



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

GUIDO RAIMONDI - Primo Presidente f.f. -
FELICE MANNA - Presidente di Sezione -
ENRICO MANZON - Consigliere -
LUCIO NAPOLITANO - Consigliere -
ENRICO SCODITTI - Consigliere -
MAURO DI MARZIO - Consigliere -
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
MARCO MARULLI - Rel. Consigliere -
ANTONIETTA SCRIMA - Consigliere -

RIC. CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI
SPECIALI

Ud. 09/05/2023 -
CC

R.G.N. 6841/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 6841-2022 proposto da:

(omissis) (omissis) lettivamente domiciliato i (omissis)

he

lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO
MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato

(omissis)



- controricorrente -

(omissis) (omissis) elettivamente domiciliato in (omissis)

;

(omissis) (omissis) elettivamente domiciliata i (omissis)

che la

rappresenta e difende;

- controricorrenti e ricorrenti incidentali -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO
MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato
(omissis)

- controricorrente agli incidentali-

nonché contro

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER
LA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE LAZIO;

- intimata -

avverso la sentenza n. 462/2021 della CORTE DEI CONTI - II
SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA,
depositata il 30/12/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
09/05/2023 dal Consigliere MARCO MARULLI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale MARIO
FRESA, il quale chiede che la Corte di Cassazione dichiari
inammissibili il ricorso principale ed i ricorsi incidentali.

FATTI DI CAUSA



1.1. (omissis) (omissis) (omissis) (omissis) (omissis) (omissis) al tempo, rispettivamente sindaco del Comune di (omissis) direttore generale del Comune e dirigente dell'area avvocatura del Comune, impugnano con distinti ricorsi, dispiegati in via principale dal primo ed in via incidentale dal secondo e dalla terza, ai sensi dell'art. 362 comma 1, cod. proc. civ., la sopra riportata sentenza con la quale la Sezione Giurisdizione Centrale d'Appello della Corte dei Conti, accogliendo il gravame del Procuratore regionale per il Lazio, ha proceduto a riformare la decisione che in primo grado aveva mandato assolti gli appellati dall'accusa di aver cagionato un danno al Comune di (omissis) per aver conferito negli anni tra il 2010 ed il 2017 incarichi difensivi a nome del Comune a due legali esterni all'ufficio legale dell'ente, scelti su base fiduciaria ed in spregio ai criteri di legge in allora vigenti.

1.2. Motivando l'adottato deliberato di condanna, il giudice d'appello ha preso le mosse dalla considerazione che «la scelta di stipulare i contratti di rappresentanza e assistenza giudiziaria in via diretta (con) due legali esterni alla compagine amministrativa su base esclusivamente fiduciaria, in modo massivo e reiterato, con una sorta di clausola di esclusiva, deve ritenersi illegittima in quanto contraria al principio di trasparenza ed imparzialità», a maggior ragione se, poi, a ciò si perviene in presenza di un ufficio legale interno all'ente, disattendendo sistematicamente l'obbligo di invitare alla selezione almeno cinque professionisti e se la scelta cade su professionisti neppure inseriti nell'apposito albo istituito dal Comune. Su queste premesse, nonché sull'ulteriore considerazione che la violazione delle norme regolatrici in materia di affidamenti di incarichi legali determina non solo illegittimità dell'atto amministrativo di affidamento, ma anche la responsabilità amministrativa del decisore politico e/o dell'organo tecnico che, in



ragione del ruolo di ciascuno, vi sovrintendono e tale affidamento consapevolmente assecondino, il giudice gravato, per quanto qui ancora rileva, ha quindi ritenuto sussistente il denunciato danno erariale e che esso fosse determinabile non avendo riguardo alla perdita economica patita in dipendenza della *chance* di conseguire un risparmio di spesa (danno da mancata concorrenza), bensì considerando l'intero esborso sostenuto per effetto delle condotte riscontrate, gravemente lesive delle norme imperative poste a presidio dell'imparzialità e del buon andamento della P.A: «il danno che deriva da scelte decisionali contrarie ai principi di ordine costituzionale corrisponde, infatti, all'intero costo economico dell'attività resa, al pari di quanto più volte la consolidata giurisprudenza contabile ha affermato in materia di consulente *contra legem*».

1.3. La cassazione di detta sentenza per eccesso di potere giurisdizionale è ora congiuntamente impetrata da tutti i ricorrenti, dal (omissis) n via principale e dalla (omissis) n via incidentale sulla base di due mezzi, dal (omissis) in via incidentale svolgendo un solo motivo seguito da memoria.

Ai gravami resiste con controricorso il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti.

Requisitorie scritte del Procuratore Generale presso questa Corte che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

