

## **Sulla (in)configurabilità del diniego di giurisdizione nell'accertamento probatorio del giudice amministrativo: i confini invalicabili dell'art. 111, ult. comma, Cost.**

di Claudia Pellicciari

Data di pubblicazione: 27-1-2026

In tema di ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato, il sindacato delle Sezioni Unite è circoscritto ai *“soli motivi inerenti alla giurisdizione”* ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., il che implica il controllo sul rispetto dei c.d. "limiti esterni" delle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo. Non integra, pertanto, un'ipotesi di cd. “arretramento della giurisdizione” *sub specie* di rifiuto o diniego di giurisdizione, configurandosi al più un mero *“error in iudicando”* o *“in procedendo”*, interno ai limiti del potere giurisdizionale del giudice amministrativo, come tale incensurabile da parte della Corte regolatrice, la decisione con cui il giudice amministrativo, pronunciando nel merito della controversia (nella specie, una domanda risarcitoria per *mobbing* nel pubblico impiego), rigetti la pretesa per ritenuto difetto di prova della condotta illecita, anche qualora tale esito derivi da una pretesa erronea valutazione delle risultanze istruttorie o dalla mancata ammissione di mezzi di prova (CTU), attenendo tali profili alle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale e non alla sua estensione o esistenza.

Non è estensibile a tali fattispecie il principio enunciato da Cass. S.U. n. 32559/2023 in materia di legittimazione processuale degli enti esponenziali, in quanto il diniego di giurisdizione si configura solo ove il giudice neghi “in astratto” la tutela a una situazione soggettiva affermando che la stessa è priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione, e non quando la neghi “in concreto”, quale conseguenza dell'ipotizzata inesatta interpretazione delle norme o della non corretta ricognizione o valutazione degli elementi in fatto, nella specie rigettando la domanda risarcitoria azionata per la ritenuta infondatezza sotto il profilo probatorio.

*“3) Il primo motivo di ricorso è infondato in quanto, sulla base di un'impropria interpretazione della giurisprudenza nomofilattica e segnatamente di Sez. U n. 32559 del 23/11/2023, resa in fattispecie del tutto diversa, il cui esito decisorio non può in alcun modo essere ritenuto correlato alla fattispecie concreta in esame, tenta di estendere il sindacato sui provvedimenti del Consiglio di Stato oltre i limiti dell'eccesso o del diniego di giurisdizione.*

*Invero, la richiamata pronuncia di queste Sezioni Unite ha ritenuto che costituisca rifiuto di giurisdizione la decisione del Consiglio di Stato di estromissione dal giudizio dinanzi a sé degli enti esponenziali titolari di interessi legittimi collettivi, incisi dal provvedimento amministrativo, impugnato in prime cure, così precludendo ad essi la tutela giurisdizionale di loro posizioni giuridiche sostanziali qualificate.*

*Nel ricorso in esame la situazione è del tutto diversa, poiché la pretesa sostanziale della ricorrente è stata, dal giudice amministrativo, disattesa nel merito per la mancata prova della*

*stessa configurabilità di un danno risarcibile e quindi per la conseguenziale insussistenza dei presupposti fattuali suscettibili di integrare la condotta persecutoria asseritamente lesiva, cosicché sarebbe configurabile al più un "error in procedendo" o "in iudicando", interno ai limiti del potere giurisdizionale del giudice amministrativo (in materia si veda Sez. U n. 19103 del 06/07/2023).*

*Le censure proposte nei due detti motivi, secondo e terzo, sono incentrate sul mancato approfondimento istruttorio da parte del giudice amministrativo, che, nella prospettazione della ricorrente, non avrebbe adeguatamente valorizzato le circostanze fattuali, di carattere documentale, rappresentate in causa, così non dando luogo all'applicazione dell'art. 1227 c.c. e addivenendo a una pronuncia di non liquet.*

*[..]Le censure proposte nei detti due motivi non attengono in alcun modo alla violazione della giurisdizione, per eccesso o per difetto (Sez. U n. 7926 del 20/03/2019) poiché esulano dalla violazione dell'art. 111, comma ottavo, della Costituzione, in quanto relative all'interpretazione della legge sostanziale e processuale e non ai limiti della giurisdizione del giudice amministrativo per eccesso o per difetto.*

*[..]deve in questa sede ribadirsi che (Sez. U n. 32773 del 19/12/2018) la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dalla, dedotta, erronea interpretazione delle norme sostanziali nazionali o dei principi del diritto europeo da parte del giudice amministrativo, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, comma 8, Cost., atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il proprium della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione.*

Guida alla lettura

1. I fatti di causa e l'iter processuale

La vicenda sottoposta al vaglio delle Sezioni Unite trae origine da una controversia in materia di pubblico impiego "non contrattualizzato", riguardante nello specifico lo *status* e le prerogative di un magistrato della Corte dei Conti. La ricorrente, referendario presso la magistratura contabile, aveva adito in primo grado il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, incardinando un'azione risarcitoria nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Corte dei Conti.

Il *petitum* sostanziale della domanda verteva sulla richiesta di condanna delle amministrazioni intimete al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, asseritamente patiti in conseguenza di un perdurante comportamento qualificabile come *mobbing* o, quantomeno, come condotta persecutoria e vessatoria tenuta nei propri confronti. Secondo la prospettazione attorea, tali condotte sarebbero state poste in essere dai vertici dell'ufficio — segnatamente dal

Presidente della Sezione di assegnazione e dagli organi apicali della Corte — nonché da personale del ruolo amministrativo non meglio identificato. Tra gli episodi specifici dedotti a fondamento dei fatti lesivi contestati a titolo di *mobbing* lavorativo, la ricorrente lamentava la sistematica emarginazione professionale, esemplificata dalla mancata designazione per la partecipazione a un incontro istituzionale con una delegazione della Federazione Russa, nonostante il possesso di specifiche e peculiari competenze linguistiche (perfetta conoscenza della lingua russa) e professionali che avrebbero reso la sua presenza non solo opportuna, ma logicamente preferibile.

Il Tribunale Amministrativo Regionale, all'esito del giudizio, respingeva la domanda risarcitoria. La *ratio decidendi* del giudice di prime cure si fondava sulla carenza probatoria: si riteneva, in altri termini, che la ricorrente non avesse assolto l'onere di dimostrare la sussistenza degli elementi costitutivi della specifica fattispecie di responsabilità datoriale, segnatamente l'intento persecutorio unificante le singole condotte datoriali contestate.

