

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. e legittimazione del giudice amministrativo

federico Proterra*Praticante Avvocato · Università degli Studi di Teramo***IDENTIFICATIVO**

Contributo n. 11983
ISSN 2421-7123

LICENZA

CC BY-NC-ND 4.0

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 21 ottobre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

FEDERICO PROTERRA,
*Rinvio pregiudiziale ex art.
363-bis c.p.c. e legittimazione
del giudice amministrativo*, in
Riv. Cammino Diritto, ISSN
2421-7123.

ABSTRACT

La sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, 20 febbraio 2026, n. 3868, riconosce la legittimazione del giudice amministrativo a proporre il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. su una questione di diritto attinente alla giurisdizione. La pronuncia offre l'occasione per esaminare il rapporto tra nomofilachia preventiva, regolamento preventivo di giurisdizione, ragionevole durata del processo e limiti costituzionali del sindacato della Corte di cassazione sulle giurisdizioni speciali. Particolare attenzione è dedicata al confronto con la sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018, al carattere vincolante del principio di diritto e alla distinzione tra interpretazione astratta della norma e applicazione della stessa alla controversia concreta.

Judgment No. 3868 of February 20, 2026, issued by the Joint Civil Chambers of the Court of Cassation, recognizes the standing of administrative courts to request a preliminary ruling pursuant to Article 363-bis of the Code of Civil Procedure regarding a question of law concerning jurisdiction. This ruling provides an opportunity to examine the relationship between preventive nomophylaxis, the preventive challenge to jurisdiction, the reasonable duration of proceedings, and the constitutional limits on the Court of Cassation's review of special jurisdictions. Particular attention is paid to a comparison with Constitutional Court Judgment No. 6/2018, the binding nature of the principle of law established, and the distinction between the abstract interpretation of a legal rule and its applica

SOMMARIO

1. La questione sottoposta alle Sezioni Unite	3
1.1. La successiva sentenza n. 4735/2026 e la conferma del principio di diritto	4
2. La funzione del rinvio pregiudiziale e la trasformazione della nomofilachia	4
3. L'ammissibilità del rinvio proposto dal giudice amministrativo.	5
4. Il rapporto con il regolamento preventivo di giurisdizione.	6
5. L'art. 111, comma 8, Cost. come fondamento e limite	7
6. Il confronto con la sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018.	8
7. Il carattere vincolante del principio e l'autonomia del giudice rimettente	9
8. La ragionevole durata del processo come criterio interpretativo	10
9. La soluzione della questione sostanziale e la restituzione degli atti	10
10. Considerazioni conclusive.	11

1. La questione sottoposta alle Sezioni Unite

La sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione 20 febbraio 2026, n. 3868, si segnala per la rilevanza della questione processuale affrontata e per le conseguenze sistemiche della soluzione adottata. La pronuncia trae origine dal rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, chiamato a conoscere dell'impugnazione della procedura per il conferimento dell'incarico quinquennale di direttore di una struttura sanitaria complessa.

All'esito della procedura selettiva, la candidata collocatasi al secondo posto aveva impugnato il provvedimento con cui il direttore generale dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta aveva approvato gli atti della commissione e conferito l'incarico alla candidata prima classificata. Il T.A.R. per la Liguria, con ordinanza della sez. II del 3 marzo 2025 (n. Reg. Ric. 14/2025), aveva respinto la domanda cautelare, ritenendo che la controversia non appartenesse alla giurisdizione amministrativa, e aveva contestualmente sollevato rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c.

La questione interpretativa riguardava il coordinamento tra l'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502/1992, come modificato dall'art. 20 della legge n. 118/2022, e l'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001. In particolare, occorre stabilire se la procedura per il conferimento dell'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa dovesse essere qualificata come pubblico concorso per l'assunzione dei dipendenti pubblici, con conseguente applicazione dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 e devoluzione della controversia al giudice amministrativo.

Il problema era reso particolarmente complesso dalla presenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti. Una parte della giurisprudenza aveva continuato a riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo che la procedura, pur caratterizzata da una maggiore procedimentalizzazione, restasse funzionale al conferimento di un incarico dirigenziale nell'ambito di un rapporto di lavoro già costituito. Un diverso orientamento, sviluppatosi soprattutto in seno al Consiglio di Stato dopo la novella del 2022, aveva invece valorizzato la formazione di una graduatoria vincolante e la limitazione della discrezionalità del direttore generale, ravvisando nella procedura i caratteri del concorso pubblico. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 1 ottobre 2024 n. 8344¹ aveva, in particolare, sostenuto l'appartenenza delle relative controversie alla giurisdizione amministrativa, in ragione delle modifiche introdotte dalla legge n. 118/2022.

