

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE UNITE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE CHIARA Carlo - Primo Presidente f.f. -
Dott. MANNA Felice - Presidente -
Dott. SESTINI Danilo - Consigliere -
Dott. ORILIA Lorenzo - Consigliere -
Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -
Dott. MARULLI Marco - Consigliere -
Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Consigliere -
Dott. NAZZICONE Loredana - Consigliere -
Dott. FUOCHI TINARELLI Giuseppe - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. XXXX/2022 R.G. proposto da:

A.A., B.B., C.C., D.D., rappresentate e difese dall'Avvocato omissis ((Omissis)), presso il cui studio in omissis sono elettivamente domiciliate, PEC: omissis.org;

- ricorrenti -

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA (MIUR),
MINISTERO DELL'INTERNO, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CSM),
PREFETTURA-UTG DI ROMA, rappresentate e difese dall'Avvocatura Generale dello Stato
((Omissis)), presso la quale sono domiciliate in Roma via dei Portoghesi 12, PEC:
ags.rm.cert.avvocaturastato.it;

- controricorrenti -

nonchè contro

E.E. e UNIVERSITA';

- intimati -

avverso la sentenza del Consiglio di Stato n. XXX/2022 depositata il 09/02/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 12/09/2023 dal Consigliere Fuochi Tinarelli Giuseppe.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Il Prof. F.F. propose ricorso innanzi al TAR Lazio al fine di ottenere il riconoscimento degli emolumenti a lui spettanti in qualità di componente elettivo laico del CSM nel periodo compreso tra il (Omissis) poichè, all'atto della cessazione dell'incarico, al medesimo era stato riconosciuto il trattamento di cui alla L. n. 312 del 1971, art. 3, comma 1, con l'assegno personale riassorbibile ai sensi del D.P.R.

n. 3 del 1957, art. 202, senza il computo dell'indennità giudiziaria ai sensi della L. n. 27 del 1981, art. 3; chiedeva il pagamento dei relativi arretrati, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

2. Il giudice amministrativo, con sentenza n. xxxx/2012, passata in giudicato, accoglieva, nei limiti dell'ecceputa prescrizione, la pretesa del ricorrente, riconoscendo il diritto all'indennità giudiziaria nella misura richiesta, nonché la corresponsione dei conseguenti arretrati, oltre agli interessi e alla rivalutazione.

3. Il Prof. F.F. agiva per l'ottemperanza innanzi al TAR Lazio, che, con sentenza n. xxxx/2016, disattesa l'eccezione sul difetto di legittimazione passiva del CSM, accoglieva il ricorso ma, nell'affermare l'irretroattività della L. n. 147 del 2013, art. 1, commi 458 e 459 (che aveva abolito gli assegni il D.P.R. n. 3 del 1957, ex art. 202), manteneva ferma l'applicabilità del divieto di cui allo stesso comma 458 per tali trattamenti a far tempo dell'entrata in vigore della stessa L. n. 147 del 2013 e limitava l'applicabilità della rivalutazione ai soli crediti retributivi maturati fino 31 dicembre 1994.

4. La decisione veniva impugnata innanzi al Consiglio di Stato, che, con sentenza n. xxxx/2017, in parziale riforma delle statuizioni del TAR, riteneva il difetto di legittimazione passiva del CSM ed escludeva l'applicabilità della L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 458; confermava, invece, l'esclusione del cumulo tra interessi e rivalutazione sugli emolumenti maturati dal gennaio 1995.

5. A fronte dell'inerzia dell'Amministrazione, veniva designato il Commissario ad acta, nella persona del Dott. G.G., che, presi contatti con **UNIVERSITA'** (già delegata dal MIUR per la determinazione di quanto spettante al Prof. F.F.), procedeva alla quantificazione della somma dovuta, che determinava nella misura di Euro 19.912,33, oltre interessi per Euro 2.623,39, notevolmente inferiore a quella asseritamente spettante (pari a Euro 146.721,70).

6. La minor somma, in particolare, era conseguente ad un riassorbimento dell'assegno ad personam e compensazione delle rispettive pretese, effettuati in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 559/2013, avente ad oggetto la determinazione della retribuzione del Prof. F.F. a far data dal 5 novembre 1991.