2. Con il primo motivo impugnazione, comune a tutti i ricorsi, si argomenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 111, comma 8, Cost. in relazione agli artt. 1 e 177 d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174 per eccesso di potere giurisdizionale, posto che la sentenza impugnata avrebbe sconfinato nella sfera riservata al potere legislativo configurando un'ipotesi di responsabilità erariale pur in



assenza di danno per la pubblica amministrazione. Deducono i ricorrenti, censurando a questo riguardo la sopra riportata affermazione a mezzo della quale il decidente aveva ritenuto di riconoscerne la responsabilità e di disporre perciò la conseguente condanna sul solo presupposto che tanto fosse giustificato dalla violazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento consumatasi nella specie con l'affidamento della difesa del Comune a legali esterni all'ufficio preposto in ambito comunale, che la sentenza impugnata, così ragionando, avrebbe «teorizzato la possibilità di ritenere sussistente la responsabilità erariale anche in mancanza di danno per il solo fatto che si è in presenza di scelte decisionali contrarie ai principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità» (ricorso (omissis) d avrebbe ritenuto il danno «di per sé implicito» nella violazione di detti principi (ricorso (omissis) configurando un «danno sussistente *in re ipsa*», riconosciuto non già in quanto provato, ma in quanto affermato per il solo fatto della dichiarata illegittimità della condotta presupposta (ricorso (omissis) Prescindendo, perciò, dalla prova di un effettivo pregiudizio per il patrimonio pubblico, il giudice contabile avrebbe dato vita ad una nuova fattispecie di responsabilità erariale, invadendo la sfera del potere legislativo ed esponendosi di conseguenza al denunciato vizio di eccesso di giurisdizione.

3. Il motivo è inammissibile.

Premesso che secondo quanto abitualmente si insegna l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio (Cass., Sez. U, 7/07/2021, n. 19244; Cass., Sez. U, 11/09/2019, n. 22711;



Cass., Sez. U, 25/03/2019, n. 8311), va, a miglior conforto della premessa declaratoria, ricordato che il controllo esercitabile dalla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost. sulle decisioni dei giudici speciali è circoscritto alle sole questioni inerenti alla giurisdizione, cioè al controllo dell'osservanza delle norme di diritto che disciplinano i limiti esterni della giurisdizione stessa, ovvero all'esistenza di vizi che attengono all'essenza stessa della funzione giurisdizionale, senza estendersi al modo del suo esercizio, con la conseguenza che con il ricorso per cassazione avverso le decisioni del giudice amministrativo o del giudice contabile non possono essere dedotti altri eventuali errori, *in iudicando* o *in procedendo* (così in motivazione *ex multis* Cass., Sez. U, 17/02/2022, n. 5219; Cass., Sez. U, 5/07/2021, n. 18976; Cass., Sez. U, 15/09/2020, n. 19168). Ne discende, in particolare – diversamente assumendo il controllo di giurisdizione una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario (Cass., Sez. U, 14/11/2018, n. 29285) – che il controllo del limite esterno della giurisdizione non include perciò il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo o contabile, suscettibili di comportare errori "*in iudicando*" o "*in procedendo*", senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione speciale, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il "*proprium*" distintivo dell'attività giurisdizionale (Cass., Sez. U, 9/11/2022, n. 33074; Cass., Sez. U, 16/12/2021, n. 40479; Cass., Sez. U, 4/12/2020, n. 27770).

4. Ora, facendo applicazione di questi dettami all'odierna vicenda, è presto detto che oggetto delle censure ricorrenti non è tanto il fatto che il giudice contabile, teorizzando una fattispecie di responsabilità risarcitoria senza danno abbia creato una norma nuova ed abbia di



conseguenza invaso la sfera del legislatore usurpandone il potere che compete solo a questo di farsi creatore del diritto positivo; ma come bene insegna proprio la discussione, a suo tempo apertasi sulla configurabilità nel nostro ordinamento della categoria del danno *in re ipsa*, solo di recente chiusa da queste SS.UU. – a cui pure indirettamente allude taluno dei ricorrenti –, ciò che i ricorrenti intendono più esattamente sottoporre a critica è il risultato del percorso interpretativo seguito dal giudice contabile per affermarne la responsabilità. Il che, anche a tacere della marginalità che nell'elaborazione di questa Corte riscuote l'eccesso di giurisdizione in danno del legislatore, porta a far rifluire la censura in parola nel solco della denuncia di un *error in iudicando*, su cui, però esprimendosi in esso il *proprium* della giurisdizione interessata, non è invocabile il sindacato cassatorio qui richiesto.

5. Analoghi rilievi, in disparte dalla laconicità che affligge l'esposizione della relativa doglianza, travolgono anche il secondo motivo dei ricorsi (omissis) (omissis) nteso a denunciare il vizio di giurisdizione della sentenza qui impugnata per essersi essa sostituita, delibando negativamente la circostanza afferente al sottodimensionamento dell'ufficio legale interno al Comune, alla Pubblica Amministrazione, cui la valutazione in questione spetterebbe nell'esercizio della propria discrezionalità.

Anche in tal caso l'oggetto della censura investe il percorso interpretativo più estesamente sviluppato dal decidente a sostegno di quanto da esso deliberato, in cui l'elemento in parola si innesta e diviene, al pari di altri elementi istruttori altrettanto significativi, parte del ragionamento decisorio che fa perno sul principio del buon andamento, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, tanto che, come bene ha detto il procuratore contabile, «non si è in presenza di una valutazione di merito, ma di



un sindacato che attiene al rispetto delle norme che disciplinano l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni».

6. Tutti i proposti ricorsi vanno dunque dichiarati inammissibili.

7. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, essendo il Procuratore Generale rappresentante il pubblico ministero presso la Corte dei conti parte soltanto in senso formale.

Ove dovuto sussistono i presupposti per il raddoppio a carico di tutti ricorrenti del contributo unificato ai sensi del dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

P.Q.M.

Dichiara il ricorso principale ed i ricorsi incidentali inammissibili.

Ai sensi del dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente principale e da parte dei ricorrenti incidentali, ove dovuto, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della Sezioni Unite civili il giorno 9.5.2023.

Il Presidente
Dott. Guido Raimondi