Avverso tale pronuncia, la Dott.ssa De.Ma. interponeva appello innanzi al Consiglio di Stato. Il Supremo Consesso Amministrativo, con la sentenza n. 3982 depositata il 2 maggio 2024, confermava integralmente la decisione del TAR, rigettando il gravame. Anche in seconda istanza, il fulcro della decisione risiedeva nella valutazione, in termini di insufficienza, del compendio probatorio allegato: il giudice d'appello, esaminando specificamente gli episodi denunciati (punti "10.6" e "14" della sentenza impugnata), concludeva per l'insussistenza di riscontri fattuali idonei a configurare una condotta illecita o vessatoria suscettibile di ristoro patrimoniale, difettando qualsiasi congrua evidenza a supporto della stessa.

Non rassegnandosi all'esito negativo del giudizio di merito, la magistrata proponeva ricorso per Cassazione dinanzi alle Sezioni Unite, affidandosi a quattro articolati motivi di doglianza che tentavano di scardinare il giudicato amministrativo invocando il vizio di eccesso di potere giurisdizionale, sotto il profilo del "rifiuto di giurisdizione".

La difesa erariale, rappresentata dall'Avvocatura Generale dello Stato per la Presidenza del Consiglio e la Corte dei Conti, resisteva con controricorso. La procedura in Cassazione seguiva inizialmente il binario della definizione accelerata ex art. 380-bis c.p.c., con una proposta di inammissibilità formulata dal Primo Presidente. Tuttavia, la ricorrente, avvalendosi delle facoltà processuali vigenti, richiedeva la decisione collegiale. La causa veniva - quindi - trattata in camera di consiglio il 6 maggio 2025, all'esito della quale le Sezioni Unite pronunciavano l'ordinanza in commento.

2. I principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite

Con l'ordinanza n. 26301/2025, le Sezioni Unite hanno dichiarato inammissibile il ricorso, cogliendo l'occasione per ribadire e puntualizzare i confini ermeneutici del sindacato sulle sentenze del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. L'intervento nomofilattico si articola su tre direttrici fondamentali, che delineano con rigore la distinzione tra giurisdizione e merito.

## **2.1. L'inconfigurabilità della fattispecie del “rifiuto di giurisdizione” nell'accertamento**

## probatorio del g.a.

Il cuore della decisione risiede nella **netta demarcazione tra il rifiuto di esercitare il potere giurisdizionale e l'esercizio dello stesso con esito sfavorevole alla parte**. Le Sezioni Unite chiariscono che il vizio di "**rifiuto di giurisdizione**", denunciabile ai sensi dell'**art. 111, comma 8, della Costituzione**, si configura esclusivamente quando il giudice amministrativo neghi in astratto la propria *potestas iudicandi* su una determinata controversia, affermando che la situazione soggettiva dedotta non è tutelabile dall'ordinamento, ovvero declinandola sull'erroneo presupposto che appartenga all'ambito di cognizione di altri giudici (c.d. **difetto assoluto o relativo di giurisdizione**).

Viceversa, non costituisce diniego di giurisdizione l'ipotesi in cui il Consiglio di Stato, dopo aver regolarmente ritenuto la causa rientrante nelle proprie attribuzioni giurisdizionali, la decida nel merito rigettando la domanda per mancanza di prova. Le Sezioni Unite affermano perentoriamente che **le censure riguardanti il "negato accertamento istruttorio", l'omessa ammissione di una Consulenza Tecnica d'Ufficio (CTU medico-legale) o l'erronea valutazione delle prove documentali non attengono ai limiti esterni della giurisdizione**. Tali doglianze si risolvono nella denuncia di **errores in iudicando** (errori di giudizio sulla sostanza della lite) o **errores in procedendo** (errori nell'applicazione delle norme processuali interne), i quali rimangono confinati all'interno della **sfera di discrezionalità valutativa riservata al giudice di ultima istanza** e sono pertanto **estranei al perimetro del sindacato della Corte di Cassazione**, legittimo per "*i soli motivi inerenti alla giurisdizione*".

## 2.2. La distinzione dal precedente "evolutivo" (Cass. S.U. 32559/2023)

Un passaggio cruciale dell'ordinanza è dedicato all'opportuno *distinguo* operato rispetto alla nota sentenza delle **Sezioni Unite n. 32559 del 2023 di annullamento della sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, n. 18**. La ricorrente aveva tentato di estendere al proprio caso i principi affermati in quella pronuncia, dove la Cassazione aveva ravvisato il denunciato vizio di diniego o arretramento della giurisdizione nella decisione del Consiglio di Stato di negare la legittimazione processuale ad alcuni enti esponenziali e ad un ente territoriale intervenuti nella fase del processo davanti all'Adunanza Plenaria nell'ambito della nota vertenza afferente alla legittimità ed efficacia delle proroghe delle concessioni demaniali marittime, con conseguente loro estromissione dal giudizio, ritenendo tale esito sanzionabile quale negazione in astratto della situazione giuridica tutelata "*come effetto di un aprioristico diniego di giustiziabilità dell'interesse collettivo proprio delle stesse associazioni ed enti*".

Ebbene, con l'ordinanza in commento le Sezioni Unite chiariscono che **quell'orientamento non è applicabile estensivamente alle controversie in cui non vi sia stata una preclusione all'accesso al giudice**. Nel caso prospettato, il giudice amministrativo non ha estromesso la parte né ha negato la sua legittimazione ad agire; al contrario, ha esaminato *funditus* la pretesa risarcitoria, valutando gli elementi costitutivi della responsabilità e pervenendo a un giudizio di infondatezza della domanda basato sull'interpretazione delle norme sostanziali (art. 2087 c.c.) e processuali (art. 2697 c.c.) applicabili al caso di specie. **Tale operazione ermeneutica, anche ove ipoteticamente erranea, costituisce l'essenza**

stessa (il *proprium*) della funzione giurisdizionale e non può essere degradata a "omissione o rifiuto" di giurisdizione, denunciabile ai sensi dell'art. 111, ult. Co., Cost.

