

Il diritto ad un ricorso effettivo nel processo del lavoro italiano

di

Vincenzo De Michele e Sergio Galleano

Nel 2011 il processo del lavoro, che prevedeva in base ad una norma del 1958 l'esonero da ogni spesa e tassa anche per le imprese e i datori di lavoro che richiedevano l'accesso alla magistratura specializzata, diventa soggetto all'obbligo del contributo unificato, secondo le disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia fissate dal D.P.R. n.115/2002. Ma ciò avviene solo in ragione del superamento di una determinata soglia di reddito personale, sufficientemente elevata in guisa tale da garantire che la regola, per la gran parte delle parti ricorrenti davanti al giudice del lavoro, anche in Cassazione, sia quella della gratuità del processo, così come, iniquamente, il processo del lavoro è sempre gratuito per tutte le pubbliche amministrazioni. Gli Autori sostengono che la Circolare del 14 maggio 2012 del Ministero della Giustizia stravolge le disposizioni introdotte per regolamentare l'accesso non gratuito al processo del lavoro sia per i lavoratori che per le imprese, trasformando, con un'interpretazione *contra legem* in favore delle finanze erariali e della deflazione del contenzioso soprattutto in Cassazione, il processo speciale in giudizio iniquo e costoso nei confronti dei soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni, vere responsabili del proliferare delle cause e del caos giudiziario in materia di pubblico impiego e previdenza. Plastica ne risulterebbe la violazione dell'art.47 della Carta dei diritti fondamentali, dell'art.6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art.111 della Costituzione nazionale

Il contributo unificato per le parti private nel processo del lavoro *secundum ius*

Prendiamo lo spunto dall'editoriale del prof. Miscione¹ a commento dello stato della giustizia civile attraverso la lettura che ne fa il Primo Presidente della Cassazione nella sua Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario il 28 gennaio 2016, per affrontare un argomento che si lega, in un rapporto di causa ed effetto, alla segnalata crisi del processo del lavoro e alla difficoltà del sistema giurisdizionale interno di dare effettività e rapidità di risposte alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e delle imprese, soprattutto nei confronti della pubblica amministrazione: le spese della giustizia del lavoro.

La regola generale dell'esenzione da ogni spesa e tassa per i giudici del lavoro è enunciata nell'art.1 della L. n.319/1958². La norma era stata abrogata in quanto inserita nella disposizione n. 1639³ di cui alla Tabella A allegata al D.L. n.112/2008 tra le leggi da abrogare, ai sensi dell'art.24 dello stesso decreto legge, convertito con modificazioni dalla L. n.113/2008, con decorrenza dal centottantesimo giorno dal 22 agosto 2008. Immediatamente, però, l'art.1 L. n.319/1958 è stato "ripristinato" dall'art.3 D.L. 22 dicembre 2008, n.200 e connesso Allegato 2 e, quindi, sostanzialmente è stato sempre in vigore nei commi 1, 2 e 5 per quasi 38 anni nella formulazione introdotta dalla novella del 1973 di riforma del processo del lavoro con la totale gratuità fiscale, senza cioè l'applicazione del Testo unico sulle spese di giustizia, di cui al D.P.R. n.115/2002.

Nel 2011 l'art.37, co. 8, del D.L. n.98/2011 modifica l'art.1, co. 1, L. n.319/1958 con decorrenza dal 6

¹ Cfr. M. Miscione, *Nomofilachia, Sezioni Unite, "diritto vivente" (leggendo la Relazione 2016 del Primo Presidente della Cassazione)*, su *Lav.giur.*, 2016, 329.

² L'articolo, prima modificato dalla L. n.940/1959, è stato sostituito nell'attuale formulazione dall'art.10 della L. n. 533/1973, di cui però rimangono vigenti soltanto i commi 1, 2 e 5, mentre i commi 3 e 4 sono stati abrogati dall'art.299 D.P.R. n.115/2002, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del medesimo D.P.R.

