

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA	Presidente Aggiunto
ANTONIO MANNA	Presidente di sezione
ROSA MARIA DI VIRGILIO	Presidente di sezione
ALDO CARRATO	Presidente di sezione
ENZO VINCENTI	Consigliere
IRENE TRICOMI	Consigliere
EMILIO IANNELLO	Consigliere
GIUSEPPE FUOCHI TINARELLI	Consigliere
CRISTIANO VALLE	Consigliere Rel.

Oggetto:

RETRIBUZIONE	
PUBBLICO	
IMPIEGO	-
RITARDO	
NELL'EMANAZIONE	
DEL	
PROVVEDIMENTO	

Ud. 6/05/2025 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 5698/2023 R.G. proposto da:

UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE LIGURIA, MINISTERO DELL'ISTRUZIONE - DIP. PER IL SISTEMA EDUCATIVO DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE, domiciliati per legge in ROMA alla via dei PORTOGHESI, n. 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (ADS80224030587) che li rappresenta e difende, domiciliata digitalmente per legge

- ricorrente -

contro

MANEA PAULA NICOLETA, domiciliata per legge in ROMA, alla piazza CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato

domiciliata digitalmente per legge

- controricorrente -

Avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO di GENOVA n. 200/2022 depositata il 21/09/2022.





Udita la relazione svolta, nella camera di consiglio del 6/05/2025, dal Consigliere relatore Cristiano Valle.

FATTI DI CAUSA

Paula Nicoleta Manea, in possesso di titolo di studio estero, rilasciato nell'anno 2007 dalla Repubblica di Romania, successivamente a detto anno entrata a far parte dell'Unione Europea, chiese al Ministero dell'Istruzione, per il tramite dell'articolazione territoriale, con istanza del 2/08/2017, successivamente integrata in data 28/08/2017, il riconoscimento del titolo di studio abilitante all'insegnamento della disciplina «scienze motorie».

La Pubblica Amministrazione accolse l'istanza dopo oltre un anno, con determinazione dirigenziale n. 1516 del 31/10/2018, a condizione del superamento di una prova attitudinale o del compimento di un tirocinio di adattamento. Questa seconda formula venne scelta dalla Manea tempestivamente ma fu avviata soltanto nell'ottobre dell'anno 2019, in quanto la Pubblica Amministrazione aveva smarrito, e poi ritrovato, la domanda di tirocinio, il quale venne concluso in data 10/06/2020, con esito positivo, protocollato il 31/07/2020. La Manea presentò la domanda di inserimento nelle graduatorie provinciali per le supplenze soltanto in data 5/08/2020 e propose un procedimento cautelare dinanzi al giudice ordinario, e segnatamente dinanzi al Tribunale di La Spezia, per ottenere la supplenza nel posto disponibile per l'anno scolastico 2020-2021. Il Tribunale di La Spezia accolse il ricorso cautelare e la Pubblica Amministrazione stipulò di conseguenza il contratto di assunzione, con decorrenza dal 1/12/2020.

La Manea agì in giudizio per ottenere il risarcimento del danno, consistente nel mancato guadagno per l'anno scolastico 2019-2020





e per i mesi iniziali dell'anno scolastico 2020-2021, ossia fino alla data di stipula del contratto a termine del 1/12/2020.

Il Ministero dell'Istruzione resistette alla domanda, eccependo in via preliminare la carenza di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della controversia e deducendo l'insussistenza del diritto della Manea all'inserimento nelle graduatorie provinciali per le supplenze poiché le supplenze dell'anno scolastico 2019- 2020 erano state assegnate in base alle graduatorie dell'anno 2017, alle quali la Manea non avrebbe comunque potuto accedere per mancanza del titolo abilitante anche qualora non vi fosse stato il ritardo nel riconoscimento dello stesso e riconobbe il diritto al risarcimento del danno, per il periodo dal 10/09/ al 1/12/2020.

