



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LINA RUBINO	Presidente
PASQUALE GIANNITI	Consigliere-Rel.
MARCO ROSSETTI	Consigliere
PAOLO SPAZIANI	Consigliere
DANILO GALLETTI	Consigliere

Oggetto:

Azione di responsabilità
civile dei magistrati ex
lege n. 117/1988 in
relazione a sentenza del
Consiglio di Stato

Ad. CC 9 ottobre 2026

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 6647/2025 R.G. proposto da:

██████████ ██████████ rappresentato e difeso dall'avvocato
██████████ ██████████, presso il cui indirizzo di posta elettronica
certificata è domiciliato per legge;

-ricorrente-

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente
in atti indicato, rappresentata e difesa dall'AVVOCATURA GENERALE
DELLO STATO, presso il cui indirizzo di posta elettronica certificata è
domiciliata per legge;

-controricorrente-

avverso la sentenza della CORTE d'APPELLO di ROMA n. 5622/2024
depositata l' 11/09/2024;
udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 09/10/2026 dal
Consigliere PASQUALE GIANNITI.



FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED] titolare di un laboratorio generale di base con annessi settori specializzati convenzionato dal 1980 con la Regione Basilicata (USL n. 5), impugnò nel 1985 dinanzi al Capo dello Stato il D.P.G.R. n. 804/1984 con cui la Regione aveva concesso il convenzionamento per l'endocrinologia al laboratorio concorrente "[REDACTED] S.r.l.".

Il ricorso fu accolto con D.P.R. del 18.07.2006 (su conforme parere del Consiglio di Stato n. 9831/2004) che annullò la convenzione [REDACTED] rilevando la preesistenza della struttura del [REDACTED] e il divieto di duplicazione nello stesso ambito territoriale (limite di un presidio per USL).

Successivamente, con D.P.R. del 21.06.2010 (parere C.d.S. n. 3898/2008), venne annullato per efficacia caducante anche il successivo provvedimento di accreditamento provvisorio rilasciato a [REDACTED]

[REDACTED] adì quindi il TAR Basilicata per il risarcimento dei danni da illegittimità amministrativa: il TAR Basilicata (sent. n. 121/2014) accolse la domanda, condannando la Regione Basilicata al risarcimento di € 2.170.786,04.

Interposto appello dalla Regione, il Consiglio di Stato (Sezione Terza, sent. n. 5405/2014) riformò integralmente la sentenza del TAR, negando il risarcimento sul presupposto della "scusabilità dell'errore interpretativo" in cui sarebbe incorsa la Regione nella classificazione dei laboratori (lett. b e c d.P.G.R. n. 7316/1980).

2. Dopo il rigetto del ricorso per revocazione (sent. C.d.S. n. 435/2016), [REDACTED] ha citato in giudizio lo Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri) ex art. 2 L. 117/1988, addebitando ai componenti del Collegio della Terza Sezione del Consiglio di Stato una condotta viziata da colpa grave, palese violazione di legge e manifesto travisamento dei fatti.



Il Tribunale di Roma con provvedimento n. 12867/2021 ha rigettato la domanda risarcitoria.

La Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 5622/2024, ha confermato la decisione di primo grado, rigettando l'appello del [REDACTED]

3. Avverso la sentenza della corte territoriale ha proposto ricorso per cassazione, articolato in tre motivi, [REDACTED]

Ha resistito con controricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo la quale: a) l'attività del Consiglio di Stato è consistita nell'interpretazione di norme di diritto e nella valutazione dei fatti di causa, materia espressamente sottratta alla responsabilità civile ex art. 2, comma 2, L. 117/1988; b) il Consiglio di Stato ha motivatamente ritenuto scusabile l'operato della Regione data la complessità e la non immediata chiarezza del quadro normativo dell'epoca (distinzione tra le tipologie di laboratori ex d.P.G.R. del 1980 e D.P.C.M. del 1984); c) non vi è stato un travisamento di prove o un provvedimento abnorme e, d'altra parte, la valutazione della colpa della P.A. ai fini risarcitori ha un oggetto distinto rispetto alla mera illegittimità dell'atto amministrativo.

Per l'odierna adunanza il Procuratore Generale non ha rassegnato conclusioni scritte.

