

**CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI - ordinanza 8 novembre 2005 n. 21592 - Pres. Carbone, Rel. Picone - CGIL ed altri c. Regione Lazio.**

**1. Giurisdizione e competenza - Generalità - Determinazione della giurisdizione - Riferimento al criteri del c.d. *petitum* sostanziale.**

**2. Giurisdizione e competenza - Pubblico impiego privatizzato - Controversie relative ad atti amministrativi presupposti - Di regola rientrano nella giurisdizione del Giudice del lavoro.**

**3. Giurisdizione e competenza - Pubblico impiego privatizzato - Controversie relative ad atti recanti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste - Fattispecie.**

**1. La giurisdizione va determinata non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda, ovvero del tipo di pronuncia richiesta al giudice, bensì alla stregua del criterio cd. del *petitum* sostanziale, ossia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dall'ordinamento giuridico.**

**2. Nelle controversie di lavoro, l'applicazione del criterio del c.d. *petitum* sostanziale fa sì che rientrano nella competenza del giudice ordinario tutte le domande che, pur avendo formalmente ad oggetto l'impugnazione di atti amministrativi ai fini dell'annullamento, nella sostanza sono dirette a conseguire utilità inerenti ai rapporti di lavoro, anche solo con riguardo all'acquisizione di una *chance* o alla modifica di prerogative inerenti allo *status* del lavoratore, ovvero al conferimento o revoca di incarichi dirigenziali (1).**

**3. In materia di lavoro pubblico privatizzato, dal sistema di riparto di giurisdizione delineato dall'art. 63, comma primo, d.lgs. n. 165 del 2001, risulta chiaramente che le controversie concernenti (secondo il criterio del cd. *petitum* sostanziale, in base al quale non è sufficiente la mera impugnazione dell'atto amministrativo) gli atti recanti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, adottati dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 2, c. 1 dello stesso decreto - quali atti presupposti (rispetto a quelli di organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro) nei confronti dei quali sono configurabili astrattamente situazioni di interesse legittimo - spettano alla giurisdizione del giudice amministrativo, restando irrilevante la loro incidenza riflessa sugli atti di gestione di diritto privato dei rapporti di lavoro, ai fini dell'attrazione alla giurisdizione del giudice ordinario (alla stregua del principio nella specie la S.C. ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della controversia avente ad oggetto l'impugnazione, da parte di organizzazioni sindacali, di un regolamento della Regione Lazio, di attuazione della legge regionale n. 25 del 1996, in materia di inquadramento del personale, che aveva consentito il conferimento della qualifica dirigenziale a numerosi dipendenti).**

#### **RITENUTO IN FATTO**

1. Le associazioni sindacali sopra indicate chiedono alla Corte il regolamento della giurisdizione in pendenza del giudizio dalle stesse promosso, unitamente a Roberto Bernardesca + 9, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio (R.g. n. 12821 del 2002), nei confronti della Regione Lazio e di alcuni dipendenti regionali, per l'annullamento del regolamento regionale 10 maggio 2001, n. 2, di attuazione dell'art. 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 26, e degli atti conseguenziali con i quali era stata disposta, senza concorso pubblico, l'attribuzione della qualifica dirigenziale a circa 480 dipendenti regionali.

2. Le ricorrenti associazioni sindacali riferiscono che la Regione Lazio e i controinteressati costituiti nel giudizio avevano sollevata la questione del difetto di giurisdizione del giudice adito; sostengono l'appartenenza della controversia alla giurisdizione amministrativa per avere impugnato il regolamento nella veste di titolari di interessi collettivi della categoria dirigenziale, introducendo così una controversia estranea a quelle di pertinenza della giurisdizione ordinaria, anche nel sistema di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, che, in ogni caso, assegna all'area del diritto pubblico e dei provvedimenti amministrativi le misure di cd. "macroorganizzazione", le quali misure non venivano in considerazione come atti presupposti della gestione dei rapporti di lavoro, ma formavano oggetto diretto dell'impugnazione ai fini dell'annullamento.

3. La Regione Lazio ha resistito con controricorso, insistendo nel sostenere l'appartenenza della controversia alla giurisdizione ordinaria, ponendo particolarmente in evidenza che l'annullamento del regolamento avrebbe incidenza diretta sugli atti di gestione dei rapporti di lavoro, di attribuzione della qualifica dirigenziale e di conferimento degli incarichi. Non hanno svolto attività di resistenza gli altri intimati,

4. Con nota depositata in data 2.10.2005, i sindacati ricorrenti hanno domandato che la Corte disponga, eventualmente, l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti gli altri dipendenti della Regione titolari di situazioni suscettibili di essere coinvolte dalla decisione sul regolamento della giurisdizione.