Le Sezioni Unite hanno ritenuto ammissibile il rinvio e hanno enunciato il principio secondo cui l'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa non è conferito tramite pubblico concorso. Ne consegue, ai fini del riparto di giurisdizione, la non applicabilità dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001. Gli atti sono stati quindi restituiti al T.A.R. per la Liguria.

La pronuncia, tuttavia, non si esaurisce nella soluzione della questione relativa alla dirigenza sanitaria. Il profilo maggiormente innovativo consiste nel riconoscimento della possibilità, per il giudice amministrativo, di attivare il rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 363-bis c.p.c. anche quando la questione sottoposta alla Corte riguardi il riparto di giurisdizione.

1. Conf. Cons. Stato, sez. III, (ud. 21 novembre 2024) 13 gennaio 2025, n. 213.

1.1. La successiva sentenza n. 4735/2026 e la conferma del principio di diritto

A breve distanza dalla sentenza n. 3868/2026, le Sezioni Unite civili sono nuovamente intervenute sulla medesima questione con la sentenza 3 marzo 2026, n. 4735. La pronuncia trae origine da un distinto giudizio instaurato dinanzi al T.A.R. per la Liguria, relativo a una procedura per il conferimento di un incarico di direzione di struttura sanitaria complessa. Anche in questo caso, il giudice amministrativo aveva sottoposto alla Corte di cassazione, mediante rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c., il problema interpretativo concernente il combinato disposto degli artt. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502/1992 e 63 del d.lgs. n. 165/2001.

Il quesito, sostanzialmente coincidente con quello esaminato nella sentenza n. 3868/2026, riguardava la qualificazione della procedura per il conferimento dell'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa come procedura concorsuale finalizzata all'assunzione di dipendenti pubblici.

La sentenza n. 4735/2026 conferma l'impostazione della pronuncia precedente, sia sul piano processuale sia su quello sostanziale: sia ribadendo l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale proposto dal giudice amministrativo su una questione attinente alla giurisdizione, sia dirimendo il contrasto interpretativo sulla natura giuridica del conferimento dell'incarico di direzione di struttura complessa. La seconda sentenza introduce, inoltre, alcuni chiarimenti procedurali, soprattutto in relazione alla partecipazione delle parti al procedimento di rinvio.

2. La funzione del rinvio pregiudiziale e la trasformazione della nomofilachia

L'art. 363-bis c.p.c., introdotto dal d.lgs. n. 149/2022 nell'ambito della riforma Cartabia, rappresenta una delle principali innovazioni dirette a rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione. L'istituto consente al giudice di merito, quando deve decidere una questione esclusivamente di diritto, di sottoporre direttamente la questione alla Corte qualora essa presenti gravi difficoltà interpretative, sia necessaria alla definizione del giudizio e sia suscettibile di porsi in numerosi procedimenti. Va sottolineato che elemento dirimente ai fini dell'istituto in parola è la novità della questione giuridica posta al sindacato della Suprema Corte, la quale non deve aver già risolto il medesimo tema in precedenza.

La disposizione segna il passaggio da una nomofilachia prevalentemente successiva a una nomofilachia anche preventiva. Nel modello tradizionale, la Corte di cassazione interveniva ordinariamente dopo la decisione del giudice di merito, attraverso il ricorso per cassazione, allo scopo di correggere errori interpretativi e favorire l'uniformità del diritto. Il rinvio pregiudiziale consente invece di anticipare l'intervento della Corte, impedendo che un contrasto interpretativo si consolidi o venga replicato in una pluralità di controversie.

La funzione dell'istituto non è pertanto limitata alla definizione del singolo giudizio dal quale la questione trae origine. La pronuncia della Corte è destinata a produrre effetti oltre la controversia concreta, attraverso l'enunciazione di un principio di diritto suscettibile di applicazione in una pluralità indefinita di giudizi. Le Sezioni Unite, richiamando la propria precedente sentenza n. 34851/2023², hanno sottolineato proprio la complementarità del rinvio rispetto agli strumenti ordinari di risoluzione delle questioni di giurisdizione: il suo obiettivo non è soltanto stabilire quale giudice debba decidere una specifica controversia, ma contribuire alla formazione anticipata di un orientamento interpretativo generale.