7. Sopravvenuto il decesso del Prof. F.F., con reclamo ex art. 114 c.p.a., comma 6, le odierne ricorrenti, in qualità di eredi, contestavano la legittimità degli atti adottati dal Commissario ad acta, posto che la liquidazione delle somme doveva essere ancorata a quanto statuito con la sentenza del TAR n. XXXX/2012 come interpretata in sede di ottemperanza con la sentenza del Consiglio di Stato n. XXXX/2017.

8. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. xxxx del 2022, rigettava il ricorso.

9. Avverso detta sentenza, le eredi del Prof. F.F. hanno proposto ricorso per cassazione con due motivi; resistono con controricorso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur), il Ministero dell'Interno, il Consiglio Superiore della Magistratura (Csm), e la Prefettura-Utg di Roma; sono rimasti intimati E.E. e l'**UNIVERSITA'**.

10. In prossimità della camera di consiglio, il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, chiedendo dichiararsi inammissibile il ricorso.

11. Con istanza depositata in data 8 agosto 2023, le ricorrenti chiedevano rinvio, cui aderiva l'Avvocatura dello Stato, in attesa della definizione del giudizio di ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 559/2013, concernente il cd. riassorbimento dell'assegno ad personam del Prof. F.F..

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente va esaminata l'istanza di rinvio depositata dal difensore delle ricorrenti e a cui l'Avvocatura dello Stato ha aderito in data 8 agosto 2023.

Rivista di informazione giuridica, registrata al Tribunale di Napoli al numero 12 del 05/03/2012

Registro affari amministrativi numero 8231/11

Direttore Responsabile Avv. Antonio De Simone – Direttore Scientifico Avv. Walter Giacomo Caturano

Copyright © 2012 - Ex Parte Creditoris - ISSN 2385-1376

1.1. La richiesta non può essere accolta.

1.2. L'istanza di rinvio si fonda sul presupposto che "la risoluzione delle questioni dedotte" "in giudizio" innanzi a queste Sezioni Unite "appare logicamente condizionata dalla decisione che verrà assunto all'esito del citato giudizio di ottemperanza" (riferito alla sentenza n. 559/2013) posto che, nella sentenza qui impugnata, la determinazione delle somme dovute, ritenuta validamente operata dal commissario ad acta, era stata - in tesi illegittimamente - ancorata anche all'esito della statuizione del 2013.

1.3. Il profilo asseritamente condizionante attiene, peraltro, alle esclusive valutazioni sul merito della controversia e agli eventuali errores in cui possa essere incorso il giudice amministrativo nel giudizio concluso con la sentenza n. XXXX/2022, ambiti che, tuttavia, esulano dagli spazi di cognizione pertinenti alle Sezioni Unite, involgenti solo l'osservanza dei limiti della giurisdizione esercitata dal Consiglio di Stato.

1.4. Ne deriva che nessun "condizionamento" può fondatamente derivare dalla pendenza del diverso giudizio (relativo, tra l'altro, a decisione che, alla luce del tenore delle stesse doglianze qui articolate, è estranea) rispetto al presente ricorso, il quale, nel trasfondere nei motivi la medesima prospettazione, è, come si vedrà, inammissibile.

1.5. Infine, come sottolineato dalla stessa sentenza n. xxx/2022 del Consiglio di Stato - con cui è stata rigettata la revocazione avverso la sentenza n. xxx/2022 e qui prodotta con l'istanza di rinvio - neppure un esito favorevole alle ricorrenti nel giudizio di ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato n. xxx/2013, è suscettibile, in quanto tale, di incidere sulla sentenza n. xxx/2022 ma potrà dar luogo, nel caso, "alla ripetizione della relativa somma trattenuta indebitamente", sì da rendere privo di giuridica consistenza l'asserito condizionamento.

2. Sempre in via preliminare, va esaminata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del C.S.M., che è fondata.

2.1. La sentenza del Consiglio di Stato n. xxx/2017, infatti, ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del C.S.M., evidenziando che l'evocazione dello stesso nel pregresso giudizio si risolveva in una mera litis denuntiatio.

