



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Sezioni Unite Civili - Udienza pubblica del 22 marzo 2022

R.G. N. 22772/2018 (n.2 del ruolo)

Presidente dott.ssa Amendola

Relatrice dott.ssa Rubino

Memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

Sul ricorso della Repubblica Italiana, Presidenza Consiglio dei Ministri, per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 411/2018 pubblicata il 20 gennaio 2018;

Il Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Rita Sanlorenzo, designato per l'Udienza sopraindicata;

richiamati gli atti di causa per quel che riguarda la ricostruzione dei fatti e della vicenda processuale;

letta in particolare l'Ordinanza n. 23849/2021 della Terza Sezione Civile della Corte, con cui il ricorso è stato rimesso al Primo Presidente per la sua valutazione circa l'assegnazione alle Sezioni Unite;

O S S E R V A:

1.

I Giudici rimettenti sottopongono all'attenzione delle Sezioni Unite una questione rilevata d'ufficio, dal momento che, a differenza delle parti, e dei Giudici di merito, ritengono meritevole di approfondimento il presupposto, ritenuto sin qui pacifico in causa, secondo cui la situazione giuridica oggetto del giudizio amministrativo è identica a quella fatta valere davanti al giudice ordinario, e che comunque la proposizione della domanda avanti al Tribunale Amministrativo è idonea ad interrompere la prescrizione anche per ciò che concerne la pretesa volta ad ottenere il risarcimento del danno poi fatta valere avanti al Tribunale di Roma.

La questione per vero risulta correttamente, e condivisibilmente, risolta nel corso dei gradi precedenti di giudizio, dove, va detto, l'esame non ha riguardato l'identità o meno della posizione soggettiva fatta valere nelle rispettive occasioni, dal momento che si è pacificamente ritenuto che le domande avanzate, al Giudice amministrativo prima ed a quello ordinario poi, potessero essere ritenute quantomeno contigue, in



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

quanto funzionalmente omologhe, e che la proposizione della prima (volta all'annullamento del Decreto Ministeriale del 14.2.2000 con cui si erano fissati i termini e le condizioni per la proposizione della domanda per la corresponsione delle borse di studio di cui all'art. 11 della l. n. 370/1999) fosse espressione dello stesso interesse sostanziale poi fatto valere con la successiva domanda di risarcimento per i danni patiti a cagione della mancata tempestiva trasposizione della direttiva comunitaria 75/363/CEE (come modificata dalla successiva direttiva 82/76/CEE). Quindi, per opinione comune di tutti i Giudici investiti e delle parti in causa, è stato riconosciuto, nei confronti della domanda di annullamento al Giudice amministrativo, l'effetto interruttivo della prescrizione anche per quel che concerne il decorso della prescrizione decennale del diritto al risarcimento del danno per "violazione comunitaria".

Per giurisprudenza costante, infatti, in generale, vale ad interrompere la prescrizione di un diritto ogni ricorso che punti a fare valere quello stesso, ovvero ogni altro che si ricolleggi ad esso secondo uno "stretto nesso di causalità" (Cass., n. 18570/2007; n. 15699/2011; n. 34154/2019). Più nello specifico, è comunque affermazione condivisa quella per cui l'azione di annullamento dell'atto amministrativo illegittimo, nonché causativo del danno ingiusto patito dal ricorrente, determina un effetto interruttivo della prescrizione del corrispondente diritto al risarcimento (a partire quantomeno da Cass., S.U. n. 483/1999, v. n. 10395/2012; n. 20640/2011). L'azione di annullamento, infatti, rappresenta il mezzo che consente di realizzare in forma specifica l'interesse all'eliminazione dell'atto amministrativo, strettamente collegata, anche se non necessariamente pregiudiziale, a quella che invece punta ad ottenere il ristoro per i danni causati dalla emanazione dello stesso provvedimento.

Appaiono dunque evidenti, e condivisibili, le ragioni che hanno indotto i Giudici di merito quantomeno a sorvolare sulla natura della posizione soggettiva fatta valere dai ricorrenti avanti al Giudice amministrativo, o comunque a dare per scontata la sua natura di interesse legittimo, non risultando la risposta dirimente: ai fini dell'interruzione della prescrizione, ciò che risulta significativo è l'interesse sostanziale in capo alla parte, capace di collegare in rapporto di causalità, o di strumentalità, le due azioni. Nel caso di specie è quello che nei fatti si riscontra essere avvenuto.