2. Cass. civ., SS. UU. , 13 dicembre 2023, n. 34851.

Il nuovo istituto presenta, dunque, una dimensione che può essere definita di nomofilachia dialogica. Il giudice di merito non è più soltanto il destinatario dell'interpretazione elaborata dalla Corte di cassazione al termine del processo, ma diviene interlocutore attivo del giudice di legittimità. Attraverso l'ordinanza di rimessione, egli individua una questione di particolare rilevanza, ne evidenzia la difficoltà interpretativa e ne sottopone la soluzione alla Corte.

Tale meccanismo non comporta, tuttavia, una completa sovrapposizione tra il rinvio pregiudiziale interno e il rinvio pregiudiziale previsto dall'ordinamento europeo. Nel sistema dell'Unione europea, il rapporto tra giudice nazionale e Corte di giustizia si colloca all'interno di una struttura ordinamentale caratterizzata dal primato e dall'uniformità del diritto dell'Unione. Nel sistema italiano, invece, la Corte di cassazione esercita una funzione di vertice nell'ambito della giurisdizione ordinaria e, nei limiti costituzionali, di controllo sulle questioni di giurisdizione relative alle magistrature speciali.

Il rinvio ex art. 363-bis c.p.c. deve pertanto essere interpretato alla luce della struttura pluralistica dell'ordinamento giudiziario italiano. L'obiettivo dell'uniformità interpretativa non può tradursi, automaticamente, nella creazione di un rapporto gerarchico generale tra la Corte di cassazione e le altre giurisdizioni.

3. L'ammissibilità del rinvio proposto dal giudice amministrativo

Il punto centrale della sentenza n. 3868/2026 consiste nel riconoscimento della legittimazione del giudice amministrativo a proporre il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. in relazione a una questione di diritto attinente alla giurisdizione.

La difficoltà interpretativa derivava dall'assenza, nel codice del processo amministrativo, di un espresso richiamo alla disposizione del codice di procedura civile³. La Corte, tuttavia, ha escluso che tale assenza costituisse un ostacolo decisivo. La soluzione è stata costruita attraverso una lettura sistematica dell'istituto, della disciplina del processo amministrativo e delle attribuzioni costituzionali della Corte di cassazione.

Un precedente particolarmente significativo è rappresentato dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 34851/2023, relativa al giudice tributario. In quell'occasione, la Corte aveva già ritenuto che il rinvio pregiudiziale potesse avere a oggetto una questione di diritto incidente sulla giurisdizione del giudice adito. La sentenza n. 3868/2026 estende tale impostazione al giudice amministrativo, valorizzando la natura generale della funzione nomofilattica assegnata all'art. 363-bis c.p.c.⁴.

La Corte osserva che i requisiti previsti dalla disposizione risultavano soddisfatti. La questione era esclusivamente giuridica, presentava una grave difficoltà interpretativa, risultava rilevante ai fini della decisione e poteva riproporsi in numerosi giudizi. In particolare, l'assenza di un orientamento consolidato

3. In senso restrittivo, A. BRIGUGLIO, Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione, in *Judicium*, § 2, il quale, pur interpretando ampiamente la nozione di «giudice di merito» con riferimento ai procedimenti regolati dal codice di procedura civile, esclude che essa possa ricomprendere i giudici diversi da quello civile, in assenza di un'esplicita previsione normativa. L'argomento si fonda su una ricostruzione sistematica dell'ambito soggettivo dell'art. 363-bis c.p.c. e si colloca anteriormente all'intervento delle Sezioni Unite del 2026.

4. Prima dell'intervento delle Sezioni Unite con le pronunce nn. 3868 e 4735 del 2026, una parte della dottrina escludeva che il giudice amministrativo e, più in generale, i giudici speciali potessero essere ricompresi tra i giudici legittimati a proporre il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c., in considerazione della limitazione del sindacato della Corte di cassazione sulle relative decisioni ai soli motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost. In questo senso, A. FABBI, Il rinvio pregiudiziale «alla Corte», in *Judicium*, § 2, spec. testo e nt. 38-39.

sulla disciplina successiva alla novella del 2022 rendeva opportuno un intervento preventivo della Corte regolatrice.