L'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato memoria nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Corte si è riservata il deposito dell'ordinanza entro il termine di giorni sessanta dalla data della decisione in camera di consiglio

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Nella impugnata sentenza, la corte territoriale ha confermato la decisione di primo grado, rigettando l'appello del [REDACTED] in quanto:

a) ha statuito che i giudici del Consiglio di Stato avevano svolto una legittima attività di interpretazione delle norme di diritto e del



quadro normativo di riferimento circa la valutazione della scusabilità dell'errore dell'Amministrazione;

b) ha escluso che l'omesso rilievo della mancanza di autorizzazione all'apertura della sezione specialistica in capo a [REDACTED] o la qualificazione dell'effetto caducante degli atti integrassero un manifesto travisamento di fatti o una decisione abnorme/inesplicabile tali da esorbitare dall'area di salvaguardia;

c) ha condannato l'appellante alla rifusione delle spese di lite in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri (liquidate in € 12.156,00) e dato atto dei presupposti per il raddoppio del contributo unificato.

2. [REDACTED] articola in ricorso tre motivi. Precisamente:

-con il primo motivo denuncia: «Violazione e falsa applicazione della legge n. 117/1988 art. 2 comma 1 e 2, nonché comma 3 lettera c), in relazione all'art. 360 n. 3, per avere la Corte di Appello di Roma esclusa la responsabilità civile dei magistrati del Consiglio di Stato Terza Sezione che hanno deliberato la sentenza n. 5405 del 31.10.2014». In sintesi, il ricorrente sostiene che l'errore del Consiglio di Stato esorbitava dall'attività interpretativa protetta dalla clausola di salvaguardia. La normativa regionale e nazionale (D.P.C.M. 10.02.1984) vietava in modo chiaro la duplicazione di convenzioni per lo stesso settore specialistico nella medesima USL; i magistrati hanno attribuito alla legge un "non significato", scambiando il "settore specializzato" con l'"errato laboratorio specializzato". In altri termini, secondo il ricorrente, al Consiglio di Stato va addebitato un errore macroscopico ed abnorme nell'aver ritenuto "scusabile" l'operato della Regione Basilicata nella classificazione dei laboratori di analisi;

- con il secondo motivo denuncia: «Violazione e falsa applicazione della legge n. 117/1988 art. 2 comma 1 e 2, nonché comma 3 lettera c), in relazione all'art. 360 n. 3 e 5, per avere la Corte di Appello di Roma esclusa la responsabilità civile dei magistrati del Consiglio di



Stato Terza Sezione che hanno deliberato la sentenza n. 5405 del 31.10.2014.» In sintesi, la censura investe il mancato rilievo del manifesto travisamento di fatti e prove in cui è incorso il Consiglio di Stato, il quale avrebbe totalmente negato o ignorato il fatto pacifico e documentato che il laboratorio █████ fosse del tutto privo dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività endocrinologica/radiologica al momento del convenzionamento. In altri termini, il ricorrente lamenta il travisamento dei fatti e delle prove ex art. 2, comma 3, L. n. 117/1988 per omessa considerazione della mancanza di autorizzazione all'esercizio del settore specialistico di endocrinologia in capo alla struttura concorrente █████

-con il terzo motivo denuncia: «Violazione e falsa applicazione della legge 117/1988 art. 2 comma 1 e 2, nonché comma 3 lettera c), in relazione all'art 360 n. 3 e 5, per avere la Corte di Appello esclusa la responsabilità civile dei magistrati del Consiglio di Stato Terza Sezione che hanno deliberato la sentenza n. 5405 del 31.10.2014.» In sintesi, lamenta l'erronea qualificazione come "valutazione in diritto" della decisione della Regione Basilicata di non procedere all'annullamento degli atti consequenziali (accreditamento), ignorando l'effetto caducante ipso iure riconosciuto nei pareri resi dallo stesso Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

3. Il ricorso non è fondato.

3.1. Può essere utile un breve inquadramento sistematico della normativa in tema di responsabilità civile dello Stato-giudice.

La controversia in esame verte sull'accertamento della responsabilità civile dello Stato ai sensi della legge 13 aprile 1988, n. 117 (ratione temporis applicabile nella sua formulazione originaria antecedente alla novella di cui alla legge 27 febbraio 2015, n. 18).

In via generale, occorre ribadire che l'art. 2, comma 2, della L. n. 117/1988 fissa il principio cardine dell'intoccabilità della funzione giurisdizionale, stabilendo espressamente che:



«Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove».

Come chiarito dalla consolidata giurisprudenza di questa Suprema Corte, la c.d. "clausola di salvaguardia" di cui al citato art. 2, comma 2, esprime una scelta di fondo del legislatore volta a preservare l'indipendenza e l'autonomia di giudizio del magistrato nell'attività valutativa ed ermeneutica.

Sotto il profilo strutturale, la tipizzazione della colpa grave di cui all'art. 2, comma 3, L. n. 117/1988 non si risolve in un mero rinvio alla nozione generale di cui all'art. 2236 c.c..

La qualificazione di inescusabilità della negligenza rappresenta un "*quid pluris*" che richiede un errore "non spiegabile", vale a dire privo di qualsivoglia aggancio con le particolarità della vicenda concreta idoneo a renderlo comprensibile, ancorché non giustificato.