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

2.

La seconda questione sollevata dai Giudici rimettenti riguarda la correttezza, o meno, della avvenuta equiparazione da parte della Corte d'appello della declaratoria di perenzione del processo amministrativo, all'estinzione del processo civile, in particolare ai fini previsti e disciplinati dal 3° co. dell'art. 2945 c.c.

La stessa Ordinanza di rimessione riconosce che la risposta all'interrogativo potrebbe sembrare agevole ove ci si trovasse ad operare secondo il regime processuale come regolato dal Codice del Processo Amministrativo, ove si prevede espressamente (art. 35 co.2 lett.b) che la perenzione dà luogo all'estinzione del processo, ciò che dovrebbe ragionevolmente far ipotizzare che in ragione ciò operi automaticamente il richiamo all'intera disciplina dell'istituto, compreso il particolare effetto sul decorso della prescrizione di cui all'art. 2945 c.c.

Diversa invece la disciplina applicabile nel caso di specie, posto che il procedimento amministrativo era stato radicato sotto la vigenza della l. n. 1034 del 1971 che all'art. 25 si limitava a prevedere che "I ricorsi si considerano abbandonati se nel corso di due anni non sia compiuto alcun atto di procedura"; e che i decreti di perenzione erano stati pronunciati nel 2010 sulla base dell'art. 9, co.2 della l. n. 205/2000. I Giudici rimettenti chiedono alle Sezioni Unite di chiarire se anche sotto il previgente regime, alla pronuncia di perenzione possano ritenersi conseguire gli effetti dell'estinzione come regolati dal codice di rito e dal codice civile.

Non pare decisiva ai fini della soluzione del quesito la considerazione delle due diverse ipotesi di perenzione, l'una come regolata nel 1971, l'altra (a cui si sono appellati espressamente i Giudici amministrativi) in applicazione del disposto dell'art. 9 co.2 cit.

In entrambi i casi, infatti, a causa della mancata attivazione della parte, che fa ritenere venuto meno l'interesse al giudizio, se ne dichiara(va) la perenzione in camera di consiglio, non diversamente da ciò che avveniva in caso di rinuncia (art. 27 l. n. 1034 cit., n. 1) ovvero di richiesta di dichiarazione della cessazione della materia del contendere. Si tratta di presupposti del tutto analoghi a quelli che determinano l'estinzione del processo civile (artt. 306 – 310 c.p.c.): e che dunque è logico e razionale supporre che comportino lo stesso effetto, in presenza peraltro di un'identica *ratio*: il venir meno dell'interesse della parte, reso evidente dalla sua inattività, determina l'estinzione del processo, e dunque l'eliminazione della sua



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

pendenza, unitamente a quella dell'effetto sospensivo del decorso della prescrizione, come stabilito dall'art. 2945, 3° co. c.c.

L'introduzione, da parte del Codice del Processo amministrativo, di una norma espressa che sancisce che l'estinzione del processo rappresenta l'effetto della perenzione dovuta all'inattività delle parti, non ha certo alcun effetto innovativo, ma si limita a portare in luce ciò che se ne derivava già nel vigore della Legge del 1971.

3.

Così riscontrata l'omologia tra perenzione ed estinzione, non si può negare, o limitare, l'applicazione della disciplina dell'art. 2945, di modo che in ogni caso di chiusura in rito del procedimento intentato avanti al Giudice amministrativo, resta fermo l'effetto interruttivo dell'originario ricorso, a cui però non può annettersi la susseguente sospensione del decorso della prescrizione (Cass., n. 21201/2017; n. 8720/2010).

In ragione di questa previsione, non assume rilevanza, ai fini della soluzione della presente controversia, la considerazione degli incidenti processuali compiutisi dopo la proposizione del ricorso (nella specie, l'ordinanza del TAR che, rigettati tre dei motivi di impugnazione, ha sollevato avanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della l. n. 370/1999; l'ordinanza n. 269/2005 della Corte costituzionale che ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione; le istanze di fissazione dell'udienza del 21.11.2007).

L'art. 310, 2° co. c.p.c. prevede infatti che l'estinzione renda inefficaci gli atti compiuti, fatta eccezione per le sentenze di merito (non definitive) e per quelle regolative della competenza: non può dunque ritenersi che l'eventuale attività successivamente compiuta nello stesso alveo processuale possa assumere un rilievo autonomo e capace di spiegare effetti anche ai fini della sospensione del decorso della prescrizione stessa.