La decisione si fonda anche sul rapporto tra il rinvio pregiudiziale e l'art. 39 c.p.a., che stabilisce un rinvio esterno alle disposizioni del codice di procedura civile per quanto non disciplinato dal codice del processo amministrativo e nei limiti della compatibilità. La Corte, tuttavia, attribuisce a tale argomento un rilievo non autonomo e decisivo: la legittimazione del giudice amministrativo viene ricondotta soprattutto alla funzione costituzionale di controllo della Corte di cassazione sulle questioni di giurisdizione.

4. Il rapporto con il regolamento preventivo di giurisdizione

L'ammissibilità del rinvio pregiudiziale in materia di giurisdizione deve essere esaminata anche in rapporto al regolamento preventivo previsto dall'art. 41 c.p.c.

Il regolamento preventivo di giurisdizione è uno strumento diretto a ottenere dalla Corte di cassazione una decisione sulla giurisdizione prima che la causa sia definita nel merito in primo grado. Esso può essere proposto dalle parti e mira a evitare che il processo prosegua dinanzi a un giudice privo di giurisdizione, con conseguente dispersione di tempo e risorse processuali.

Il rinvio pregiudiziale presenta una funzione parzialmente diversa. Esso non è rimesso all'iniziativa delle parti, ma al giudice di merito, il quale sottopone alla Corte una questione di diritto che soddisfi i requisiti dell'art. 363-bis c.p.c. Inoltre, mentre il regolamento preventivo è diretto alla risoluzione della questione di giurisdizione relativa alla controversia concreta, il rinvio pregiudiziale mira all'enunciazione di un principio di diritto destinato a operare anche in altri giudizi.

Da ciò deriva la complementarità tra i due istituti. Il regolamento preventivo conserva una funzione immediatamente processuale e individuale; il rinvio pregiudiziale svolge invece una funzione prevalentemente nomofilattica e sistemica. La sua utilità emerge soprattutto quando la questione interpretativa non riguarda soltanto il singolo rapporto processuale, ma può generare una pluralità di controversie caratterizzate dal medesimo problema giuridico.

Le Sezioni Unite hanno pertanto escluso che la presenza del regolamento preventivo possa impedire l'utilizzazione del rinvio pregiudiziale⁵. L'art. 363-bis c.p.c. costituisce uno strumento ulteriore, destinato a operare secondo presupposti e finalità differenti. L'esistenza di un rimedio preventivo già previsto dal codice non esclude che il legislatore abbia introdotto un diverso meccanismo di orientamento interpretativo.

Il rapporto tra i due strumenti deve, tuttavia, essere mantenuto entro confini precisi. Il rinvio pregiudiziale non può essere utilizzato per eludere le condizioni e gli effetti propri del regolamento preventivo, né può trasformarsi in una forma surrettizia di decisione anticipata della controversia concreta. La Corte deve limitarsi alla questione interpretativa individuata nell'ordinanza di remissione, lasciando al giudice *a quo* la successiva applicazione del principio al caso concreto.

5. Cfr. Cass. civ., SS. UU., 20 febbraio 2026, n. 3868, in «*Ragioni della decisione*» §§ 1.2, 1.2.1 e 1.2.1.3.

In questa prospettiva, il rinvio pregiudiziale non sostituisce il regolamento preventivo, ma si aggiunge agli strumenti già esistenti, rafforzando la capacità dell'ordinamento di prevenire la formazione di contrasti interpretativi.

5. L'art. 111, comma 8, Cost. come fondamento e limite

Il fondamento costituzionale della soluzione adottata dalle Sezioni Unite è individuato nell'art. 111, comma 8, Cost., secondo cui contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

La Corte muove dalla considerazione secondo cui, se la Costituzione attribuisce alla Cassazione un controllo successivo sulla giurisdizione dei giudici amministrativi, deve ritenersi ammissibile anche un controllo preventivo, purché diverso dagli strumenti originariamente previsti dal codice di rito e circoscritto alla medesima materia.

Il ragionamento si fonda su una relazione di continuità funzionale tra controllo successivo e controllo preventivo. Il rinvio pregiudiziale non attribuirebbe alla Corte un potere estraneo alla sua funzione costituzionale, ma anticiperebbe il momento in cui essa è chiamata a esercitare un'attività interpretativa destinata a incidere sull'individuazione della giurisdizione.

Tale argomento appare coerente con l'esigenza di evitare che una questione interpretativa complessa venga risolta in modo difforme da diversi giudici, determinando una pluralità di controversie e un successivo contenzioso in sede di legittimità. L'intervento preventivo della Corte può, in questa prospettiva, favorire la certezza del diritto e la ragionevole durata del processo.