³ V. sul punto M. Miscione, *Gratuità fiscale o non del processo del lavoro*, su *Lav.giur.*, 2008, 1191; D. Carpagnano, *Come si cancella in punta di piedi il principio di gratuità del processo del lavoro e previdenziale*, su www.cgil.it.

luglio 2011, per cui l'esenzione fiscale (dall'imposta di bollo, di registro e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura) continua ad operare e quindi costituisce ancora la regola generale, senza limite di valore o di competenza, per tutti gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi alle controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, per gli atti relativi ai provvedimenti di conciliazione dinanzi agli uffici del lavoro e della massima occupazione (ora Direzione territoriale del lavoro) o previsti da contratti o accordi collettivi di lavoro nonché alle cause per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, salvo la deroga introdotta dalla norma d'urgenza, cioè «fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115».

Infatti, l'art.37, co. 6, D.L. n.98/2011 con il n.2 della lettera b) ha inserito l'art.9, comma 1-bis, D.P.R. n.115/2002 che testualmente dispone: «Nei processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego le parti che sono titolari di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, superiore a tre volte l'importo previsto dall'articolo 76, sono soggette, rispettivamente, al contributo unificato di iscrizione a ruolo nella misura di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), e comma 3, salvo che per i processi dinanzi alla Corte di cassazione in cui il contributo è dovuto nella misura di cui all'articolo 13, comma 1».

In particolare, le tre ipotesi di assoggettamento al contributo unificato di iscrizione a ruolo dei processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, sono specificamente e distintamente indicate nell'art.9, comma 1-bis, D.P.R. n.115/2002, facendo riferimento a specifiche e distinte norme contenute nell'art.13 dello stesso Testo unico delle spese di giustizia:

- € 43 per tutti i processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie (compresi i procedimenti sommari di cui al Libro IV titolo I c.p.c., cioè ricorsi per decreto ingiuntivo e relative opposizioni, ricorsi cautelari), «salvo quanto previsto dall'art.9, comma 1-bis», cioè salvo i processi dinanzi alla Corte di Cassazione in cui il contributo è dovuto nella misura di cui all'art.13, comma 1 [art.13, co.1, lett.a)], e, quindi, ad esempio, se si fa riferimento al caso più frequente delle cause di valore indeterminabile o di valore superiore a € 26.000,00 e fino ad € 52.000,00, sarà pari ad € 518 per i soli giudizi dinanzi alla Corte di Cassazione, come previsto dall'art.13, co.1, lett.d), D.P.R. n.115/2002;
- per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego (compresi i procedimenti sommari di cui al Libro IV titolo I c.p.c., cioè ricorsi per decreto ingiuntivo e relative opposizioni, ricorsi cautelari) il contributo è la metà di quanto disposto dall'art.13, co.1, D.P.R. n.115/2002, «salvo quanto previsto dall'art.9, comma 1-bis», cioè salvo per i processi dinanzi alla Corte di Cassazione in cui il contributo è dovuto nella misura di cui all'art.13, comma 1 (art.13, co.3), e, quindi, ad esempio, sempre facendo riferimento allo scaglione delle cause di valore indeterminabile, sarà pari ad € 259 per i giudizi sia di primo che di secondo grado e ad € 518 per i soli processi dinanzi alla Corte di Cassazione;
- per tutti i processi concernenti le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego, nonché le controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie dinanzi alla Corte di Cassazione, si verserà (soltanto) il contributo di € 518 se ci manteniamo nello scaglione delle cause di valore indeterminabile (art.13, co.1, e art.9, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002).

Tutto sommato equa appare la soglia soggettiva “economica” entro la quale “continuare” ad aver diritto all'esenzione dalle spese di giustizia per tutte le persone fisiche (e per quelle giuridiche) che chiedano accesso alla giustizia del lavoro, come individuata dalla norma-eccezione dell'art.9, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002 rispetto alla regola della gratuità fiscale prevista dall'art.1, co.1, L. n.319/1958: la parte ricorrente deve essere titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a tre volte l'importo previsto dall'art. 76 D.P.R. n.115/2002 per poter accedere al gratuito patrocinio, che attualmente, in base al decreto del Ministero della Giustizia del 7 maggio 2015, è pari ad € 11.528,41.

Quindi, soltanto superando il reddito “personale” (e non del nucleo familiare) annuale di € 34.585,23, quale risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi, le persone fisiche e quelle giuridiche hanno l'obbligo di versare il contributo unificato, a seconda del valore della controversia (salvo per quelle previdenziali ed assistenziali) nella stessa misura ridotta alla metà per le fasi di merito [art.13, co.1, lett.a), e co.3, D.P.R. n.115/2002], nella misura piena per il solo giudizio in Cassazione (art.13, co.1, D.P.R. n.115/2002).

