prestazioni economiche a cui, ai sensi dell'art. 69, non avrebbe avuto più diritto. La mole dei ricorsi sarebbe enorme e risulta ragionevolmente ipotizzabile il ricorso a un notevole indebitamento per far fronte alle pretese economiche avanzate, prospettiva certamente non auspicabile nel contesto della crisi economica dalla quale si sta provando, faticosamente, ad uscire.