L'art. 111, comma 8, Cost. costituisce, tuttavia, anche un limite alla portata dell'istituto. Il controllo della Cassazione sulle giurisdizioni speciali non può essere inteso come un generale potere di revisione delle decisioni del giudice amministrativo. La Corte non può utilizzare la questione di giurisdizione come strumento per sindacare la corretta interpretazione delle norme sostanziali o processuali estranee al riparto delle attribuzioni giurisdizionali.

Le Sezioni Unite cercano di rispettare tale limite precisando che il principio di diritto deve rimanere circoscritto alla soluzione della questione di giurisdizione e non può interferire con il merito della controversia. L'interpretazione della norma è, quindi, ammissibile nella misura in cui essa sia funzionale a stabilire quale giudice sia competente a decidere la controversia, ma non può estendersi alla definizione di ogni ulteriore questione relativa alla fondatezza della domanda.

Il problema consiste nel determinare quanto sia effettivamente agevole mantenere separati questi due piani. In molte controversie, infatti, la giurisdizione dipende dall'interpretazione di disposizioni sostanziali o organizzative. Nel caso in esame, la qualificazione della procedura di conferimento dell'incarico sanitario richiedeva l'interpretazione della disciplina legislativa relativa alla dirigenza sanitaria. Si tratta di una questione sostanziale che, proprio perché rilevante ai fini del riparto, è stata ricondotta nell'ambito del controllo sulla giurisdizione.

Breviter: il sindacato della Corte deve essere sufficientemente ampio da consentire la soluzione della questione di riparto, ma sufficientemente circoscritto da non trasformarsi in un controllo generalizzato sull'attività interpretativa del giudice amministrativo.

6. Il confronto con la sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018

Il confronto con la sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018 è essenziale per valutare la compatibilità della soluzione adottata dalle Sezioni Unite con l'assetto costituzionale dei rapporti tra giurisdizioni.

Con tale pronuncia, la Corte costituzionale ha offerto una lettura rigorosa dell'art. 111, comma 8, Cost., escludendo che il ricorso per cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti possa trasformarsi in un controllo generalizzato sulla legalità delle decisioni delle giurisdizioni speciali⁶.

Secondo la Consulta, il concetto di «motivi inerenti alla giurisdizione» riguarda essenzialmente le ipotesi di difetto assoluto o relativo di giurisdizione⁷. Rientrano nel primo ambito i casi in cui il giudice speciale eserciti un potere riservato al legislatore o all'amministrazione, oppure neghi in assoluto la possibilità di una tutela giurisdizionale. Il difetto relativo ricorre, invece, quando il giudice affermi o neghi la propria giurisdizione in relazione a una materia attribuita a un'altra giurisdizione.

La Corte costituzionale ha inoltre escluso che la nozione di eccesso di potere giurisdizionale possa essere ampliata attraverso categorie elastiche quali l'«abnormità», l'«anomalia» o lo «stravolgimento» delle norme di riferimento⁸. Una simile estensione determinerebbe, infatti, un'incertezza incompatibile con la necessità di delimitare con precisione le competenze dei diversi ordini giurisdizionali.

La sentenza n. 3868/2026 si colloca in un rapporto delicato con questo orientamento. Da un lato, essa ribadisce che il rinvio pregiudiziale deve essere limitato alle questioni di giurisdizione e che il principio di diritto non può interferire con il merito della controversia. Dall'altro lato, l'istituto produce un effetto di orientamento preventivo sull'attività interpretativa del giudice amministrativo, anticipando l'intervento della Cassazione rispetto al momento in cui potrebbe essere proposto un ricorso ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost.

La differenza tra controllo successivo e controllo preventivo non è, quindi, soltanto cronologica. Nel controllo successivo, la Corte interviene a seguito di una decisione già adottata dal giudice speciale e nei limiti di una specifica impugnazione. Nel rinvio pregiudiziale, invece, l'intervento si colloca prima della decisione definitiva del giudice rimettente e contribuisce a orientarne il successivo percorso interpretativo.

Ciò non implica, di per sé, un'incompatibilità con la Costituzione: è essenziale che il principio di diritto resti circoscritto alla giurisdizione, senza tradursi in un controllo generale sulle decisioni del giudice amministrativo. Restano, infatti, escluse le questioni relative alla spettanza del diritto azionato, alla proponibilità della domanda e al merito della controversia. Occorre, pertanto, un'applicazione rigorosa dei limiti individuati dalla Corte di cassazione.