Il Tribunale di La Spezia, con sentenza n. 218 del 2021, accolse soltanto la domanda risarcitoria relativa al periodo dell'anno scolastico 2020-2021 per il quale vi era stata sostanziale riconoscimento del ritardo da parte del Ministero, con liquidazione della posta risarcitoria in euro 3.463,80 (al netto di quanto percepito in dipendenza di altre occupazione dalla Manea) e nel resto dichiarò la carenza della propria giurisdizione, in quanto il riconoscimento del titolo abilitante all'insegnamento era sottoposto alla discrezionalità dell'Amministrazione e quindi non vi era un diritto pieno e incondizionato in capo alla Manea e dispose, quindi, la rimessione del processo al giudice amministrativo di primo grado.

La sentenza di primo grado venne impugnata dalla Manea e la Corte d'appello di Genova, nel ricostituito contraddittorio con il Ministero dell'Istruzione e del Merito, ha, con la sentenza n. 200 del 21/09/2022, accolto l'impugnazione e ha dichiarato la giurisdizione negata dal Tribunale di La Spezia, rimettendo a detto giudice il processo, in applicazione dell'art. 353 c.p.c., nella formulazione





allora ancora vigente, prima delle modifiche di cui al d.lgs. n. 149 del 10/10/2022.

Il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di Genova.

Paula Nicoleta Manea ha resistito con controricorso.

Il ricorso era stato fissato dinanzi alla sezione Lavoro di questa Corte per l'adunanza camerale del 7/11/2024.

Per detta adunanza la sola Manea aveva depositato memoria.

La Sezione Lavoro, all'esito dell'adunanza camerale, con ordinanza interlocutoria n. 31266 del 6/12/2024, ha ritenuto trasmettere gli atti alla Prima Presidente affinché valutasse la rimessione della causa alle Sezioni Unite, in quanto la Pubblica Amministrazione si era avvalsa della facoltà di imporre un tirocinio formativo e che quindi la questione posta dall'unico motivo di ricorso fosse nuova e comunque esulante dalla delega alle Sezioni semplici di cui al decreto della Prima Presidenza del 10/09/2018.

La Prima Presidente ha, quindi, disposto che il ricorso fosse rimesso alle Sezioni Unite.

In vista dell'adunanza camerale il Procuratore generale ha depositato requisitoria chiedendo l'accoglimento del ricorso.

La controricorrente Manea ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Il motivo di ricorso del Ministero dell'Istruzione e del Merito è così rubricato: violazione e falsa applicazione degli artt. 25 e 103 Costituzione, dell'art. 7 c.p.a., dell'art. 37 c.p.c. nonché dell'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c.

La Pubblica Amministrazione ricorrente premette che la domanda risarcitoria della Manea è da rintracciare nella pretesa omessa osservanza, da parte della P.A., del termine di conclusione del





procedimento per il riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero, ossia dalla tardiva adozione del provvedimento di riconoscimento del titolo professionale comunicato in data 31/10/2018 e quindi, in ultima analisi, dal ritardo nell'adozione di un provvedimento espressione dell'agire autoritativo della Pubblica Amministrazione nell'esercizio di poteri diversi da quelli del comune datore di lavoro privato.

Il ricorso è fondato.

La sentenza impugnata ha erroneamente ricondotto la domanda, o, quantomeno, una parte di essa, all'ambito delle procedure di assunzione dei docenti e così ha ritenuto che il danno risarcibile fosse quello da ritardata assunzione, conseguente alla mancata stipula, per un intero anno scolastico, quello 2019-2020, del contratto di lavoro.

Tale qualificazione è, tuttavia, errata, in quanto, la domanda sulla quale il Tribunale di La Spezia aveva declinato la giurisdizione era quella relativa al risarcimento del danno derivante dalla mancata e comunque tardiva emanazione del provvedimento amministrativo di riconoscimento del titolo di studio.

