



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

OGGETTO: PUBBLICO IMPIEGO -
GIURISDIZIONE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 5698/2023

Cron.

CC – 07/11/2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

-ricorrenti-

contro

-controricorrente-



RILEVATO CHE

1. Il Tribunale di La Spezia, in parziale accoglimento delle domande proposte da Paula Nicoleta Manea, ha condannato il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca al pagamento della somma di € 3463,80 a titolo di risarcimento del danno per il periodo dal 10.9.2020 al 1° dicembre 2020, a fronte del tardivo riconoscimento del titolo abilitante all'insegnamento della materia "scienze motorie" conseguito in Romania nel 2007, ed ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda risarcitoria relativa al periodo precedente.

La Manea aveva presentato la domanda amministrativa per ottenere il riconoscimento del proprio titolo in data 2.8.2017 (successivamente integrata in data 28.8.2017) e l'Amministrazione aveva accolto la domanda dopo più di un anno con D.D. n. 1516 del 31.10.2018, a condizione del superamento di una prova attitudinale o del compimento di un tirocinio di adattamento, quest'ultimo scelto dalla docente ed iniziato soltanto ad ottobre 2019 (in quanto l'Amministrazione aveva smarrito e poi ritrovato la domanda di tirocinio) e conclusosi in data 10.6.2020, con esito positivo protocollato il 31.7.2020, di tal che la Manea aveva potuto presentare domanda di inserimento nelle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS) solo in data 5.8.2020 ed aveva dovuto proporre un procedimento cautelare per ottenere la supplenza nel posto disponibile per l'anno scolastico 2020-2021.

Il Tribunale di La Spezia aveva accolto il ricorso cautelare e l'Amministrazione aveva stipulato il contratto di assunzione con decorrenza dal 1° dicembre 2020; la Manea aveva dunque agito per ottenere il risarcimento del



danno, quantificato in complessivi € 20.248,44 (al netto dell'*aliunde perceptum*) consistente nel mancato guadagno sia per l'intero A.S. 2019/2020 che per l'inizio dell'A.S. 2020/2021 sino alla data della stipula del contratto a termine.

2. La Corte di Appello di Genova, in accoglimento dell'appello proposto da Paula Nicoleta Manea, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario anche sulla domanda di risarcimento dei danni conseguenti alla mancata assunzione per l'A.S. 2018-2019 ed ha rimesso la causa avanti al Tribunale di La Spezia, concedendo termine per la riassunzione della causa entro i termini di legge.

3. La Corte territoriale ha evidenziato che il giudice del lavoro ha il potere, conferito dall'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, di verificare in via incidentale la legittimità degli atti generali di autoregolamentazione dell'ente pubblico e può eventualmente disapplicarli ed ha richiamato il principio secondo cui ai fini dell'individuazione del giudice munito di giurisdizione occorre avere riguardo al *petitum* sostanziale.

4. Il giudice di appello ha evidenziato che il *petitum* sostanziale su cui il Tribunale aveva declinato la giurisdizione riguarda il risarcimento dei danni per il ritardato inserimento nelle GPS, che non aveva consentito alla Manea di essere assunta per l'A.S. 2019/2020 ed ha qualificato la domanda come volta ad ottenere il risarcimento del danno da omessa assunzione.

5. Ha richiamato i principi secondo cui il danno da mero ritardo deve ricondursi alla responsabilità precontrattuale riservata alla cognizione del giudice ordinario, e secondo cui in caso di tardiva assunzione dovuta a provvedimento illegittimo della P.A., non sussiste il diritto del lavoratore al pagamento delle retribuzioni, potendo invece il lavoratore agire per il risarcimento del danno, ivi compreso quello da lucro cessante.

6. Ha aggiunto che la ricorrente era titolare di un diritto soggettivo ad ottenere un tempestivo provvedimento di riconoscimento del titolo abilitativo alla docenza, atteso che la Direttiva Comunitaria n. 2005/36/CE ha riconosciuto in modo automatico ed incondizionato le qualifiche professionali conseguite presso gli Stati membri, come riconosciuto da una pronuncia dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Sez. III, 6 dicembre 2018, n. 675).



7. Ha, dunque, ritenuto irrilevante l'orientamento del Consiglio di Stato secondo cui il sindacato sull'omesso o ritardato esercizio del potere autoritativo spetta al giudice amministrativo anche qualora si intenda ottenere il risarcimento dei danni, atteso che le relative pronunce si riferiscono alle diverse ipotesi in cui il destinatario del provvedimento è titolare di un mero interesse legittimo all'ottenimento del provvedimento.

8. Avverso tale sentenza il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha proposto ricorso per cassazione sulla base di un unico motivo.

9. Paula Nicoleta Manea ha resistito con controricorso.

10. La Procura Generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

CONSIDERATO CHE

1. Con un unico articolato motivo, proposto ai sensi dell'art. 360, comma primo, n. 1 cod. proc. civ. il ricorso denuncia violazione o falsa applicazione degli artt. 25 e 103 Cost., dell'art. 7 c.p.a., dell'art. 37 cod. proc. civ. e dell'art. 63, comma 3, d. lgs. n. 165/2001, per avere la Corte territoriale erroneamente ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di risarcimento dei danni conseguenti alla mancata assunzione per l'A.S. 2018-2019.