### 2.3. L'insindacabilità dell'interpretazione delle norme sostanziali e processuali

L'ordinanza ribadisce che l'interpretazione delle norme di legge, ivi comprese quelle **codicistiche sulla responsabilità datoriale (artt. 1227, 2087 c.c.) e sull'onere della prova (art. 2697 c.c.)**, rientra nel **potere esclusivo del giudice munito di giurisdizione**. La deduzione secondo cui il giudice amministrativo avrebbe violato tali norme, omettendo di applicare il principio di non contestazione o il ragionamento presuntivo, non vale a spostare il vizio prospettato sul piano della giurisdizione e - dunque - del perimetro del (ristretto) controllo esercitabile dalle Sezioni Unite ai sensi dell'art. 111, ult. comma, Cost.<sup>[1]</sup>. La Cassazione afferma che *"la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dalla dedotta erronea interpretazione delle norme sostanziali[...] non concreta eccesso di potere giurisdizionale"*.

Le Sezioni Unite concludono, quindi, per l'inammissibilità di tutte le censure formulate dalla ricorrente, in quanto le stesse, al di là della formale autoqualificazione come "motivi attinenti alla giurisdizione", si risolvono tutte, in realtà, nella **denuncia di meri errores in procedendo o in iudicando**, ipoteticamente commessi dal Consiglio di Stato, in quanto tali **esulanti dal superamento dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo, per eccesso o per difetto, unica ipotesi assoggettabile al sindacato delle Sezioni Unite**, che giustifica il *ricorso al rimedio di cui all'art. 111, ult. co., Cost.*, operante negli stringenti limiti delineati da tale norma.

### 2.4. Inammissibilità delle censure sulle spese di lite

Infine, le Sezioni Unite confermano il consolidato principio secondo cui **le statuizioni del Consiglio di Stato in ordine al regime delle spese processuali (condanna o compensazione) attengono alla correttezza dell'esercizio del potere giurisdizionale, e dunque, al quomodo della funzione giurisdizionale, e non all'an e ai suoi limiti esterni**. Pertanto, anche la censura relativa alla violazione dell'art. 91 c.p.c. per mancata applicazione del principio della soccombenza è radicalmente inammissibile in tale sede.

3. Analisi critica: il pendolo della giurisdizione e la tenuta dei limiti esterni

L'ordinanza n. 26301/2025 si inserisce in un dibattito dottrinale e giurisprudenziale di amplissimo respiro, che investe la **natura stessa del sistema dualistico di giustizia amministrativa in Italia** e il ruolo di **"custode dei confini" affidato alla Corte di Cassazione dall'art. 111 della Costituzione**. Per comprendere appieno la portata di questa decisione, è necessario analizzare il contesto evolutivo in cui essa matura, caratterizzato dal superamento della tensione costante tra una concezione "statica" e una concezione "dinamica" o "funzionale" della giurisdizione.

### 3.1. Il quadro costituzionale e l'evoluzione del concetto di "limiti esterni"



L'art. 111, comma 8, Cost. stabilisce che contro le decisioni del Consiglio di Stato il ricorso per cassazione è ammesso *"per i soli motivi inerenti alla giurisdizione"*. Questa **formula, apparentemente tassativa**, è stata **storicamente interpretata dalla giurisprudenza di legittimità secondo la teoria dei c.d. "limiti esterni"**. In base a questa lettura tradizionale, il sindacato della Cassazione è limitato a verificare che il giudice amministrativo non abbia:

1. **invaso la sfera riservata al legislatore** (creando norme inesistenti);
2. **invaso la sfera riservata alla Pubblica Amministrazione** (sindacando il merito amministrativo discrezionale non consentito);
3. **sconfinato nella giurisdizione di altro giudice** (ordinario o contabile);
4. **rifiutato di esercitare la propria giurisdizione** su una materia a lui devoluta (arretramento della giurisdizione).

Per decenni, questa impostazione ha blindato le sentenze del Consiglio di Stato da ogni controllo di legittimità sostanziale. Tuttavia, negli ultimi anni, sotto la spinta della dottrina e della giurisprudenza sovranazionale (Corte di Giustizia UE e Corte EDU), si è fatta strada una **tesi "evolutiva" o "dinamica"**<sup>[2]</sup>. Secondo questa prospettiva, la **giurisdizione non è solo "potere di decidere"**, ma **"potere di rendere una tutela effettiva"** secondo i **canoni del giusto processo, con conseguente sindacabilità per motivi di giurisdizione della eventuale preconcetta negazione (o rifiuto) della tutela giurisdizionale, in violazione degli artt. 24 e 11 Cost.**<sup>[3]</sup>. Ne deriva, a mo' di corollario, che una decisione del Consiglio di Stato che, attraverso un'interpretazione abnorme delle norme processuali o sostanziali, neghi, di fatto, ogni possibilità di tutela a un diritto fondamentale o di derivazione eurounitaria, costituirebbe un "rifiuto di giurisdizione" sostanziale, vizio censurabile dalle Sezioni Unite. In particolare, la Suprema Corte ha giustificato in più occasioni il proprio potere affermando che vi sarebbero dei *"casi estremi in cui il giudice adotta una decisione anomala o abnorme, omettendo l'esercizio del potere giurisdizionale per errores in iudicando o in procedendo che danno luogo al superamento del limite esterno"* attraverso un *"radicale stravolgimento delle norme di riferimento (nazionali o dell'Unione) tale da ridondare in denegata giustizia"*<sup>[4]</sup>.

### 3.2. Il Caso "Concessioni Balneari" del 2023: Un'Apertura Illusoria?

Il punto di massima espansione della tesi dinamica si è avuto con la sentenza delle Sezioni Unite n. 32559 del 23 novembre 2023.<sup>[5]</sup> In quella pronuncia, la Corte ha cassato una decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che aveva negato la legittimazione ad intervenire in giudizio ad alcune associazioni esponenziali e comitati civici nella vertenza sulle proroghe delle concessioni demaniali marittime.

In quel frangente, la Cassazione ha affermato un principio coraggioso: **negare l'accesso al processo a soggetti portatori di interessi qualificati, sulla base di una lettura eccessivamente restrittiva delle norme sulla legittimazione, equivale a un "diniego di giustizia" e quindi a un rifiuto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo**<sup>[6]</sup>. La dottrina salutò quella decisione come l'apertura di una **breccia nel muro dell'art. 111 Cost.**, ipotizzando che la Cassazione potesse iniziare a sanzionare le "interpretazioni antiggiuridiche" del Giudice Amministrativo che si risolvessero in una denegata giustizia sostanziale.