L'iniqua gratuità fiscale del processo del lavoro per le pubbliche amministrazioni

Meno equo il processo del lavoro appare nel caso in cui parte processuale sia la pubblica amministrazione, perché l'art.158, co.1, lett.a), D.P.R. n.115/2002 prevede che l'amministrazione pubblica è ammessa alla prenotazione a debito delle spese del contributo unificato, se a carico della stessa amministrazione.

Quindi, per il privato e per le imprese il contributo unificato si versa per accedere alla giustizia del lavoro se si supera il reddito "personale" annuale di € 34.585,23, mentre per le pubbliche amministrazioni continua ad operare la regola della gratuità fiscale, come ineffabilmente confermato dalle Sezioni unite della Cassazione, che, come già avvenuto nelle sentenze n.4911-4912-4913-4914-4915-5072/2016⁴ sul precariato pubblico, ritengono giustificato un trattamento differenziato tra parte privata e pubblica amministrazione sul piano degli oneri e dei costi processuali.

Afferma, infatti, la Suprema Corte⁵ sulla portata sostanziale dell'art.158, co.1, D.P.R. n.115/2002 come regola generale di gratuità fiscale di tutti i processi civili in cui la pubblica amministrazione sarebbe la parte onerata del versamento del contributo unificato e degli altri oneri processuali: «E' principio generale dell'assetto tributario che lo Stato e le altre Amministrazioni parificate non sono tenute a versare imposte o tasse che gravano sul processo per la evidente ragione che lo Stato verrebbe ad essere al tempo stesso debitore e creditore di se stesso con la conseguenza che l'obbligazione non sorge. Si tratta, quindi, sostanzialmente di una esenzione fiscale, ma che vale esclusivamente nei confronti dell'amministrazione pubblica. Difatti nella ipotesi in cui la controparte è soccombente relativamente alle spese, la stessa è tenuta al pagamento in favore dell'erario delle spese prenotate a debito analogamente a quanto sarebbe avvenuto nei confronti di qualsiasi altra parte vittoriosa. L'istituto della prenotazione a debito, pertanto, se per un verso esenta la pubblica amministrazione dal pagamento degli importi delle imposte e delle tasse – ivi compresi quelli afferenti il contributo unificato – che gravano sul processo assolve, altresì, alla funzione, sotto il profilo amministrativo contabile, di evitare che di detta esenzione possa giovare la controparte in caso di soccombenza e di sua condanna alle spese.»

Pare evidente che tale normativa di favore non solo deresponsabilizza le pubbliche amministrazioni che sono parti processuali nei giudizi del lavoro (e civili e tributari, in generale), perché consente di impugnare sentenze di primo e secondo grado sfavorevoli senza oneri economici e, quindi, senza far scattare i presupposti per una valutazione di responsabilità del dirigente che abbia autorizzato la prosecuzione del giudizio, nonostante la possibile temerarietà del gravame e il rischio di una successiva e più onerosa soccombenza, ma costituisce il presupposto culturale e giuridico per alimentare lo stesso contenzioso del lavoro, particolarmente in Cassazione, dove invece le parti private devono sopportare significativi oneri fiscali che, lo vedremo, sono stati surrettiziamente estesi dal Ministero della Giustizia anche a quei soggetti nei cui confronti avrebbe dovuto operare la regola della gratuità fiscale.

Sicuramente questa situazione di favore processuale nei confronti delle pubbliche amministrazioni appare in violazione dell'art.111 Cost., dell'art.6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶, perché altera vistosamente il principio della parità delle armi nel giusto processo, discriminando l'accesso alla giustizia pubblica a sfavore della parte privata.