La compatibilità con l'art. 111, comma 8, Cost. dipende, dunque, non solo dalla configurazione astratta dell'istituto, ma anche dalla concreta rigidità dei suoi limiti applicativi.

6. Cfr. Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6, §§ 11 e ss. del Considerato in diritto.

7. Ibid., § 15.

8. Il giudice delle leggi si esprime testualmente al § 16 in questi termini: «Il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato nei termini puntuali che ad esso sono propri, non ammette soluzioni intermedie, come quella pure proposta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento"».

7. Il carattere vincolante del principio e l'autonomia del giudice rimettente

L'art. 363-bis c.p.c. attribuisce carattere vincolante al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione nel giudizio nel quale il rinvio è stato disposto. Tale previsione costituisce uno degli elementi più significativi dell'istituto, poiché garantisce che la questione interpretativa non venga nuovamente rimessa in discussione dal giudice che ha promosso il rinvio.

Il vincolo non deve, tuttavia, essere inteso in termini assoluti e indipendenti dalla struttura del procedimento. La stessa giurisprudenza delle Sezioni Unite, già nella sentenza n. 34851/2023, ha precisato che il giudice di merito può escludere l'applicazione del principio qualora intervengano modifiche normative o emergano, a seguito di un'istruttoria più approfondita, elementi fattuali differenti da quelli considerati nella formulazione del quesito.

La distinzione tra interpretazione astratta e ricostruzione concreta assume, pertanto, un ruolo essenziale. La Corte di cassazione interpreta la norma sulla base della questione prospettata dal giudice rimettente, mentre quest'ultimo conserva il compito di verificare se la fattispecie concreta corrisponda effettivamente al presupposto normativo considerato dalla Corte.

Il vincolo riguarda dunque il principio di diritto nei limiti della questione sottoposta. Non comporta che la Corte di cassazione si sostituisca al giudice amministrativo nella ricostruzione dei fatti, nella valutazione delle prove o nella decisione finale della controversia.

La sentenza n. 4735/2026 contribuisce a chiarire anche il profilo della partecipazione delle parti al procedimento di rinvio. La Corte ha precisato che non sono ammesse autonome costituzioni di nuovi soggetti nel procedimento dinanzi alla Cassazione, poiché le «parti costituite» richiamate dall'art. 363-bis c.p.c. devono essere individuate con riferimento al giudizio *a quo*⁹.

È stata tuttavia riconosciuta la possibilità che la qualità di parte costituita venga acquisita mediante intervento volontario successivo alla sospensione del giudizio, purché l'interventore non sia stato formalmente estromesso dal giudice rimettente. La pronuncia valorizza così la connessione tra il procedimento di rinvio e il giudizio principale, evitando che la fase dinanzi alla Cassazione si trasformi in un autonomo giudizio aperto alla partecipazione indiscriminata di soggetti estranei alla controversia.

L'autonomia del giudice amministrativo rimane quindi preservata sul piano della ricostruzione della fattispecie e dell'applicazione del principio. Essa risulta, tuttavia, inevitabilmente condizionata dall'efficacia vincolante dell'interpretazione fornita dalla Corte. Tale condizionamento è fisiologico rispetto alla funzione nomofilattica del rinvio, ma deve essere contenuto entro l'ambito della questione di diritto effettivamente sottoposta.

9. Cass. civ., SS. UU., 3 marzo 2026, n. 4735, in «Ragioni della decisione» § 1.1, cristallizza il punto nei seguenti termini: «Il procedimento di rinvio pregiudiziale delineato dall'art. 363-bis c.p.c. non contempla, quindi, autonomi atti di costituzione dinanzi alla Corte di cassazione [...]. Le "parti costituite", di cui al quarto comma dell'art. 363-bis, sono dunque solo quelle che erano costituite nel giudizio di rinvio, non potendosi costituire nuovi soggetti nel giudizio dinanzi alla Corte di cassazione [...]. Tuttavia, la qualità di "parte costituita" nel giudizio di merito sospeso ai fini della partecipazione al procedimento [...] può essere acquisita anche con intervento volontario successivo alla sospensione del giudizio stesso [...]. Sicché, l'interventore volontario, finché lo stesso non sia stato formalmente estromesso con declaratoria di inammissibilità dal giudice a quo, unico competente a rendere tale statuizione [...], assume la condizione di "parte costituita" nel giudizio di merito agli effetti della partecipazione al procedimento ex art. 363-bis c.p.c.».