Tuttavia, l'**ordinanza n. 26301/2025 in commento opera un brusco revirement, o meglio, una precisa delimitazione di quel precedente**. Le Sezioni Unite chiariscono che l'**apertura del 2023 era strettamente legata** al tema dell'**accesso al giudice**. Nel caso delle concessioni balneari, il giudice amministrativo aveva negato l'ingresso in giudizio *prima* di esaminare il merito. Nel caso della ricorrente, invece, il processo si è celebrato, la domanda risarcitoria è stata deliberata nel merito ma è stata respinta perché non provata.

Questa distinzione è fondamentale per la tenuta del sistema. Se la Cassazione avesse accolto la tesi prospettata dalla ricorrente nel caso esaminato, ogni sentenza di rigetto per difetto di prova sarebbe diventata potenzialmente ricorribile in Cassazione, trasformando il ricorso alle Sezioni Unite in una terza istanza di merito generalizzata, in palese violazione del dettato costituzionale che vuole il Consiglio di Stato organo di vertice della propria giurisdizione.

### **3.3. Il *mobbing* e la "*probatio diabolica*" nel giudizio amministrativo**

L'analisi del caso specifico offre (anche) uno spunto di riflessione sulla difficoltà di tutela del dipendente in regime di pubblico impiego "non contrattualizzato" (come i magistrati) rispetto al dipendente "privatizzato".

Nell'ambito delle controversie afferenti al **lavoro privatizzato**, devoluto al Giudice Ordinario, il lavoratore che lamenta *mobbing* e si vede rigettare la domanda per erronea valutazione delle prove o mancata ammissione di CTU può ricorrere in Cassazione denunciando la violazione degli artt. 2087 e 2697 c.c. o il vizio di motivazione (entro i limiti dell'art. 360 n. 5 c.p.c.). La Cassazione, in quel caso, esercita un controllo di legittimità pieno (**nomofilachia sostanziale**).

Nel **lavoro pubblico non contrattualizzato**, devoluto al Giudice Amministrativo, il Consiglio di Stato è giudice di ultima istanza sia sul fatto sia sul diritto. Se il Consiglio di Stato interpreta l'art. 2087 c.c. in modo restrittivo o applica l'onere della prova in modo rigoroso, non vi è rimedio. La ricorrente ha tentato di denunciare in sede di legittimità questa asimmetria come un "diniego di tutela effettiva", sostenendo che il giudice amministrativo, non ammettendo la CTU medico-legale indispensabile per provare il danno biologico da *straining*, ha di fatto reso impossibile la tutela del diritto alla salute.

Le Sezioni Unite, pur consapevoli di questa **asimmetria sistemica**, hanno **risposto con il formalismo delle garanzie costituzionali: il sindacato sulla motivazione e sulla prova è precluso**. L'ordinanza afferma: "*Le censure[...] si concretizzano in una richiesta di diverso apprezzamento e valutazione delle risultanze di causa[...]mentre viceversa la decisione è stata di segno negativo*". In altre parole, il **diritto alla prova non è un diritto assoluto all'ammissione di ogni mezzo istruttorio richiesto, ma soggiace al vaglio di rilevanza del giudice di merito, il cui esercizio, anche se opinabile, è espressione di giurisdizione, e non negazione di essa**.

### **3.4. L'errore "*in iudicando*" come confine invalicabile**

L'ordinanza n. 26301/2025 ribadisce con forza la distinzione ontologica tra "**vizio afferente alla funzione giurisdizionale**", che determina omissione o rifiuto dell'esercizio della

giurisdizione, ed **errore rientrante nei limiti interni del potere giurisdizionale del giudice amministrativo**.

- **“Vizio” di giurisdizione:** il giudice dice *"Non posso decidere"*, sul presupposto erroneo che la situazione soggettiva fatta valere sia **“in astratto” priva di tutela**, per difetto assoluto o relativo di giurisdizione.
- **Errore di giudizio:** il giudice dice *"Decido che hai torto"* (magari sbagliando nell'interpretazione della norma o nella valutazione del fatto), con ciò **negando “in concreto”** tutela alla situazione soggettiva azionata.

La Cassazione conferma che **l'art. 111, comma 8, Cost. sanziona solo il primo caso. Anche se l'errore di giudizio fosse macroscopico** (es. applicazione di una norma abrogata, travisamento evidente di un documento), esso **rimarrebbe un errore “interno” al perimetro giurisdizionale del Consiglio di Stato**. Ammettere il ricorso per violazione di legge (come l'art. 2697 c.c.) significherebbe **sovrapporre la Cassazione al Consiglio di Stato nella funzione nomofilattica**, creando un conflitto istituzionale di vertice.

Interessante è il richiamo al precedente di Cass. S.U. n. 19103 del 2023<sup>[7]</sup>. In quel caso, relativo a una sanzione disciplinare irrogata a un avvocato, le Sezioni Unite avevano già statuito che l'impossibilità di ottenere il risarcimento del danno a causa di una interpretazione restrittiva del giudicato amministrativo non costituiva diniego di giurisdizione, ma un'interpretazione (condivisibile o meno) dei limiti dell'azione risarcitoria. La continuità tra l'orientamento espresso in quella pronuncia (19103/2023) e l'ordinanza in esame dimostra che **la Corte sta erigendo un argine contro i tentativi di espandere il sindacato della Corte regolatrice sulle sentenze “ingiuste” ma “giurisdizionalmente valide”**.

### 3.5. Il nodo delle spese di lite

Un ultimo aspetto merita attenzione: la condanna alle spese. La ricorrente lamentava la violazione dell'art. 91 c.p.c., sull'assunto che in base alle risultanze di causa, sarebbe emersa comunque la soccombenza dell'Amministrazione resistente, comportante la condanna alle spese, in relazione al valore della controversia, nella specie omessa. Le Sezioni Unite hanno liquidato la questione richiamando la **natura discrezionale del potere di compensazione**, con conseguente inammissibilità anche di detta censura, esorbitante dall'ambito del sindacato consentito alla Corte regolatrice, non investendo questioni attinenti all'osservanza dei cd. limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali del G.A., ma attenendo alla correttezza dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Tuttavia, l'aspetto sanzionatorio è rilevante: **la Corte non solo ha dichiarato inammissibile il ricorso, ma ha condannato la ricorrente al pagamento di una somma aggiuntiva ex art. 96, commi 3 e 4, c.p.c. a titolo di “responsabilità aggravata”**: *“in considerazione dell'esatta riproduzione in sede collegiale della proposta di definizione accelerata, trattandosi di conformità integrale poiché riguarda non solo l'esito del ricorso, inteso come dispositivo o formula terminativa della deliberazione, ma anche le ragioni che tale esito sostengono”*.