Il contributo unificato applicato alle parti private nel processo del lavoro contra ius

⁴ Cass. S.U., Pres. Rovelli, Est. Amoroso, 14 marzo 2016, nn.4911 (Comune di Massa c. Lutri ed altri), 4912 (Comune di Massa c. Salvaggio ed altri), 4913 (Comune Massa c. Martelli ed altri), 4914 (Comune di Massa c. Bertini) e 4915 (Milanta c. Comune di Montignoso); 15 marzo 2016, n.5072 (Azienda ospedaliera universitaria S.Martino di Genova c. Marrosu e Sardino). Il prof. Miscione nell'editoriale di aprile 2016 (cit.) fa riferimento alla più nota delle sentenze, la "Marrosu-Sardino" del 15 aprile 2016, n.5072, l'unica che contiene la motivazione del principio di diritto enunciato anche in altre quattro decisioni depositate il giorno prima (nn.4911-4912-4913-4914/2016), ma con motivazione che rimanda *per relationem* a quella che verrà depositata il giorno dopo, la n.5072/2016! Evidentemente la funzione "copia-incolla" nel computer dell'Estensore aveva subito un attacco di virus informatico da ingiusto processo.

⁵ Cass., SS.UU., sent. 8 maggio 2014, n.9938.

⁶ Su un'applicazione dell'art.47 della Carta di Nizza a fattispecie di eccessivo onere fiscale per l'accesso alla giustizia in caso di azione di risarcimento dei danni per violazione del diritto dell'Unione europea, v. Corte giust. Ue, II Sez., sent. 22 dicembre 2010 in causa C-279/09 DEB. L'Avvocato generale è stato l'italiano Mengozzi, che ha presentato in data 2 settembre 2010 conclusioni scritte. La domanda di pronuncia pregiudiziale era stata sollevata dal Kammergericht di Berlino con ordinanza del 30 giugno 2009.

Nessun rilievo ai fini della modifica del contributo unificato per i processi del lavoro, come innanzi ricostruito nelle sue “originarie” e attuali condizioni soggettive e oggettive di applicazione, avrebbe dovuto avere l’introduzione, con l’art.28, co.1, L. n.183/2011, con decorrenza dal 1 gennaio 2012, dell’art.13, co.1-*bis*, D.P.R. n.115/2002, in base al quale il contributo di cui all’art.13, co.1, del Testo unico sulle spese di giustizia è aumentato della metà per i giudizi di impugnazione ed è raddoppiato per i processi dinanzi alla Corte di cassazione.

Infatti, nonostante la legge di stabilità n.183/2011 intervenga pochi mesi dopo il D.L. n.98/2011, che ha introdotto l’art.9, co.1-*bis*, D.P.R. n.115/2002, questa regola speciale per i processi del lavoro contenente le eccezioni alla generale gratuità fiscale di cui all’art.1, co.1, L. n.319/1958 continua ad operare senza modifiche, regolamentando così tutti i gradi e tutte le fasi del giudizio, compreso l’appello (il cui contributo unificato è lo stesso di quello da versare per il primo grado, senza nessuna maggiorazione) e il giudizio per cassazione (il cui contributo unificato è quello da versare ai sensi dell’art.13, co.1, D.P.R. n.115/2002, senza il raddoppio previsto dall’art.13, co.1-*bis*, dello stesso decreto, che opera soltanto per i processi civili non di lavoro).

Il dato è testuale e logico: se il legislatore della L. n.183/2011 avesse voluto elevare il costo dei processi del lavoro in secondo grado e in Cassazione nella misura prevista dall’art.13, co.1-*bis*, D.P.R. n.115/2002 contestualmente introdotto, avrebbe dovuto modificare l’art.9, co.1-*bis*, del D.P.R. e sostituire per il giudizio di appello il richiamo dell’art.13, co.1, lett.a) (per i giudizi previdenziali) e dell’art.13, co.3 (per i giudizi di lavoro e le controversie in materia di pubblico impiego), mentre per il giudizio per cassazione avrebbe dovuto intervenire sulla specifica previsione dell’applicazione dell’art.13, co.1 (e non co.1-*bis*), D.P.R. n.115/2002.

Invece, nessun intervento modificativo è stato fatto in tutte le norme in cui viene richiamato l’art.9, co.1-*bis*, D.P.R. n.115/2002, come appunto nel contesto dell’art.1, co.1, L. n.319/1958 e dell’art.13, co.3, D.P.R. n.115/2002, oltre che, naturalmente, all’interno della stessa norma speciale sulla regolamentazione delle spese giudiziali nel processo del lavoro quando non opera la gratuità fiscale.