5. Le parti costituite hanno anche depositato memorie ai sensi dell'art. 375 c.p.c.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In ordine alla richiesta di integrazione del contraddittorio, rileva la Corte che la natura di procedimento incidentale del regolamento di giurisdizione rispetto al procedimento (principale) in seno al quale l'istanza è stata proposta, comporta che il litisconsorzio necessario cosiddetto processuale si configuri relativamente a tutte le parti, costituite e non, del procedimento principale, mentre resta escluso il controllo di integrità del contraddittorio nel detto processo principale, non potendo essere diverse le parti del processo incidentale. Invero, con la statuizione sulla giurisdizione, ai sensi dell'art. 386 c.p.c., si identifica il giudice che deve conoscere del rapporto controverso, alcun pregiudizio, oltre che per il merito, anche per la problematica attinente all'ammissibilità ed alla proponibilità della domanda, nella quale è incluso il quesito dell'eventuale esigenza di integrazione del contraddittorio (vedi Cass. S.u. n. 12607 del 2004).

2. Premette la Corte che sicuramente la controversia coinvolge l'attività autoritativa delle pubbliche amministrazioni, nel cui ambito si iscrive, ai sensi dell'art. 2, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, la cd. "configurazione strutturale" degli uffici, e cioè l'indicazione delle linee fondamentali dell'organizzazione, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza, la precisazione dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi e la determinazione delle piante organiche. A tale configurazione l'amministrazione deve provvedere mediante atti organizzativi, di natura normativa e non.

Viene, infatti, contestata la legittimità del regolamento regionale Lazio 10/5/2001 n. 2 (Regolamento di attuazione dell'art. 22, comma 8, della legge regionale 1.7.1996, n. 25), che ha previsto la revisione degli inquadramenti del personale, anche al fine di comporre il contenzioso esistente in materia di perequazione, consentendo il conferimento della qualifica dirigenziale e numerosi dipendenti.

3. Pertanto, nessun dubbio che siano astrattamente configurabili situazioni di interesse legittimo, in presenza di atti amministrativi che, rispetto agli atti organizzativi e di gestione dei rapporti di lavoro (conferimento della qualifica dirigenziale, attribuzione degli incarichi) assumono il ruolo di "atti presupposti". Del resto, nel sistema di riparto della giurisdizione disegnato dall'art. 63 d.lgs. 165/2001, risulta chiaramente, in linea con i precetti degli art. 103 e 113 Cost. che questi atti possono essere impugnati davanti al giudice amministrativo, quale giudice deputato al controllo del potere amministrativo, tanto è vero che si contempla espressamente l'eventualità della contemporanea pendenza del giudizio amministrativo sull'atto presupposto e del giudizio ordinario sugli atti (di diritto privato) presupponenti, giudizio ordinario che può coinvolgere l'atto presupposto ai fini della disapplicazione, e ciò per sancire che non è necessario sospendere il processo dinanzi al giudice ordinario (comma 1).

La configurazione legislativa della relazione di presupposizione tra atti amministrativi e gestione dei rapporti di lavoro, poi, dimostra inconfutabilmente che l'esito del giudizio amministrativo sull'atto presupposto immancabilmente produce effetti (la cui natura e portata non va approfondita ai fini della decisione) sugli atti organizzativi e di gestione di diritto privato, cosicché non è sostenibile che, le quante volte l'annullamento dell'atto produca diretta incidenza sull'area dell'autonomia privata, la controversia sarebbe sottratta all'ambito della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

4. Una volta affermata la configurabilità in astratto di situazioni di interesse legittimo di fronte al potere (nella specie normativo) dell'amministrazione, non interessa il tema della giurisdizione stabilire se le organizzazioni sindacali ricorrenti possano ritenersi titolari di dette situazioni, ovvero se sussista interesse al ricorso in sede di giurisdizione amministrativa, atteso che le questioni attinenti alla legittimazione, processuale e sostanziale, e alle condizioni dell'azione, sono estranee all'area dei limiti esterni del potere giurisdizione e vanno risolte dal giudice munito di giurisdizione (vedi Cass. S.u. n. 11091 del 2003; n. 8882 del 2005).

5. Piuttosto, l'indagine va concentrata sul tema se sia sufficiente che si impugni un atto amministrativo e se ne chieda l'annullamento per radicare la giurisdizione amministrativa.

La risposta non può che essere di segno negativo siccome, da tempo risalente, le Sezioni unite della Corte enunciano il principio secondo il quale la giurisdizione va determinata, non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda, ovvero del tipo di pronuncia richiesta al giudice, bensì alla stregua del criterio cd. del *petitum* sostanziale, ossia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dall'ordinamento giuridico.

Nelle controversie di lavoro, l'applicazione del suddetto criterio ha portato al risultato di attrarre nella competenza del giudice ordinario tutte le domande che, pur avendo formalmente ad oggetto l'impugnazione di atti amministrativi ai fini dell'annullamento, nella sostanza sono dirette a conseguire utilità inerenti ai rapporti di lavoro, anche solo con riguardo all'acquisizione di una *chance* o alla modifica di prerogative inerenti allo *status* del lavoratore, ovvero al conferimento o revoca di incarichi dirigenziali (vedi Cass. S.u. n. 1807 del 2003, n. 3508 del 2003, n. 6348 del 2003, n. 10464 del 2003, n. 22990 del 2004, n. 6635 del 2005).