Deduce che la pretesa risarcitoria era stata azionata in ragione della mancata osservanza, da parte dell'Amministrazione, del termine di conclusione del procedimento di riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero; il danno da ritardo era da individuarsi nella tardiva adozione del provvedimento di riconoscimento del titolo professionale comunicato in data 31.10.2018 che aveva, poi, determinato l'asserito ritardo nell'inserimento nelle GPS di I fascia.

Evidenzia la natura pubblicistica del procedimento di riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in altro Stato membro, quale espressione dell'agere autoritativo dell'Amministrazione, con funzioni diverse da quelle proprie del datore di lavoro e che possono indifferentemente esplicitarsi nei confronti di lavoratori del Ministero come di soggetti terzi.

Addebita alla Corte territoriale di avere errato nell'individuare il *petitum* sostanziale come risarcimento del danno da omessa assunzione, e di avere



applicato i principi espressi in relazione ad una pretesa risarcitoria derivante dalla lesione dell'affidamento incolpevole o secondo buona fede derivato da un comportamento dell'Amministrazione, mentre nel caso di specie il danno era derivato dall'affidamento legittimo causato da atti o provvedimenti dell'Amministrazione.

2. Osserva il Collegio che il ricorso non prospetta una questione propriamente attinente al rapporto di pubblico impiego.

3. La domanda proposta attiene, infatti, al risarcimento del danno da ritardata conclusione del procedimento amministrativo; la fattispecie non è dunque assimilabile alla tardiva costituzione del rapporto di impiego, che si realizza quando l'aspirante all'assunzione sia in possesso dei titoli che non vengano correttamente valutati, né può trovare applicazione la regola di riparto della giurisdizione fissata dall'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, in quanto nel caso di specie la tardività della assunzione è stata prospettata solo come conseguenza dannosa del comportamento *contra ius* dedotto in giudizio, ossia il ritardo colpevole della pubblica amministrazione nella definizione del procedimento di riconoscimento del titolo straniero.

4. Sulla base del criterio del *petitum* sostanziale occorre dunque verificare l'estensibilità o meno alla fattispecie dei principi affermati con riferimento alla responsabilità che sorge in capo alla pubblica amministrazione ex art. 2 *bis* della legge n. 241/1990.

5. Come evidenziato da Cass. S.U. n. 3755/2024, la cognizione sulla domanda risarcitoria del privato per i danni causati dalla mancata adozione di atti che avrebbero dovuto essere emanati da parte dell'autorità amministrativa competente spetta alla giurisdizione del giudice amministrativo, poiché si risolve nella contestazione circa l'omesso o cattivo (in tempi e modi non congrui) esercizio di un dato potere da parte dell'Amministrazione, donde la posizione giuridica soggettiva del danneggiato è costituita dall'interesse legittimo al corretto esercizio di tale potere (Cass. S.U. n. 10095/2015 e Cass. S.U. n. 21678/2021); sussiste, per converso, la giurisdizione del giudice ordinario nell'ipotesi di responsabilità civile della P.A. per lesione del legittimo affidamento del privato da contatto sociale "qualificato"



(Cass. S.U. n. 1567/2023), ovvero in quella in cui, sebbene l'inerzia della P.A. sia collegata al mancato esercizio di attività provvedimentale, la stessa assuma natura di attività vincolata (Cass. S.U. n. 7737/2023).

6. In particolare, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia in cui venga in rilievo un diritto soggettivo nei cui confronti la P.A. debba esercitare un'attività vincolata, dovendosi in tal caso verificare soltanto se sussistano i presupposti determinati dalla legge per l'adozione di misure o di condotte rimediale o repressive, senza che nelle condizioni date sia consentito discorrere di potere autoritativo correlato all'esercizio di scelte di natura discrezionale (Cass. SU n. 22254/2017; Cass. SU n. 11576/2018; Cass. SU n. 10089/2020; Cass. S.U. n. 8188/2022 e Cass. S.U. n. 28429/2022); solo ove si verta sul dato distintivo incentrato dalla presenza di un potere discrezionale, la situazione giuridica di cui è titolare il privato può essere definita di mero interesse (v. Cass. n. 23436/2022), non già dinanzi alla postulata lesione di un diritto assoluto.

7. Pur rilevando il principio secondo cui il riconoscimento in Italia del titolo professionale abilitante all'esercizio dell'insegnamento ha efficacia meramente dichiarativa, in quanto diretto ad accertare stati o qualità già esistenti nella sfera giuridica soggettiva di colui il quale richiede l'equipollenza, con l'effetto giuridico, non già di creare *ex novo*, e quindi *ex nunc*, il titolo di studio dichiarato equivalente ad uno di quelli esistenti all'interno dell'ordinamento italiano, bensì di imporre alla P.A. procedente di considerare la perfetta equivalenza nell'ambito del procedimento concorsuale, assumendone per certi l'enunciato, la titolarità esula e il *dies a quo* del conseguimento (Cass. n. 37430/2022; Cass. n. 9954/2024), il Collegio osserva che nel caso di specie la P.A. si è avvalsa del potere di imporre un tirocinio formativo al cui positivo superamento è stato subordinato il riconoscimento.

8. In ragione della novità della questione, che quindi esula dalla delega di cui al decreto del Primo Presidente in data 10 settembre 2018, non sussistono i presupposti perché la causa sia decisa in questa sede, e pertanto la stessa deve essere rimessa al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite.



PQM

La Corte rimette la causa all'esame della Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di Cassazione, il 7 novembre 2024.

La Presidente
Annalisa Di Paolantonio