Questo comporta anche la non applicazione al processo del lavoro in sede di appello o in Cassazione della previsione dell’art.13, co.1-*quater*, D.P.R. n.115/2002, introdotto dall’art.1, co.17, L. n.228/2012, che dispone che, quando l’impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l’ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, secondo quanto previsto dall’art.13, co.1-*bis*, D.P.R. n.115/2002, norma quest’ultima, come precisato, inapplicabile al contenzioso del lavoro in quanto non richiamata dall’art.9, co.1-*bis*, del Testo unico sulle spese di giustizia.

Viceversa, come vedremo, la circolare del Ministero della Giustizia del 14 maggio 2012 n.65934 (e, soprattutto, la prassi amministrativa che ne è derivata), che interviene ad interpretare le disposizioni contenute nell’art.37 D.L. n.98/2011 in materia di spese di giustizia, precisa che anche l’art.13, co.1-*bis* e 1-*quater*, D.P.R. n.115/2002 si applicano al contenzioso del lavoro e previdenziale, accentuando quella alterazione del giusto processo già resa manifesta dalla gratuità fiscale concessa a tutte le pubbliche amministrazioni.

L’alterazione delle regole sulle spese di giustizia nel processo del lavoro nella prassi amministrativa

La circ. ministeriale n.65934/2012, in realtà, parte già con una lente interpretativa sbagliata, ritenendo sostanzialmente che, con l’entrata in vigore delle modifiche al D.P.R. n.115/2002 introdotte dal D.L. n.98/2011, la gratuità fiscale nel processo del lavoro sia l’eccezione, mentre la regola diventi quella del costo, seppure ridotto, da sostenere per affrontare (anche) il processo del lavoro.

Pertanto da un’ottica distorta, che è quella erariale e di finanza pubblica (con nessuna potenzialità deflattiva, dal momento che l’accesso al processo delle pubbliche amministrazioni è gratuito), il ministero ha stravolto i requisiti soggettivi di assoggettamento al contributo soggettivo delle parti privati che ricorrono alla giustizia del lavoro ritenendo arbitrariamente e *contra ius* che il richiamo contenuto nell’art.9, co.1-*bis*, D.P.R. n.115/2002 al superamento di tre volte l’importo previsto dall’art.76, co.1, dello stesso decreto per poter accedere al gratuito patrocinio debba essere “inteso” come applicazione dell’intero art.76 e delle condizioni ivi previste per poter essere sostenuti anche economicamente dallo Stato nelle spese processuali e negli onorari da corrispondere al proprio difensore per tutelare i propri diritti pur essendo in uno stato di indigenza economica.

In conseguenza di questa cattiva e illecita interpretazione che stravolge il dato letterale normativo, il reddito della parte che chiede la tutela giudiziaria nel processo del lavoro è diventato il reddito del nucleo familiare previsto per il riconoscimento del gratuito patrocinio dall'art.76, co.2, D.P.R. n.115/2002 (e non per tutte le ipotesi, perché quando sono oggetto della causa diritti della personalità ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi, si tiene conto soltanto del reddito personale, come previsto dallo stesso art.76, co.4).

L'effetto dell'alterazione delle (chiare) regole da applicare è che da un lato sono state illegittimamente escluse le persone giuridiche dal diritto all'esenzione fiscale per aver legato le condizioni del reddito entro cui continuare a beneficiare della gratuità fiscale a quelle del nucleo familiare e non al reddito "personale" risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi, come letteralmente previsto dall'art.9, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002; dall'altro la platea delle persone fisiche che mantengono il diritto all'accesso gratuito alla giustizia del lavoro si è notevolmente ridimensionata, proprio perché si deve tener conto del reddito del nucleo familiare e giustificare l'esonero con autodichiarazione di responsabilità per dichiarazioni mendaci e modultistica (con copia del documento di identità del richiedente), che sono previsti solo per il gratuito patrocinio, mentre per l'art.9, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002 l'unica documentazione giustificativa per mantenere lo *status* di soggetto protetto dai costi di giustizia è l'ultima dichiarazione dei redditi personali.

La sconcertante prassi amministrativa che viola le regole del giusto processo si estende anche alle condizioni oggettive di applicazione delle norme *in subiecta materia*, perché, incredibilmente, nella circolare ministeriale del 2012 si afferma che soltanto per le cause previdenziali vi sia, in caso di ricorso a procedimenti sommari come decreti ingiuntivi e ricorsi cautelari, l'applicazione della metà del contributo unificato di 43 euro previsto dall'art.13, co.1, lett.a), D.P.R. n.115/2002, ai sensi dell'art.13, co.3, del D.P.R., mentre detta riduzione non applicherebbe nelle cause di lavoro, comprese quelle di pubblico impiego.