Emerge, quindi, una linea interpretativa delle disposizioni dettate, in particolare, dal comma 1 dell'art. 63 d.lgs. 165/2001, che non consente, nella materia del lavoro pubblico, al titolare del diritto soggettivo che risente degli effetti di un atto amministrativo di scegliere, per la tutela del diritto, di rivolgersi al giudice amministrativo per l'annullamento dell'atto, oppure al giudice ordinario per la tutela del rapporto di lavoro previa disapplicazione dell'atto presupposto.

In tutti i casi nei quali vengono in considerazione atti amministrativi presupposti, ove si agisca a tutela delle posizioni di diritto soggettivo in materia di lavoro pubblico, il diritto positivo consente esclusivamente l'instaurazione del giudizio ordinario, nel quale la tutela è pienamente assicurata dalla disapplicazione dell'atto e dagli ampi poteri riconosciuti al giudice ordinario dal secondo comma del menzionato art. 63.

6. Discende dalle considerazioni svolte sopra che, nell'area dei poteri autoritativi attribuiti dall'ordinamento all'amministrazione in materia di lavoro pubblico contrattuale, si configurano (in astratto) esclusivamente situazioni di interesse legittimo in capo ai soggetti con i quali non intercorrono rapporti giuridici (né di lavoro in senso stretto, né comunque compresi nella materia), non potendo, per essi, il pregiudizio essere arrecato da atti consequenziali di diritto privato.

Peraltro, i già ricordati precetti costituzionali, comportando l'inesistenza di aree di sostanziale immunità dell'azione amministrativa autoritativa dal controllo giurisdizionale, inducono all'obbligatoria conclusione che sono titolari di interessi legittimi anche i soggetti i quali risentono di effetti pregiudizievoli imputabili direttamente all'atto amministrativo presupposto, e non all'atto paritetico consequenziale o applicativo. Ciò deve ritenersi che accada tutte le volte in cui l'utilità materiale cui si aspira può essere conseguita non con la mera rimozione degli effetti che l'atto produce sul rapporto giuridico (che è il solo ambito riconoscibile al potere di disapplicazione del giudice ordinario), ma con l'esercizio in senso favorevole del potere amministrativo, risultato ottenibile soltanto all'esito del controllo del giudice amministrativo. In altri termini, di fronte alla titolarità di poteri pubblici, gli interessi di tipo pretensivo non consentono che la controversia sia ricondotta all'area del rapporto e del diritto soggettivo, non offrendo il giudizio ordinario spazi di tutela.

7. Facendo applicazione dei principi così definiti alla controversia, la giurisdizione deve essere regolata affermando la competenza del giudice amministrativo per le domande avanzate dalle organizzazioni sindacali, siccome, non essendo configurabili rapporti giuridici con l'amministrazione (è appena il caso di osservare che si esula dall'ambito delle controversie collettive di cui l'art. 63, comma 3, d.lgs. 165/2001, che, appunto, presuppone attività amministrative di tipo non autoritativo e paritetico), le situazioni giuridiche soggettive fatte valere nel giudizio hanno l'astratta consistenza dell'interesse legittimo.

8. Va precisato che, unitamente alle organizzazioni sindacali, hanno agito dinanzi al giudice amministrativo anche alcuni dipendenti regionali in situazione di litisconsorzio facoltativo (art. 103 c.p.c.), avanzando le stesse domande di annullamento del regolamento regionale e degli atti consequenziali. Alcuni, in possesso di qualifica dirigenziale, hanno prospettato il pregiudizio in genere della posizione professionale e, in particolare, delle aspettative concernenti il conferimento degli incarichi; altri, aspiranti alla conseguimento della qualifica dirigenziale, hanno dedotto di essere rimasti esclusi dalla "perequazione". Ma tutti questi soggetti, sebbene il contraddittorio sia stato instaurato anche nei loro confronti, non hanno chiesto il regolamento della giurisdizione sulle cause da ciascuno promosse, Le Sezioni unite della Corte, infatti, hanno chiarito che, nei giudizi a litisconsorzio facoltativo, in cui più attori propongono le stesse domande, la statuizione sulla giurisdizione può riguardare le sole domande per le quali è stato chiesto il regolamento preventivo (Cass. S.u. 14769/2002, 39487 2004).

9. Le questioni esaminate giustificano la compensazione delle spese tra le parti costituite.

#### **P.Q.M.**

La Corte, a sezioni unite, dichiara la giurisdizione amministrativa sulla controversia promossa dalle ricorrenti organizzazioni sindacali; compensa interamente le spese del giudizio di cassazione tra le ricorrenti e la Regione Lazio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione del 13 ottobre 2005.

Depositata in Cancelleria il 8 novembre 2005.