Questa severità sanzionatoria (il c.d. **punitive damages processuale**) ha una **chiara funzione dissuasiva**. La Corte intende **scoraggiare i c.d. “ricorsi suicidi” o meramente**



**dilatori contro le sentenze del Consiglio di Stato**, inviando un **messaggio chiaro all'avvocatura: tentare di trasformare un vizio di merito in un vizio di giurisdizione non è solo inutile, ma costoso**. La motivazione della condanna fa riferimento alla "*esatta riproduzione in sede collegiale della proposta di definizione accelerata*", sanzionando l'ostinazione processuale della parte che, pur avvisata dell'inammissibilità dal vaglio preliminare, ha insistito per la decisione collegiale senza addurre argomenti nuovi e decisivi.

**Cassazione civile sez. un. - 28/09/2025, n. 26301**

## **Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE UNITE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. D'ASCOLA Pasquale - Presidente Aggiunto

Dott. MANNA Antonio - Presidente di Sezione

Dott. DI VIRGILIO Rosa Maria - Presidente di Sezione

Dott. CARRATO Aldo - Presidente di Sezione

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere

Dott. TRICOMI Irene - Consigliere

Dott. IANNELLO Emilio - Consigliere

Dott. FUOCHI TINARELLI Giuseppe - Consigliere

Dott. VALLE Cristiano - Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 15191/2024 R.G.

proposto da:

DE.MA., rappresentata e difesa dall'avvocato VISCIANO ENRICO (...),

domiciliato digitalmente per legge

- ricorrente -

contro

PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI, CORTE DEI CONTI, 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

- controricorrenti -

avverso la SENTENZA del [CONSIGLIO DI STATO n. 3982/2024 depositata il](#)

[2/05/2024](#).

Udita la relazione svolta, nella camera di consiglio del 6/05/2025, dal

Consigliere relatore Cristiano Valle;

ritenute le conclusioni del Sostituto Procuratore generale Stefano Visonà,

che ha chiesto che le Sezioni Unite dichiarino inammissibile il ricorso.

## FATTI DI CAUSA

1) De.Ma., referendario della Corte dei Conti, impugna, con atto affidato a quattro motivi, la

sentenza del [Consiglio di Stato n. 3982 del 2/05/2024](#) che ha rigettato l'appello avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, di rigetto della domanda di risarcimento danni proposta nei confronti della Corte dei Conti.

La domanda proposta in primo grado era relativa a un asserito comportamento di mobbing posto in essere dal presidente della sezione della Corte dei Conti alla quale la ricorrente era stata destinata, nonché dagli organi di vertice della stessa Corte e da parte di appartenenti, non meglio identificati, al ruolo amministrativo del personale e che si sarebbe concretizzato, tra l'altro, nella mancata scelta della stessa, nonostante le sue capacità professionali e linguistiche, quali la perfetta conoscenza della lingua russa, per partecipare a un incontro con una delegazione della Federazione Russa.

La domanda, sia in primo che in secondo grado è stata rigettata per mancata prova del comportamento persecutorio.

Resistono con un unico controricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Corte dei Conti.

Il ricorso è stato avviato a trattazione con proposta di definizione accelerata di inammissibilità, ai sensi dell'art. 380 bis c.p.c., della Prima Presidente.

La ricorrente ha chiesto la decisione collegiale e il ricorso è stato, quindi, fissato in adunanza camerale dinanzi le Sezioni Unite.

Il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta chiedendo la declaratoria di inammissibilità del ricorso.

Parte ricorrente ha depositato memoria.

## RAGIONI DELLA DECISIONE

2) I motivi di ricorso proposti sono i seguenti.

I) sull'ammissibilità del ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione ex [artt. 111, ottavo comma, Costituzione](#) e 103 Costituzione e per c.d. "eccesso" o "rifiuto" di giurisdizione e violazione di legge.

II) quanto al negato accertamento istruttorio e violazione di legge nell'omessa interpretazione dell'art. 1227 c.c.

III) quanto al denegato accertamento istruttorio e violazione di legge nell'interpretazione

dell'art. 2697, secondo comma, c.c. ed omessa e contraddittoria decisione su un punto decisivo della controversia con riferimento all'[art. 2087 c.c.](#) ([art. 360, terzo e quinto comma, comma c.c.](#)).

IV) violazione di legge e del principio di soccombenza di cui all'[art. 91 c.p.c.](#), poiché la ritenuta mancanza di accertamento sull'an relativo ai danni patiti e patienti dalla De.Ma. comporta un'impossibilità, sia assoluta che relativa, di consequenzialità nell'applicabilità di principio di soccombenza reciproca che possa dare luogo alla compensazione delle spese di lite, così come disposto dal Consiglio di Stato.

La proposta di definizione accelerata è la seguente:

" Letto il ricorso proposto da De.Ma. avverso la sentenza del [Consiglio di Stato n. 3982/2024](#), pubblicata il 2 maggio 2024; rilevato che il Consiglio di Stato ha respinto l'appello contro la sentenza del [Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 13569/2023](#); rilevato che il giudizio ha ad oggetto la domanda della ricorrente, magistrato della Corte dei Conti, volta alla condanna al risarcimento dei danni patiti per effetto del comportamento illecito posto in essere dai colleghi funzionalmente sovraordinati e dal personale amministrativo della Corte dei Conti; rilevato che l'adito TAR ha rigettato la domanda per il difetto di prova in ordine all'esistenza delle condotte persecutorie dedotte dall'attrice; rilevato che il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del primo giudice, non risultando integrata la prova in ordine all'esistenza di condotte persecutorie e vessatorie, ciò anche con riferimento ad alcuni specifici episodi esaminati nei punti "10.6" e "14" della sentenza impugnata; considerato che i motivi di ricorso denunciano l'eccesso o il rifiuto di giurisdizione e la violazione di legge per il negato accertamento istruttorio, la omessa interpretazione dell'art. 1227 c.c., la violazione dell'[art. 2697 c.c.](#), la omessa e contraddittoria decisione su un punto decisivo con riguardo all'[art. 2087 c.c.](#), la violazione del principio di soccombenza con riguardo alla compensazione delle spese di lite; rilevato che il sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni in grado di appello o in unico grado del giudice amministrativo è limitato alle sole ipotesi di difetto assoluto o relativo di giurisdizione e non si estende ad asserite violazioni di legge, sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale, sicché non hanno consistenza le censure della ricorrente, le quali nella sostanza prospettano errori "in iudicando" e "in procedendo" addebitabili alla sentenza impugnata (tra le tante, [Cass. Sez. Unite n. 15573 del 2021](#); n. 19103 del 2023);

ritenuto, pertanto, che si ravvisa la inammissibilità del ricorso;"

3) Il primo motivo di ricorso è infondato in quanto, sulla base di un'impropria interpretazione della giurisprudenza nomofilattica e segnatamente di Sez. U n. 32559 del 23/11/2023, resa in fattispecie del tutto diversa, il cui esito decisorio non può in alcun modo essere ritenuto correlato alla fattispecie concreta in esame, tenta di estendere il sindacato sui provvedimenti del Consiglio di Stato oltre i limiti dell'eccesso o del diniego di giurisdizione.