8. La ragionevole durata del processo come criterio interpretativo

La soluzione adottata dalle Sezioni Unite deve essere valutata anche alla luce del principio della ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. e connesso al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

La possibilità di sottoporre preventivamente alla Corte di cassazione questioni interpretative destinate a riproporsi in numerosi giudizi consente di prevenire la proliferazione di controversie e di ridurre il rischio di decisioni divergenti. Nel caso esaminato dalla sentenza n. 3868/2026, tale esigenza emergeva in relazione alle procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura sanitaria complessa, potenzialmente suscettibili di applicazione seriale e di interpretazioni contrastanti circa la loro natura concorsuale.

Il rinvio pregiudiziale persegue, dunque, una razionalizzazione del sistema processuale, favorendo la prevedibilità delle decisioni attraverso la definizione anticipata delle questioni interpretative più rilevanti.

La ragionevole durata¹⁰, tuttavia, non può giustificare qualsiasi ampliamento delle competenze della Corte di cassazione. L'efficienza processuale deve conciliarsi con la ripartizione costituzionale delle funzioni giurisdizionali e con l'autonomia del giudice amministrativo. L'esigenza di prevenire contrasti interpretativi deve, pertanto, essere bilanciata con la distinzione tra la funzione nomofilattica della Cassazione e quella decisoria propria delle giurisdizioni speciali.

In questa prospettiva, la ragionevole durata opera non solo come fondamento dell'istituto, ma anche come criterio per definirne i limiti: il rinvio è funzionale all'efficienza del sistema soltanto se previene duplicazioni e contrasti senza trasformarsi in un controllo generale sull'attività interpretativa del giudice amministrativo.

9. La soluzione della questione sostanziale e la restituzione degli atti

Dopo aver affrontato il problema relativo all'ammissibilità del rinvio pregiudiziale, le Sezioni Unite hanno esaminato la questione sostanziale concernente la natura della procedura di conferimento dell'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa.

Il punto decisivo della ricostruzione è rappresentato dalla distinzione tra l'accesso al ruolo della dirigenza sanitaria e il successivo conferimento dell'incarico di direzione di una struttura complessa. L'incarico presuppone, infatti, l'appartenenza del soggetto interessato al ruolo della dirigenza sanitaria e non determina, di per sé, l'instaurazione di un nuovo rapporto di pubblico impiego.

La procedura prevista dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502/1992, pur presentando elementi di proceduralizzazione e una fase selettiva affidata a una commissione, non è stata qualificata dalle Sezioni Unite come un concorso pubblico finalizzato all'assunzione di dipendenti pubblici.

¹⁰ Cass. civ., SS. UU., 9 ottobre 2008, n. 24883, nel pronunciarsi sul difetto di giurisdizione ai sensi dell'art. 37 c.p.c., richiama il principio di «ragionevole durata del processo», sottolineandone la rilevanza quale parametro di costituzionalità delle norme processuali. In particolare, la Corte afferma: «In altri termini, il principio di ragionevole durata del processo, per quanto rivolto al legislatore, ben può fungere da parametro di costituzionalità con riguardo a quelle norme processuali le quali - rispetto al fine primario del processo che consiste nella realizzazione del «diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al bene della vita oggetto della loro contesa» (v. Corte Cost. n. 77 del 2007 cit.) - prevedano rallentamenti o tempi lunghi, inutili passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue non giustificate da garanzie difensive né da esigenze repressive o di altro genere».

La Corte attribuisce rilievo alla permanenza di un margine di discrezionalità in capo al direttore generale. La commissione procede alla valutazione dei candidati, ma la successiva scelta dell'incaricato non si risolve in un automatismo derivante dalla posizione conseguita nella valutazione comparativa. Il direttore generale è tenuto a rispettare specifici obblighi motivazionali, ma conserva un potere di scelta coerente con la natura dell'incarico.

La procedura è pertanto diretta all'attribuzione di una funzione dirigenziale temporanea e non alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Da tale qualificazione deriva la non applicabilità dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, che riserva alla giurisdizione amministrativa le controversie relative alle procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti pubblici.

Coerentemente alla natura del rinvio, le Sezioni Unite non hanno deciso direttamente la questione di giurisdizione relativa alla controversia concreta. Dopo l'enunciazione del principio di diritto, gli atti sono stati restituiti al T.A.R. per la Liguria, al quale spetta applicare il principio alla fattispecie oggetto del giudizio.