A bene vedere la domanda o, meglio, la parte di domanda relativa alla mancata instaurazione del rapporto di lavoro con il Ministero della Pubblica istruzione, ora dell'Istruzione e del Merito, rientra, come prospettato nel ricorso della parte pubblica, che attiene in concreto alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 1, c.p.c, nel perimetro disegnato dall'art. 7 del codice del processo amministrativo.

In considerazione del detto ambito del sindacato è stato esaminato il ricorso proposto dalla Manea, ai sensi dell'art. 409 e segg. c.p.c., dinanzi al Tribunale di La Spezia, e si è rilevato che esso





aveva a specifico oggetto la domanda risarcitoria per la ritardata adozione del provvedimento di riconoscimento del titolo di studio conseguito in Romania, come risulta dalla piana lettura delle prime pagine del ricorso al giudice del lavoro.

La stessa Sezione IV – Lavoro di questa Corte nel vagliare la questione sottesa al ricorso della parte pubblica, individuata nella determinazione del plesso giurisdizionale competente a conoscere della situazione soggettiva derivante dal ritardo nell'adozione di un provvedimento amministrativo, ha ritenuto che la stessa comportasse la devoluzione di sindacato relativo alla giurisdizione, e che su di essa le Sezioni Unite non si erano ancora pronunciate (si veda il riferimento, al paragrafo 8 dell'ordinanza n. n. 31266 del 6/12/2024 alla delega della Primo Presidenza alla trattazione presso le singole sezioni semplici delle questioni di giurisdizione sulle quali si siano già pronunciate le Sezioni Unite).

Sul punto la giurisprudenza di questa Corte, in sede di regolamento di giurisdizione, afferma che (Sez. U n. 3755 del 12/02/2024 Rv. 670009 - 01) 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; 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", 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 (in senso analogo si vedano: Sez. U n. 4717 del 22/02/2025; Sez. U n. 22863 del 16/08/2024).

La difesa della Manea incentra la domanda di risarcimento danni per la mancata instaurazione del rapporto di lavoro per l'anno 2019-2021 sul ritardo con cui la Pubblica Amministrazione ha provveduto sull'istanza di riconoscimento del titolo di studio conseguito in Romania, non rispettando il termine di quattro mesi di cui all'art. 16, comma 6, d.lgs. n. 206 del 9/11/2007 e, conseguentemente la sua domanda ha per presupposto l'accertamento del detto ritardo nel provvedere della Pubblica Amministrazione e a tanto consegue che detta domanda, in base al disposto dell'art. 7 del c.p.a., doveva essere proposta al giudice amministrativo.

Nella specie, inoltre, non può ritenersi che l'attività della Pubblica Amministrazione fosse vincolata, in quanto il riconoscimento del titolo di studio era comunque subordinato alla valutazione della Pubblica Amministrazione, che aveva deciso di sottoporre la Manea a ulteriori verifiche, alternative tra loro, quali il tirocinio, poi concretamente svolto, o al superamento di una prova attitudinale, che, invece, non era stata opinata dall'aspirante al riconoscimento.

Il riconoscimento del titolo di studio estero dipendeva, in definitiva, dall'esito positivo del tirocinio (o, nell'alternativa, non scelta dalla Manea, dall'ulteriore prova attitudinale) e la circostanza che il provvedimento della Pubblica Amministrazione sia stato emanato dopo il decorso del termine di quattro mesi previsto dal richiamato art. 16, comma 6, del d.lgs. n. 206 del 2007 assume rilevanza decisiva, in una con il carattere non vincolato del provvedimento, ai fini dell'individuazione del plesso giurisdizionale





competente, che deve essere individuato nel giudice amministrativo di primo grado – Tribunale Amministrativo Regionale – territorialmente competente.

Il giudice del rinvio regolerà le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo e rinvia la causa al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente, il quale statuirà pure sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, in data 6/05/2025.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