Per confermare la coerenza di questa tesi, che non tiene conto del chiaro testo dell'art.9, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002 - che non distingue, per i processi del lavoro, tra giudizi di primo e di secondo grado e tra processi a cognizione ordinaria e a cognizione sommaria e quindi non consente nessuno spazio all'interpretazione ministeriale innanzi rappresentata -, il Ministero afferma che anche l'Inps nella cause previdenziali, quando è parte attrice o ricorrente, è assoggettato all'obbligo contributivo. Non è così, evidentemente, perché l'Istituto previdenziale è (ancora, almeno formalmente) una pubblica amministrazione e gode della gratuità fiscale riconosciuta dall'art.158 D.P.R. n.115/2002 e dalla giurisprudenza costante delle Sezioni unite.

La "mobilità" interna all'art.13 D.P.R. n.115/2002 dell'applicazione di norme in materia di spese di giustizia nel processo del lavoro che, invece, hanno una loro logica e un loro campo di applicazione ben delimitato dall'art.9, co.1-bis del decreto, comporta, nell'interpretazione ministeriale e nella conseguente prassi amministrativa degli Uffici giudiziari lo stravolgimento dello stesso art.9, co.1-bis con i seguenti effetti di quantificazione del contributo unificato in contrasto con il dettato normativo:

- per tutte le cause in Cassazione in materia di lavoro e previdenza si versa il contributo unificato previsto dall'art.13, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002, cioè il doppio del contributo di cui all'art.13, co.1, disapplicando senza ragioni la seconda parte dell'art.9, co.1-bis, che invece consente la gratuità fiscale anche nei giudizi di legittimità nel caso di non superamento del limite e, comunque, impone in questo caso, cioè dopo il superamento del limite reddituale per aver diritto all'esonero, il contributo ordinario nelle misure previste dall'art.13, co.1, e non quello del successivo co.1-bis;
- per le cause in sede di appello in materia di lavoro, compreso il pubblico impiego e con esclusione di quelle previdenziali, si versa il contributo unificato previsto dall'art.13, co.1-bis, D.P.R. n.115/2002, cioè il contributo ordinario di cui all'art.13, co.1 maggiorato della metà, così disapplicando la prima parte dell'art.9, co.1-bis, che prevede che per tutti i giudizi sia di primo che di secondo grado, compresi quelli sommari, in caso di superamento del limite reddituale per mantenere il diritto alla gratuità fiscale, si applica soltanto l'art.13, co.3, D.P.R. n.115/2002, cioè il contributo ordinario di cui all'art.13, co.1 ridotto della metà;
- per le cause in sede di appello in materia previdenziale, si versa il contributo unificato previsto dall'art.13, co.1, lett.a), e co.1-bis in combinato disposto, D.P.R. n.115/2002, cioè il contributo ordinario di cui all'art.13, co.1, lett.a) maggiorato della metà, così disapplicando la prima parte dell'art.9, co.1-bis, che prevede che per tutti i giudizi sia di primo che di secondo grado, compresi quelli sommari, in caso di superamento del limite reddituale per mantenere il diritto alla gratuità fiscale, si applica per questa tipologia di controversie soltanto l'art.13, co.1, lett.a), D.P.R. n.115/2002, pari ad € 43;

• per le tutte le cause in materia di lavoro e di previdenza sia in sede di appello che in Cassazione, in caso di soccombenza della parte non avente diritto alla gratuità fiscale (e quindi con esclusione delle pubbliche amministrazioni, si versa il doppio del contributo unificato utilizzato per instaurare la lite, applicando illegittimamente l'art.13, co.1-*quater*, D.P.R. n.115/2002, così disapplicando l'art.9, co.1-*bis* che disciplina esaustivamente il regime delle spese di giustizia al di fuori del regime di gratuità fiscale per tutte le controversie di lavoro e di previdenza, rinviando all'art.13, co.1, lett.a) per quelle previdenziali tranne i giudizi di cassazione, all'art.13, co.3, per quelle di lavoro tranne i giudizi di cassazione, all'art.13, co.1 per i soli giudizi di cassazione.