La restituzione degli atti conferma la distinzione tra la funzione interpretativa della Corte e quella decisoria del giudice rimettente. La Cassazione individua la regola giuridica applicabile; il giudice amministrativo conserva il compito di verificare le condizioni concrete della controversia e di adottare la decisione processuale conseguente.

10. Considerazioni conclusive

La sentenza n. 3868/2026 rappresenta un passaggio significativo nell'evoluzione della nomofilachia della Corte di cassazione. Attraverso il riconoscimento della legittimazione del giudice amministrativo a proporre il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. in materia di giurisdizione, la Corte amplia l'ambito operativo di uno strumento introdotto dalla riforma Cartabia per favorire l'uniformità interpretativa e la ragionevole durata del processo.

La soluzione appare coerente con la funzione preventiva dell'istituto, soprattutto quando la questione interpretativa sia destinata a riproporsi in una pluralità di giudizi. Il rinvio consente di anticipare l'intervento della Corte regolatrice e di evitare che l'assenza di un orientamento consolidato produca una frammentazione delle decisioni.

La principale questione problematica riguarda il rapporto tra l'efficacia vincolante del principio di diritto e i limiti costituzionali del controllo della Corte di cassazione sulle giurisdizioni speciali. L'art. 111, comma 8, Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2018, non consente di trasformare il sindacato sulla giurisdizione in una revisione generalizzata delle decisioni del giudice amministrativo.

La soluzione delle Sezioni Unite può essere ritenuta compatibile con tale limite soltanto se il rinvio rimane rigorosamente circoscritto alle questioni che incidono sull'individuazione della giurisdizione. Il principio enunciato dalla Corte deve riguardare l'interpretazione della norma nella misura in cui essa sia necessaria a stabilire quale giudice sia competente.

La distinzione tra interpretazione astratta e applicazione concreta costituisce, dunque, il principale strumento di equilibrio tra nomofilachia preventiva e autonomia delle giurisdizioni. La Corte di

cassazione può fornire un orientamento vincolante sulla questione giuridica, ma il giudice amministrativo deve conservare la responsabilità della ricostruzione della fattispecie e della decisione finale.

Resta comunque una tensione difficilmente eliminabile. L'anticipazione dell'intervento della Cassazione determina necessariamente un effetto conformativo sull'attività del giudice rimettente. La questione non consiste, pertanto, nell'escludere qualsiasi influenza della Corte, che è connaturata alla funzione nomofilattica dell'istituto, ma nell'impedire che tale influenza oltrepassi i confini costituzionalmente stabiliti.

La soluzione adottata dalle Sezioni Unite sembra quindi richiedere una lettura prudente dell'art. 363-bis c.p.c., fondata su un'applicazione rigorosa dei requisiti della rilevanza, della grave difficoltà interpretativa e della possibile reiterazione della questione in numerosi giudizi. Solo attraverso tale delimitazione il rinvio pregiudiziale può operare come strumento di efficienza e uniformità senza tradursi in un controllo generalizzato sulle giurisdizioni speciali, alle quali eventualmente potrà un giorno porsi il tema di un'ulteriore estensione dell'applicazione di tale istituto, a partire dal giudice contabile¹¹.

¹¹. Sul punto va colta la suggestione di E. TOMASINI, Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. tra nomofilachia preventiva e rapporti tra giurisdizioni: l'apertura al giudice amministrativo e le possibili ricadute sul processo contabile, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 2/2026, 226-228. **Bibliografia** BALENA G., Istituzioni di diritto processuale civile, vol. 1 e 2, Cacucci editore, 2023 BRIGUGLIO A., Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione, in *Judicium*, 21 dicembre 2022 DI MARTINO V., La giurisdizione in materia di incarichi di struttura complessa delle aziende sanitarie è del giudice ordinario (Cass. Sez. Un. 3868/2026), in *IUS et SALUS*, fasc. 1/2026, 26 febbraio 2026 FABBI A., Il rinvio pregiudiziale "alla Corte", in *Judicium*, 11 aprile 2023 POLICE A., Lezioni sul processo amministrativo, Editoriale Scientifica srl, 2023 TOMASINI E., Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. tra nomofilachia preventiva e rapporti tra giurisdizioni: l'apertura al giudice amministrativo e le possibili ricadute sul processo contabile, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 2/2026, 226-228