Invero, la richiamata pronuncia di queste Sezioni Unite ha ritenuto che costituisca rifiuto di giurisdizione la decisione del Consiglio di Stato di estromissione dal giudizio dinanzi a sé degli enti esponenziali titolari di interessi legittimi collettivi, incisi dal provvedimento amministrativo,

impugnato in prime cure, così precludendo ad essi la tutela giurisdizionale di loro posizioni giuridiche sostanziali qualificate.

Nel ricorso in esame la situazione è del tutto diversa, poiché la pretesa sostanziale della ricorrente è stata, dal giudice amministrativo, disattesa nel merito per la mancata prova della stessa configurabilità di un danno risarcibile e quindi per la conseguenziale insussistenza dei presupposti fattuali suscettibili di integrare la condotta persecutoria asseritamente lesiva, cosicché sarebbe configurabile al più un "error in procedendo" o "in iudicando", interno ai limiti del potere giurisdizionale del giudice amministrativo (in materia si veda Sez. U n. 19103 del 06/07/2023).

4) Il secondo e il terzo motivo possono essere congiuntamente scrutinati, in quanto essi sono entrambi attinenti all'asserito omesso approfondimento istruttorio del giudice amministrativo nella prospettiva che detta carenza integri un vizio di rifiuto di giurisdizione, nel senso prospettato al primo motivo.

In particolare, con i detti due motivi, sono poste censure di violazione e falsa applicazione dell'[art. 1227 c.c.](#) e dell'[art. 2697](#), commi primo e secondo, c.c., nonché di motivazione omessa e contraddittoria in relazione a un punto decisivo della controversia e con riferimento all'[art. 2087 c.c.](#) e del [D.Lgs. n. 81 del 2008](#) (recante Attuazione dell'[articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123](#), in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) con riferimento agli obblighi di prevenzione e prevenzione gravanti sul datore di lavoro, e, quindi, nella specie, sulla Corte dei Conti.

Le censure proposte nei due detti motivi, secondo e terzo, sono incentrate sul mancato approfondimento istruttorio da parte del giudice amministrativo, che, nella prospettazione della ricorrente, non avrebbe adeguatamente valorizzato le circostanze fattuali, di carattere documentale, rappresentate in causa, così non dando luogo all'applicazione dell'[art. 1227 c.c.](#) e addivenendo a una pronuncia di non liquet.

L'argomentazione censoria si appunta, inoltre, sulla mancata applicazione dell'[art. 2697, comma secondo, c.c.](#), non avendo il Consiglio di Stato adeguatamente valutato le circostanze fattuali alla luce del principio di non contestazione e secondo il ragionamento presuntivo, in modo tale da valorizzare il materiale istruttorio depositato in atti e che avrebbe condotto all'affermazione della sussistenza della condotta persecutoria in danno della ricorrente.

L'approfondimento istruttorio omesso avrebbe riguardato anche la consulenza tecnica di parte, di carattere medico-legale, prodotta dalla ricorrente, che da un lato non sarebbe stata adeguatamente considerata quale fonte di prova al fine della responsabilità del datore di lavoro Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'[art. 2087 c.c.](#) e dall'altra non sarebbe stata considerata al fine di disporre l'ammissione della consulenza tecnica, medico legale, di ufficio, pure reiteratamente richiesta e non disposta e ciò a fronte delle reiterate mancanze contestate alla De.Ma. dai vertici della Corte dei Conti in relazione alla sua produttività e alle sue assenze dal lavoro. La censura di omessa e contraddittoria motivazione su di un punto decisivo della controversia è posta, infine, con riferimento all'obbligo di protezione incombente sul datore di lavoro, ai sensi dell'[art. 2087 c.c.](#) anche in relazione alle previsioni a tutela del lavoratore



subordinato di cui al [D.Lgs. n. 81 del 9/04/2008](#).

Le censure proposte nei detti due motivi non attengono in alcun modo alla violazione della giurisdizione, per eccesso o per difetto (Sez. U n. 7926 del 20/03/2019) poiché esulano dalla violazione dell'[art. 111, comma ottavo, della Costituzione](#), in quanto relative all'interpretazione della legge sostanziale e processuale e non ai limiti della giurisdizione del giudice amministrativo per eccesso o per difetto.

La difesa della De.Ma. tenta di sussumere nel rifiuto di giurisdizione le violazioni di legge sostanziale e processuale dedotte nei motivi secondo e terzo, ma deve in questa sede ribadirsi che (Sez. U n. 32773 del 19/12/2018) la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dalla, dedotta, erronea interpretazione delle norme sostanziali nazionali o dei principi del diritto europeo da parte del giudice amministrativo, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall'[art. 111, comma 8, Cost.](#), atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il proprium della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione.

Tutte le prospettazioni di cui ai motivi secondo e terzo attengono, invero, alla mancata applicazione dell'[art. 1227 c.c.](#), all'inesatta o omessa applicazione dell'[art. 2697 c.c.](#), in punto specificamente di non contestazione, alla mancata applicazione del ragionamento presuntivo al fine di addivenire all'accertamento della responsabilità del datore di lavoro Pubblica Amministrazione.

La censura di motivazione omessa e contraddittoria, posta con riferimento al disposto dell'[art. 2087 c.c.](#), sarebbe, peraltro, al di là dei limiti segnati dall'[art. 111, comma ottavo, della Costituzione](#), è di per sé inammissibile in quanto, oltre che esulante dalle contestazioni possibili, alla luce della norma costituzionale, dei limiti della giurisdizione, è posta secondo la risalente previsione di cui all'[art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c.](#), anteriore alle modifiche di cui all'art. 54, comma 1, lett. b) del D.L. n. 83 del 22/06/2021, convertito in [legge n. 134 del 7/08/2012](#).