Conclusioni: rimedi per tornare al giusto processo del lavoro e alla deflazione del contenzioso seriale nei confronti dello Stato

Per fare sintesi e concludere rispetto alle riflessioni nell'editoriale del prof.Miscione, la questione del precariato pubblico decisa dalle sei sentenze delle Sezioni unite del 14-15 marzo 2016⁷ è esemplare come il peggior esempio di (in)giusto processo del lavoro, anche per quanto riguarda il pagamento delle spese di giustizia.

In particolare, in una delle sei cause discusse all'udienza del 1 dicembre 2015 (decisa con la sentenza n.4915/2016) il ricorso per cassazione era stato proposto dalla lavoratrice, che aveva lavorato come educatrice di asilo nido per il tramite di graduatorie selettive alle dipendenze del Comune di Montignoso con contratti a tempo determinato dal 7 gennaio 2009 al 30 giugno 2009, dal 16 novembre 2009 al 22 dicembre 2009 e dall'11 gennaio 2010 al 30 giugno 2010. I "legittimi" contratti a termine (in quanto stipulati senza violazione di norme imperative di legge, ma attraverso procedure selettive) erano stati impugnati per mancanza di ragioni oggettive in quanto il servizio espletato era legato a carenze non temporanee di organico mascherate dalla copertura finanziaria regionale, quindi per violazione dell'art.1, co.2, d.lgs. n.368/2001 con richiesta di costituzione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro sin dal primo contratto illecito o irregolare. Nei primi due gradi di giudizio la domanda era stata rigettata per infondatezza.

Nella memoria ex art.378 c.p.c. la lavoratrice ricorrente per cassazione ha proposto otto domande pregiudiziali Ue ai sensi dell'art.267, co.3, TUEF, una delle quali sulla nozione comunitaria di ragioni oggettive, per verificare se la nozione di «ragioni obiettive» già enunciata dalla sentenza Adeneler della Corte di giustizia, deve essere interpretata nel senso che tale disposizione osta all'adozione, da parte di uno Stato membro, di una norma quale l'art.1, co.1, D.Lgs. n.368/2001 che introduce una clausola generale per la legittima apposizione del termine, che consente che l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato sia giustificata da una qualsiasi ragione anche non temporanea, di natura finanziaria e organizzativa del datore di lavoro pubblico come nella fattispecie di causa. L'Avvocato generale Jääskinen nelle conclusioni della causa *Jansen*⁸ aveva affermato (punto 58) che le ragioni "finanziarie" per giustificare l'apposizione di un termine contrattuale al lavoro pubblico potrebbero vanificare il principio guida secondo il quale i contratti a tempo determinato devono predominare e potrebbe mettere a repentaglio l'equilibrio tra gli interessi in gioco quale concepito dal diritto dell'Unione, in quanto tali disposizioni concederebbero ai datori di lavoro del settore pubblico una troppo grande facilità di accesso ad una successione di contratti a tempo determinato, considerando che mansioni perfettamente identiche possono essere espletate dai dipendenti del settore pubblico e da quelli che lavorano nel settore privato (punto 59).

La Corte di cassazione a Sezioni unite con la sentenza n.4915/2016 ha rigettato il ricorso della lavoratrice Milanta "nel merito", ritenendo legittimi i contratti a tempo determinato stipulati per ragioni finanziarie, condannandola alle spese del giudizio, compreso il versamento del doppio del contributo unificato ai sensi dell'art.13, co.1-*quater*, D.P.R. n.115/2002. Per tornare all'esempio della lavoratrice tedesca *Jansen* nella causa C-313/10, il giudice del lavoro in primo grado aveva già riqualificato a tempo indeterminato un unico

⁷ Cass. S.U., Pres. Rovelli, Est. Amoroso, 14 marzo 2016, nn.4911 (Comune di Massa c. Lutri ed altri), 4912 (Comune di Massa c. Salvaggio ed altri), 4913 (Comune Massa c. Martelli ed altri), 4914 (Comune di Massa c. Bertini) e 4915 (Milanta c. Comune di Montignoso); 15 marzo 2016, n.5072 (Azienda ospedaliera universitaria S.Martino di Genova c. Marrosu e Sardino).