La giurisprudenza di questa Corte ha precisato in proposito, che in caso di estinzione del processo, di norma solo l'atto introduttivo del giudizio ha efficacia interruttiva istantanea della prescrizione, che ricomincia a decorrere dalla data di tale atto, non avendo efficacia interruttiva le attività processuali svolte nel processo estinto: l'unica eccezione può riguardare il caso del singolo atto processuale, compiuto all'interno del processo estinto, "qualora esso esprima al contempo anche un contenuto sostanziale,



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

essendo espressione di un comportamento inequivoco del creditore volto a far valere il proprio diritto e tale da comportare la costituzione in mora del debitore” (Cass., n. 825/2006; n. 14517/2007; n. 5570/2010).

Non può attribuirsi contenuto decisorio ai sensi del 2° co. dell’art. 310 c.p.c. all’ordinanza di inammissibilità della questione di costituzionalità come sollevata dal TAR: indipendentemente da quello che ne costituisce l’esito, va a tal fine rammentata, in via generale, la totale autonomia del processo costituzionale da quello che ha costituito l’occasione per il suo avvio, che si spinge fino alla totale impermeabilità rispetto agli eventi che segnano il processo a quo, quali la sua sospensione, interruzione o estinzione (art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Per ciò che concerne le ordinanze del TAR che nel rimettere la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11 della l. n. 370/1999, procedendo alla sospensione del giudizio, si sono pronunciate per l’infondatezza degli altri motivi di ricorso, si deve escludere che ad esse possa essere attribuito sostanzialmente contenuto decisorio, ancorché parziale, del merito della controversia: innanzitutto, perché il Giudice amministrativo nella loro parte dispositiva si è limitato a disporre la rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale, al fine di stabilire la cui rilevanza in causa occorreva escludere la fondatezza degli altri motivi di impugnativa dell’atto; ed inoltre perché la affermata infondatezza dei motivi suddetti non risulta decisiva nemmeno in senso parziale rispetto al *petitum* di causa, costituito dall’annullamento dell’atto amministrativo, sicché non può trovare luogo l’ipotesi di cui all’art. 310, 2° co. c.p.c.

Né può ritenersi abbia una qualche efficacia interruttiva l’istanza di fissazione dell’udienza rivolta al TAR dai ricorrenti in data 21.11.2007: si è trattato di un atto del tutto interno al processo, e come tale rivolto al Giudice e non alle controparti, privo dunque di una qualsiasi valenza rapportabile all’esercizio del diritto. Né può trascurarsi che a quell’istanza non è stato dato nessun seguito dal Giudice amministrativo, e che le parti hanno prestato acquiescenza alla successiva declaratoria di perenzione.

L’affermazione di segno contrario di cui alla sentenza della Corte d’appello a proposito della riconducibilità di un effetto interruttivo all’istanza medesima, non rilevando che essa sia stata portata a conoscenza del debitore personalmente ma al



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Difensore che lo rappresentava in giudizio, trascura di considerare che essa risulta rivolta esclusivamente al Giudice, come atto di impulso a seguito dell'avvenuta sospensione del giudizio; che non risulta che il Tribunale amministrativo abbia proceduto a comunicarla alla presidenza del Consiglio, né che in tal senso vi sia stata una qualche attivazione da parte dei ricorrenti; e che nemmeno può ipotizzarsi la presenza di un astratto dovere di comunicazione, restando nella piena potestà del Tribunale la scelta se darvi corso oppure no, senza necessità di un contraddittorio sulla cui mancata attivazione non sono state formulate doglianze di sorta.

4.

Quanto sin qui esposto induce a concludere per l'accoglimento del ricorso: né a diverso esito può condurre la considerazione del richiamo ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, di cui alla memoria del 1.7.2021, in particolare concernenti il diritto di accesso al tribunale sancito dall'art. 6 par.1 della Convenzione.

Dal complesso della giurisprudenza stratificatasi sul punto, si ricava che il diritto di accesso a un tribunale deve essere sì “concreto ed effettivo” (Bellet c. Francia, 4.12.1995; Zubac c. Croazia, 5.4.2018, ed offrire alla persona “una chiara e concreta possibilità di opporsi a un atto che costituisce un’ingerenza nei suoi diritti” (Bellet c. Francia, cit.; Nunes Dias c. Portogallo, 10.4.2003; Fazliyski c. Bulgaria, 16.7.2013).