2.2. Inoltre, la stessa sentenza n. xxx/2022, pur non prendendo posizione sulla partecipazione al giudizio del Consiglio Superiore della magistratura, nel cui ambito la relativa posizione in alcun modo veniva attinta dalle domande delle parti, si è limitata a respingere il reclamo.

2.3. Ne deriva il difetto di legittimazione passiva del C.S.M. anche nel presente giudizio.

3. Passando all'esame del ricorso, il primo motivo denuncia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1, nonché degli artt. 111 Cost. e 110 cod. proc. amm., eccesso di potere giurisdizionale per violazione dei limiti esterni della giurisdizione (violazione degli artt. 7, 112, 113 e 114 c.p.a. e artt. 24 e 103 Cost.) per aver il Consiglio di Stato, in sede di ottemperanza - sede nella quale la potestas iudicandi è limitata alla sola interpretazione del contenuto del giudicato sulla base degli elementi interni alla sentenza - effettuato un sindacato integrativo, individuando un diverso contenuto precettivo in relazione alla diversa ed estranea sentenza del Consiglio di Stato n. 559/2013, afferente ad un petitum ed una causa petendi differente (l'assegno personale a titolo di indennità giudiziaria nel giudizio qui in rilievo; il riassorbimento dell'assegno ad personam in quello concluso con la sentenza del 2013).

3.1. Nell'articolazione del motivo si rileva che l'accertamento di un eventuale diritto alla compensazione - come statuito - non era stato oggetto di alcun giudizio di cognizione, nè di una successiva fase di ottemperanza; tale questione, in ogni caso, integrava una eccezione in senso stretto, non rilevabile d'ufficio nè deducibile in sede di reclamo ex art. 114 cod. proc. amm., ponendosi la decisione del giudice amministrativo anche in contrasto con i principi della CEDU in quanto lesiva dei diritti dei privati.

Rivista di informazione giuridica, registrata al Tribunale di Napoli al numero 12 del 05/03/2012

Registro affari amministrativi numero 8231/11

Direttore Responsabile Avv. Antonio De Simone – Direttore Scientifico Avv. Walter Giacomo Caturano

Copyright © 2012 - Ex Parte Creditoris - ISSN 2385-1376

3.2. Il secondo motivo denuncia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1, nonchè dell'art. 111 Cost. e art. 110 cod. proc. amm., eccesso di potere giurisdizionale per diniego di giustizia (violazione degli artt. 7, 112, 113 e 114 cod. proc. amm., artt. 6 e 14 CEDU e artt. 24 e 103 Cost.) derivante dal radicale stravolgimento delle regole processuali e di merito per aver il Consiglio di Stato riconosciuto, in sede di ottemperanza, legittima - oltre che conforme alla decisione da ottemperare - l'azione amministrativa dell'Università Parthenope, pur diversa dall'Amministrazione soccombente (MIUR).

3.3. Denuncia, inoltre, lo stravolgimento della normativa, avendo il Consiglio di Stato accomunato l'assegno personale L. n. 312 del 1971, ex art. 3, comma 1 e l'indennità giudiziaria L. n. 27 del 1981, ex art. 3, consentendo la compensazione tra le rispettive voci di credito, pur in assenza di una domanda riconvenzionale, neppure deducibile in sede esecutiva, così ampliando il potere esercitato al di là dei limiti previsti in sede di ottemperanza.

3.4. La pronuncia, infine, si porrebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 6 e 14 CEDU, avendo il Consiglio di Stato deciso (anche) sull'ottemperanza di altra pronuncia, senza consentire alle parti di esercitare le loro prerogative nell'ambito di uno specifico giudizio di cognizione o di ottemperanza, sì da determinare la formazione di un giudicato confliggente con il primato del diritto dell'Unione Europea.

4. Il ricorso, nel suo contenuto sostanziale, dunque, lamenta che il giudice del reclamo ha violato i limiti esterni della propria giurisdizione poichè invece di pronunciarsi solo sulla (corretta) ottemperanza della sentenza del Tar Lazio n. xxxx/2012 (di cui la sentenza n. xxxx/2017 aveva già stabilito le modalità) aveva statuito pure sull'ottemperanza della sentenza n. xxxx/2013, estranea al primo giudicato, realizzando anche un diniego di giustizia.