⁸ Presentate il 15 settembre 2011 nella causa C-313/10, che non è stata definita dalla Corte di giustizia perché l'amministrazione pubblica tedesca ricorrente davanti al giudice del rinvio ha rinunciato all'appello dopo le conclusioni negative (per la sua posizione processuale) dell'avvocato generale.

rapporto di lavoro a termine “illegittimo” con profilo professionale di addetta ai servizi di cancelleria presso l’amministrazione giudiziaria del Land Nordrhein-Westfalen dal 12 dicembre 2005 al 30 giugno 2006, con contratto giustificato da stanziamenti di bilancio temporaneamente disponibili ai sensi dell’art.7, par.3, della legge finanziaria del Land (v. conclusioni dell’Avvocato generale Jääskinen, punto 20). Dopo le conclusioni dell’Avvocato generale nel giudizio pregiudiziale, come detto, il Land Nordrhein-Westfalen ha rinunciato all’appello e la lavoratrice *Jansen* lavora stabilmente presso il datore di lavoro pubblico.

La Corte di cassazione nella sentenza n.4915/2016 tace sulla proposizione delle otto questioni pregiudiziali Ue.

Con sentenza dell’8 aprile 2014 nel caso *Dhabhi* n.17120/09 la Corte europea dei diritti dell’uomo ha constatato nei confronti dello Stato italiano la violazione dell’art.6 della Carta EDU, relativo al diritto ad un equo processo, per non avere la Cassazione motivato il suo rifiuto a sollevare la questione pregiudiziale Ue richiesta dal ricorrente come Giudice di ultima istanza, ai sensi dell’art.267, co.3, TFUE, liquidando altresì l’equo indennizzo per la violazione dell’art.14 Cedu e il principio di equivalenza e non discriminazione.

Analogo principio è stato enunciato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Ferreira da Silva e Brito*⁹, stigmatizzando la decisione della Cassazione portoghese, in materia di trasferimento di azienda, di non disporre il rinvio pregiudiziale Ue e, anzi, di motivare in maniera errata sulla chiarezza interpretativa della giurisprudenza comunitaria sulla questione, così legittimando l’azione di risarcimento dei danni proposta dai lavoratori nei confronti dello Stato per manifesta violazione del diritto comunitario e dell’art.267, co.3, TFUE commessa dal Giudice di ultima istanza, seguendo le indicazioni della sentenza *Francovich*¹⁰ della CGUE.

Quindi, l’educatrice di asilo comunale italiana che non ha trovato giustizia nell’ordinamento interno per l’oggettiva ingiustizia, anche sotto il profilo delle spese processuali, del processo del lavoro soprattutto quando parte della controversia è un’amministrazione pubblica, avrà la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni subiti sia davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo sia davanti al giudice ordinario italiano per la manifesta violazione dell’art.267, co.3, TUEF, dell’art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dell’art.6 Cedu commessa dalla Suprema Corte come Giudice di ultima istanza nella sentenza n.4915/2016.

Identici rimedi potranno essere esperiti da decine di migliaia di lavoratori precari nel pubblico impiego, che si riterranno beffati dalla liquidazione del risarcimento del danno per abusivo utilizzo dei contratti a tempo determinato, nel principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite nelle sentenze nn.4911-4912-4913-4914/2016 (senza motivazione, e quindi con ulteriore violazione delle regole del giusto processo) e nella sentenza n.5072/2016, l’unica decisione “motivata”.

L’ingiusto processo del lavoro provoca sempre la moltiplicazione esponenziale del contenzioso seriale nei confronti della pubblica amministrazione. Forse è giunto il momento per la giurisdizione di cambiare atteggiamento culturale nei confronti del processo del lavoro, per garantire che lo Stato e le pubbliche amministrazioni non ricevano (più) quei privilegi che si traducono in sostanziale impunità degli errori organizzativi e degli illeciti commessi nei rapporti civilistici, che a loro volta producono alle finanze erariali più danni degli apparenti (e illeciti sulle spese processuali, che vanno dunque restituite alle parti private che le hanno ingiustamente sopportate) benefici economici ricevuti dalla prassi amministrativa e da quella giudiziaria.

⁹ CGUE, sent. 9 settembre 2015, causa C-160/14 *Ferreira da Silva e Brito ed altri c. Stato portoghese*.

¹⁰ CGCE, gr. sez., sent. 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90 *Andrea Francovich e Danila Bonifci e altri contro Repubblica Italiana*.