La Cedu ha però ripetutamente sottolineato che le norme che disciplinano le formalità e i termini da rispettare al fine della presentazione di un ricorso o di una domanda di riesame giudiziario sono finalizzate ad assicurare la corretta amministrazione della giustizia e, in particolare, il rispetto del principio della certezza del diritto (Cañete de Goñi c. Spagna, 15.10.2003).

La raccomandazione complessiva riguarda la necessità per i tribunali, nell'applicare le norme procedurali, di evitare sia l'eccessivo formalismo, che pregiudicherebbe l'equità del procedimento, che l'eccessiva flessibilità, che vanificherebbe i requisiti procedurali stabiliti dalla legge (Hasan Tunç e altri c. Turchia, 30.4.2017).

Più nello specifico, per quel che riguarda i termini di prescrizione, la Cedu proprio nel precedente estesamente richiamato dalla memoria (Miragall Escolano e altri c. Spagna, 25.4.2000) si è limitata ad affermare che il diritto di instaurare un'azione o di proporre appello deve sorgere a decorrere dal momento in cui le parti hanno potuto



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

effettivamente essere informate di una decisione giudiziaria che impone loro un obbligo o lede potenzialmente i loro legittimi diritti o interessi: la notifica, in quanto mezzo di comunicazione tra l'organo giudiziario e le parti, rende noti alle parti la decisione del tribunale e i relativi motivi, consentendo alle stesse, se lo ritengono opportuno, di impugnarla.

Complessivamente valutate, queste affermazioni di principio non si ritiene possano nemmeno adombrare la ricorrenza di una possibile violazione dell'art. 6 o di altre disposizioni della Convenzione, se solo si considera che nel caso di specie la prescrizione del diritto al risarcimento del danno è fissata in dieci anni, secondo il chiaro arresto di queste Sezioni Unite del 17.4.2009 (n. 9147), e che lo stesso poteva essere fatto valere immediatamente senza la proposizione preventiva dell'azione avanti al Giudice amministrativo, trattandosi di diritto autonomo che sorge dall'illecita condotta dello Stato italiano; che la prescrizione pur dopo l'iniziale interruzione ha ripreso a decorrere ed è quindi maturata a causa della mancata attivazione davanti al Giudice amministrativo, e della tardiva proposizione della domanda al Giudice ordinario.

Anche per ciò che concerne la giurisprudenza della CGUE, i principi che dalla stessa possono trarsi riguardano la conformità al diritto europeo di previsioni riguardanti termini di prescrizione "ragionevoli" a fronte di un'azione giurisdizionale proposta da un singolo per ottenere la tutela dei diritti conferiti da una direttiva, anche qualora tale Stato non l'abbia correttamente trasposta, a meno che, con il suo comportamento, lo Stato non sia stato all'origine della tardività del ricorso (sent. Iaia, Causa C-452-09, 19 maggio 2011, in materia di prescrizione del diritto al risarcimento in capo a medici specializzandi). A differenza di quel che opinano i ricorrenti, proprio in base a questo precedente deve escludersi la violazione del diritto eurounitario, dal momento che la prescrizione si è compiuta ancora per inazione dei ricorrenti, tanto meno giustificabile in quanto successiva ad una iniziale tempestiva attivazione del rimedio impugnatorio avanti al Giudice amministrativo.

5.

Per quel che concerne il proposto ricorso incidentale, condizionato all'accoglimento del ricorso principale, si conclude per l'inammissibilità del primo motivo, che censura la decisione ai sensi del n. 5 dell'art. 360 c.p.c. dovendosi escludere che la



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

mancata considerazione dell'effetto interruttivo dell'ordinanza TAR del 2004 possa rientrare nella previsione di legge, ma piuttosto sia la conseguenza dell'avvenuta individuazione di altri, assorbenti motivi per ritenere interrotta la prescrizione; ed è comunque infondato, in base alle ragioni sopra esposte.

Quanto al secondo dei motivi formulati, ci si richiama al chiaro orientamento rappresentato da ultimo da Cass., n. 1589/2020, n. 16452/2019; n. 6606/2014, alla stregua del quale deve affermarsene l'infondatezza

P. Q. M.

Visto l'art. 378 c.p.c.;

Chiede l'accoglimento del ricorso principale e il rigetto del ricorso incidentale

Roma, 14.3.2022

Il Sostituto P.G.
Rita SANLORENZO