5. Il ricorso è inammissibile in tutte le sue articolazioni.

6. Va premesso che, alla luce del più recente e ormai consolidato orientamento di queste Sezioni Unite, l'eccesso di potere giurisdizionale, denunciabile con il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione - che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento) -, nonchè di difetto relativo di giurisdizione, riscontrabile quando detto giudice abbia violato i cd. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici, senza che tale ambito possa estendersi, di per sè, ai casi di sentenze "abnormi", "anomale" ovvero di uno "stravolgimento" radicale delle norme di riferimento (tra le altre, Sez. U, n. 8311/2019; Sez. U, n. 19675/2020; Sez. U, n. 15573/2021; Sez. U, n. 11549/2022; Sez. U, n. 14301/2022; da ultimo Sez. U, n. 23532/2023).

6.1. Tale vizio non è invece configurabile per errores in procedendo o in iudicando, i quali non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo (tra le molte, successivamente alla sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale, v.: Sez. U, n. 7926/2019, Sez. U, n. 8311/2019, Sez. U, n. 29082/2019, Sez. U, n. 7839/2020, Sez. U, n. 19175/2020, Sez. U, n. 18259/2021).

6.2. In altri termini, il controllo del limite esterno della giurisdizione non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori in iudicando o in procedendo, anche per contrasto con il diritto dell'Unione Europea, operando i limiti istituzionali e costituzionali del controllo devoluto a questa Corte, "i quali restano invalicabili, quand'anche motivati per implicito, allorchè si censuri il concreto esercizio di un potere da parte del giudice amministrativo, non potendo siffatta modalità di esercizio integrare un vizio di eccesso di potere giurisdizionale", senza che rilevi l'eventuale gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, che resta confinato entro i limiti

interni della giurisdizione amministrativa, posto che l'interpretazione delle norme giuridiche costituisce il proprium distintivo dell'attività giurisdizionale (da ultimo, tra le tante, Sez. U, n. 23523/2023).

6.3. Neppure il contrasto delle decisioni giurisdizionali del Consiglio di Stato con il diritto Europeo integra, di per sè, l'eccesso di potere giurisdizionale denunciabile ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8, atteso che anche la violazione delle norme dell'Unione Europea o della CEDU dà luogo ad un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata, che si sottrae al controllo di giurisdizione della Corte di cassazione; nè, anche qui, può essere attribuita rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio, essendo tale valutazione, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriera di incertezze, in quanto affidata a valutazioni contingenti e soggettive (Sez. U, n. 29085/2019; Sez. U, n. 6460/2020; da ultimo, con riguardo alle sentenze del giudice amministrativo che si assume essersi sottratte all'obbligo di rinvio pregiudiziale v. Sez. U, n. 17340/2022, Sez. U, n. 26164/2022).

7. Con specifico riguardo alle decisioni in materia di ottemperanza, si è poi precisato che la decisione di rigetto della domanda proposta per ottenere l'ottemperanza di un giudicato non è sindacabile dalla Corte di cassazione per motivi inerenti all'interpretazione del giudicato e delle norme oggetto di quel giudizio, atteso che gli errori nei quali il giudice amministrativo sia eventualmente incorso, essendo inerenti al giudizio di ottemperanza, restano interni alla giurisdizione stessa (Sez. U, n. 26274/2016; Sez. U, 8 febbraio 2021, n. 2909/2021; Sez. U, n. 23999/2023).

Si è sottolineato che l'ottemperanza ha "caratteristiche diverse a seconda che riguardi una sentenza del giudice ordinario al pagamento di una somma di danaro o una sentenza di annullamento del giudice amministrativo che comporta la necessità di reiterare l'esercizio del potere secondo dei vincoli conformativi dettati dalla sentenza di cognizione: nel primo caso il giudizio di ottemperanza assume natura e caratteristiche per lo più di semplice giudizio esecutivo; nell'altro, tende a conseguire una attività provvedimentale dell'amministrazione ed anche effetti ulteriori e diversi rispetto al provvedimento originario oggetto di impugnazione".