Le censure, oltre che sugli omessi accertamenti di fatto si concretizzano in una richiesta di diverso apprezzamento e valutazione delle risultanze di causa, come fatto palese dal riferimento al paradigma della motivazione omessa e contraddittoria e al riferimento all'esito decisorio quale non liquet, mentre, viceversa la decisione è stata di segno negativo.

Le censure sono, pertanto, inammissibili in quanto non attengono a profili di eccesso della giurisdizione.

5) Il quarto motivo di ricorso concerne le spese di lite, che sono state compensate dal Consiglio di Stato.

La prospettazione della ricorrente è nel senso che la compensazione sarebbe stata malamente

disposta, in quanto in considerazione delle risultanze di causa essa sarebbe immotivata, in quanto dal materiale istruttorio sarebbe emersa comunque la soccombenza della Corte dei Conti, cosicché la Pubblica Amministrazione resistente avrebbe dovuto subire la condanna alle spese, in relazione al valore della controversia.

La censura è inammissibile poiché il Consiglio di Stato ha così motivato la propria decisione sul punto (pag. 10, punto 16):

"Si valutano, nondimeno sussistenti, in considerazione delle peculiarità della fattispecie, come emergenti dalla documentazione in atti, i presupposti per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio." cosicché non vi è alcun riferimento alla reciproca soccombenza quale ragione della disposta compensazione e dunque il quarto motivo del ricorso non si correla adeguatamente alla sentenza impugnata.

La censura riguardante la mancata condanna alle spese è, peraltro, al di fuor dell'ambito del sindacato delle Sezioni Unite. Questa Corte ha, invero, affermato da tempo che la sentenza del Consiglio di Stato non è impugnabile con ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sotto il profilo dell'omessa condanna della parte soccombente alla rifusione delle spese del giudizio od al risarcimento dei danni per responsabilità processuale aggravata, poiché tale censura non investe questioni attinenti alla giurisdizione, cioè all'osservanza dei cosiddetti limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali di detto Consiglio, ma attiene alla correttezza dell'Esercizio delle attribuzioni medesime (Sez. U n. 232 del 12/01/1984).

6) Il ricorso, conformemente all'originaria proposta di definizione anticipata, deve essere dichiarato inammissibile.

7) Le spese di lite, tenuto conto dell'attività processuale espletata in relazione al valore della controversia, sono liquidate come da dispositivo in favore della parte controricorrente.

In applicazione dell'art. 380 bis, comma terzo c.p.c., come interpretato da questa Corte (Sez. n. 28540 del 13/10/2023), e in considerazione dell'infondatezza delle censure attinenti l'eccesso di potere giurisdizionale e dell'inammissibilità delle restanti censure, esulanti del tutto dall'ambito della giurisdizione di legittimità con riguardo alle sentenza del G.A., la ricorrente deve essere condannata, in considerazione dell'esatta riproduzione in sede collegiale della proposta di definizione accelerata, trattandosi di conformità integrale poiché riguarda non solo l'esito del ricorso, inteso come dispositivo o formula terminativa della deliberazione, ma anche le ragioni che tale esito sostengono, al pagamento della somma di Euro duemila ai sensi dell'[art. 96, comma terzo, c.p.c.](#) e della somma di Euro duemila, in favore della Cassa delle ammende, ai sensi dell'[art. 96, comma quarto, c.p.c.](#)

8) La decisione di inammissibilità del ricorso comporta che deve attestarsi, ai sensi dell'[art. 13, comma 1 quater, del D.P.R. n. 115 del 2002](#), la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per il ricorso, a norma del comma 1 bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte a Sezioni Unite dichiara inammissibile il ricorso.

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 4.000,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito e al pagamento di Euro 2.000,00 ai sensi dell'[art. 96, terzo comma, c.p.c.](#) e di Euro 2.000,00 a favore della Cassa delle ammende, ai sensi dell'[art. 96, quarto comma, c.p.c.](#)

Ai sensi dell'[art. 13 comma 1 quater del D.P.R. n. 115 del 2002](#), dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione il 6 maggio 2025.

Depositata in Cancelleria il 28 settembre 2025.

---

[1] Come già osservato da S.U. Cass.4 giugno 2021, n. 15573, esprimendosi in termini analoghi con riferimento al tipo di controllo esercitabile sulle sentenze del giudice contabile, *“E’ naturale che qualsiasi erronea interpretazione o applicazione di norme in cui il giudice possa incorrere nell’esercizio della funzione giurisdizionale, ove incida sull’esito della decisione, può essere letta in chiave di lesione della pienezza della tutela giurisdizionale cui ciascuna parte legittimamente aspira, perché la tutela si realizza compiutamente se il giudice interpreta ed applica in modo corretto le norme destinate a regolare il caso sottoposto al suo esame. Non per questo, però, ogni errore di giudizio o di attività processuale imputabile al giudice è qualificabile come eccesso di potere assoggettabile al sindacato della Corte di cassazione, quale risulta delineato dall’art. 111, ottavo comma, Cost. e dagli artt. 362 cod.proc. civ. e 207 del codice di giustizia contabile. Ne risulterebbe altrimenti del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione ed il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice speciale verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario: ciò che la norma costituzionale e le disposizioni processuali dianzi richiamate non sembrano invece consentire”*.

[2] Per una disamina in senso critico della concezione di giurisdizione definita “dinamica” cfr. M. Santise, *L'eccesso di potere giurisdizionale delle sezioni unite*, in *Questione Giustizia*, in <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2754/m-santise-per-online.pdf>, che, con specifico riferimento all’ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione n. 19598/2020 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’UE, la reputa “una voce isolata in giurisprudenza, che continua a propugnare una nozione di giurisdizione nell’ordinamento italiano priva di qualunque base legale”.