Più in generale, dunque, "ove l'ottemperanza concerna l'attuazione di una sentenza del giudice amministrativo" - come nella vicenda qui in esame - "il giudice dell'ottemperanza ha il potere di integrare il giudicato, nel quadro degli ampi poteri, tipici della giurisdizione estesa al merito (e idonei a giustificare anche l'emanazione di provvedimenti discrezionali), che egli può esercitare ai fini dell'adeguamento della situazione al comando rimasto ineso... può quindi adottare una statuizione analoga a quella che potrebbe emettere in un nuovo giudizio di cognizione, risolvendo eventuali problemi interpretativi che sarebbero comunque devoluti alla propria giurisdizione" (Sez. U, n. 1227/2022).

7.1. Ne consegue che, per distinguere le fattispecie nelle quali il sindacato della Sezioni Unite sulle decisioni del Consiglio di Stato in sede di giudizio di ottemperanza è consentito da quelle nelle quali tale sindacato è da ritenere inammissibile, è decisivo stabilire se oggetto del ricorso è il modo con cui il potere di ottemperanza viene esercitato (limiti interni della giurisdizione) oppure se viene posta in discussione la possibilità stessa, in una determinata situazione, di fare ricorso al giudizio di ottemperanza (limiti esterni).

In questa prospettiva, ove le censure riguardino l'interpretazione del giudicato, l'accertamento del comportamento tenuto dalla P.A. e la valutazione di conformità di tale comportamento rispetto a quello che essa avrebbe dovuto tenere ovvero gli errori nei quali il giudice amministrativo può eventualmente essere incorso, essendo inerenti al giudizio di ottemperanza, restano interne alla giurisdizione stessa e non sono sindacabili dalla Corte di cassazione (Sez. U, n. 4852/2013; Sez. U, n. 13699/2018; Sez. U, 26 maggio 2020, n. 9773/2020; Sez. U, n. 1227/2022): la negazione della tutela giurisdizionale resta estranea all'eccesso di potere giurisdizionale sindacabile dalla Corte di cassazione perchè, altrimenti, verrebbe obliterata la distinzione tra limiti esterni ed interni della giurisdizione (Sez. U, n. 9369/2023).

Afferiscono ai suddetti limiti interni della giurisdizione anche gli eventuali errori imputati al giudice amministrativo nell'individuazione degli effetti conformativi del giudicato medesimo, nella ricostruzione della successiva attività dell'amministrazione e nella valutazione di non conformità (Sez. U, n. 25165/2021; Sez. U, n. 23999/2023).

8. Corte di Cassazione, Pres. De Chiara – Rel. Fuochi Tinarelli

8.3. Infine, per le ragioni già evidenziate (par. 6.1. e 6.2., cui si rinvia) sono inammissibili anche i profili di doglianza - per vero di per sè carenti pure in punto di specificità per l'assenza di raffronto tra le statuizioni della sentenza impugnata e le tesi delle ricorrenti, nonchè per la sola generica invocazione, e per mere enunciazioni astratte, dei principi di cui si lamenta la violazione - che, in correlazione al dedotto diniego di giustizia, lamentano lo "stravolgimento delle regole processuali" e i vulnera alla CEDU; del resto, come emerge dalla stessa documentazione depositata dalle ricorrenti, è attualmente pendente il ricorso per l'ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato n.xxxx/2013, da cui un'ulteriore ragione di inammissibilità della censura.

9. Il ricorso va dunque dichiarato inammissibile e le ricorrenti vanno condannate al pagamento, in favore delle parti costituite, delle spese del giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, dichiara inammissibile il ricorso. Condanna le ricorrenti al pagamento delle spese del giudizio, che liquida, in favore del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur), del Ministero dell'Interno, del Consiglio Superiore della Magistratura (Csm) e della Prefettura-Utg di Roma, in complessive Euro 2.500,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte delle ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis se dovuto.

Così deciso in Roma, il 12 settembre 2023.

Depositato in Cancelleria il 11 dicembre 2023