[3] Una pronuncia fondamentale che dà conto dei molteplici fattori che hanno contribuito alla mutazione del giudizio sulla giurisdizione, quali <<il ruolo centrale della giurisdizione nel rendere effettivo il primato del diritto comunitario; il canone di effettività della tutela giurisdizionale; il principio di unità funzionale della giurisdizione nella interpretazione del sistema ad opera della giurisprudenza e della dottrina, visto l’ampliarsi delle fattispecie di giurisdizione esclusiva; il rilievo costituzionale del principio del giusto processo, ecc.>> considerandola nozione “elastica” che spetta alla Cassazione interpretare e adeguare ai tempi, rimane Cass. S.U., n. 30254/2008, secondo cui <<..è norma sulla giurisdizione non solo quella che individua i presupposti dell’attribuzione del potere giurisdizionale, ma anche quella che dà contenuto a quel potere stabilendo le forme di tutela attraverso le quali esso si estrinseca. Pertanto, rientra nello schema logico del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione l’operazione che consiste nell’interpretare la norma attributiva di tutela, onde verificare se il giudice amministrativo, ai sensi dell’art. 11, comma 8, Cost., la eroghi concretamente e nel vincolarlo ad esercitare la giurisdizione rispettandone il contenuto essenziale, così esercitando il sindacato per violazione di legge che la S.C. può compiere anche sulle sentenze del giudice amministrativo>> (per come richiamata da A. Lamorgese, *Eccesso di potere giurisdizionale e sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018 pagg. 9 e ss.)

[4] Nel solco di questa impostazione, si collocano S.U., n. 31226 del 2017; S.U., 18 dicembre 2017, n. 30301; 17 gennaio 2017, n. 953; 8 luglio 2016, n. 14042; 29 febbraio 2016, n. 3915; n. 2242 del 2015, citate da G. Scoppetta, *Il ricorso ex art. 11, comma 8 Cost. al crocevia tra ordinamenti? Qualche riflessione a partire dall’ordinanza delle Sezioni unite n. 19598 del 2020*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 6/2021, pagg. 388.

[5] Cfr. Cass. S.U., 23 novembre 2023, n. 32559, in [https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/32559\\_11\\_2023\\_civ\\_noindex.pdf](https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/32559_11_2023_civ_noindex.pdf), V. anche in Giustizia amministrativa, News n. 125 del 4 dicembre 2023 a cura dell'Ufficio del massimario;

“Le Sezioni Unite alle prese con la disciplina delle concessioni demaniali marittime: quale la portata del rilevato diniego di giurisdizione?”, in [https://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index\\_html?ida=309&idn=22&idu=-1&idu=-1](https://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index_html?ida=309&idn=22&idu=-1&idu=-1).

[6] Nella specie, in quella pronuncia si è affermato che <<Costituisce “motivo di giurisdizione” ex art. 111, u.c., Cost. deducibile a mezzo di ricorso per cassazione avverso una sentenza del Consiglio di Stato sotto forma di diniego ovvero rifiuto della tutela giurisdizionale (e non mero error in procedendo) quello con cui si denuncia che il giudice amministrativo ha dichiarato, in via pregiudiziale, l’inammissibilità dell’intervento spiegato dinanzi a sé da un ente portatore di un interesse collettivo o di un ente territoriale senza esaminare in concreto il contenuto dei loro statuti o valutare la loro concreta capacità di farsi portatori degli interessi della collettività di riferimento in quanto trattasi di questione connessa al rango dell’interesse legittimo sostanziale fatto valere dagli interventori e siffatta pronuncia del giudice amministrativo ha l’effetto di degradare la posizione giuridica soggettiva subiettiva a interesse di mero fatto non giustiziabile>> Sul punto, si vedano le osservazioni in senso critico di L. Barreca, “Questioni di giurisdizione e diritto dell’Unione”, in *Questione Giustizia*, 2025, secondo cui, in quel caso “il riferimento all’esame concreto dello statuto delle associazioni ed alla loro capacità di rappresentare gli interessi collettivi di cui si assumevano portatrici avrebbe dovuto indurre a ritenere [...] che la questione non fosse propriamente attinente alla giurisdizione, ma piuttosto alla legittimazione ad intervenire da parte delle associazioni”, ritenendo, in proposito più “centrata” la massima più recente secondo cui <<L’eccesso di potere giurisdizionale “per arretramento”, denunziabile con il ricorso per cassazione ex art. 111, comma 8, Cost., si configura allorché il giudice speciale deneghi la propria giurisdizione sulla base dell’erroneo presupposto che la materia, astrattamente considerata, non possa formare oggetto della funzione giurisdizionale, mentre non si prospetta in caso di negazione in concreto di tutela, [determinata dall’errata interpretazione di norme sostanziali o processuali], dal momento che, in tale ipotesi, la censura non investe la sussistenza o i limiti esterni del potere giurisdizionale, ma soltanto la legittimità del suo esercizio>> (Cass. S.U. 28 novembre 2024, n. 30605). Per la conferma di tale orientamento risalente nel tempo e ribadito dalle Sezioni Unite all’indomani della sentenza n. 6 del 2018 della Corte Costituzionale, v. fra le tante, anche Cass. S.U., 22 settembre 2023 n. 27160; Cass. S.U., 30 giugno 2023 n. 18539; Cass. S.U., 26 settembre 2022, n. 28021, citate da G. Spirito, *L’eccesso di potere giurisdizionale*, La Tribuna- NJus.it, in <https://www.njus.it/news/8560/l-eccesso-di-potere-giurisdizionale/>



[7] Corte di Cassazione, Sentenza n. 19103/2023 del 06/07/2023 – in <https://apps.dirittopratico.it/sentenza/cassazione/roma/2023/19103.html>: in tale occasione le Sezioni unite hanno concluso per l'inammissibilità del ricorso <<*non risolvendosi la decisione impugnata del Consiglio di Stato in un diniego relativo di giurisdizione, per arretramento o meglio autolimitazione, non essendosi affermato, da parte del giudice adito, che la situazione soggettiva fatta valere, con la pretesa risarcitoria proposta in via autonoma dinanzi al giudice amministrativo (non a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di annullamento dell'atto, ai sensi del 5° comma dell'art. 30 c.p.a.), è, in assoluto, priva di tutela, ma soltanto che, in concreto, nella del tutto peculiare, vicenda in esame, a fronte della definitività della sanzione disciplinare, ormai cristallizatasi, la sua legittimità non poteva essere più esaminata, neppure in via incidentale, ai fini risarcitori, dal giudice amministrativo adito, carente di giurisdizione nella materia disciplinare degli avvocati, riservata al giudice speciale dell'ordine professionale, ossia al Consiglio Nazionale Forense, e ciò alla luce di una certa interpretazione dell'art. 30, 2° e 3° comma, e 34, comma terzo, c.p.a..>>*