Anche alla luce dei principi affermati dalle Sezioni Unite Civili con la sentenza 3 maggio 2019, n. 11747 (in continuità con la sentenza n. 11586/2019):

- la grave violazione di legge rilevante ex art. 2, comma 3, lett. a), L. n. 117/1988 sussiste soltanto quando la decisione non sia il frutto di un consapevole ed argomentato iter interpretativo, ma contenga affermazioni non riconducibili ad esso perché sconfinanti nel provvedimento abnorme o nel c.d. diritto libero;

- la protezione della clausola di salvaguardia viene meno unicamente laddove l'errore del giudicante cada primariamente sulla stessa individuazione della disposizione normativo-linguistica (il "significante") ovvero sull'attribuzione ad essa di un significato del tutto incompatibile alla luce di qualsiasi criterio ermeneutico ragionevolmente utilizzabile.

Inoltre, va tenuto distinto il piano dell'illegittimità dell'atto amministrativo (accertata in sede di annullamento) dal piano della



colpa della P.A. ai fini della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. L'accertamento della scusabilità dell'errore dell'Amministrazione costituisce una valutazione autonoma sull'elemento soggettivo dell'illecito, pienamente rientrante nell'esercizio della funzione giudiziaria.

3.2. Tanto premesso, il ricorso va rigettato.

3.2.1. Infondato è il primo motivo, che concerne l'ambito di operatività della clausola di salvaguardia ex art. 2, comma 2, L. n. 117/1988 e scusabilità dell'errore della P.A.

Invero, la prospettazione del ricorrente — secondo cui i magistrati del Consiglio di Stato avrebbero commesso un'abnorme manipolazione normativa scambiando la nozione di "settore specializzato" con quella di "laboratorio specializzato" ed esorbitando così dal perimetro interpretativo — non è corretta.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988 (*ratione temporis* applicabile), nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove.

La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente chiarito che la c.d. "clausola di salvaguardia" impedisce di configurare una responsabilità civile dello Stato-giudice ove l'esito decisorio sia il frutto di un'opzione ermeneutica sostenibile, rimanendo la responsabilità limitata ai soli casi di manifesta, inescusabile ed inesplicabile violazione del dato normativo.

Nel caso di specie, la corte d'appello di Roma ha rettamente accertato che la decisione della Terza Sezione del Consiglio di Stato (sent. n. 5405/2014) si è incentrata sulla complessa valutazione in fatto ed in diritto del quadro normativo di settore risalente agli anni '80 (d.P.G.R. Basilicata n. 7316/1980 e D.P.C.M. 10.02.1984) al fine di verificare la sussistenza della colpa della Pubblica Amministrazione ai fini risarcitori. L'aver ritenuto "scusabile" l'errore della Regione



Basilicata nel convenzionamento del laboratorio concorrente riconduce l'opera del giudicante nell'alveo della fisiologica attività interpretativa dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo, insuscettibile di travalicare nell'abnormità o nel c.d. "diritto libero", operando pertanto con piena efficacia la clausola di salvaguardia.

Come correttamente rilevato dalla Corte d'Appello di Roma, i giudici amministrativi non hanno smentito l'illegittimità degli atti regionali già accertata in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato, ma si sono pronunciati sulla diversa questione della sussistenza o meno dell'elemento soggettivo della colpa della P.A. ai fini risarcitori ex art. 2043 c.c.. L'aver ritenuto comprensibile l'incertezza applicativa della Regione a fronte dell'intricata sovrapposizione tra le direttive regionali (d.P.G.R. n. 7316/1980) e la disciplina nazionale (D.P.C.M. 10.02.1984) configura un'operazione interpretativa consapevole ed esaustivamente motivata, integralmente coperta dalla clausola di salvaguardia ex art. 2, comma 2, L. n. 117/1988.

In definitiva, il motivo è dichiarato infondato in conformità al seguente principio di diritto:

«In tema di responsabilità civile dello Stato per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, nella disciplina anteriore alle modifiche introdotte dalla legge n. 18 del 2015, l'attività di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove è sottratta a responsabilità ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988 anche quando l'esito interpretativo sia opinabile o non condivisibile, salvo che la decisione non sia riconducibile a un consapevole processo ermeneutico, perché fondata sull'omessa individuazione della disposizione applicabile o sull'attribuzione ad essa di un significato incompatibile con ogni criterio interpretativo ragionevolmente utilizzabile, così da sconfinare nell'abnormità o nel diritto libero.»



3.2.2. Infondato è anche il secondo motivo, che concerne il mancato rilievo dell'assenza di autorizzazione di [REDACTED] ed il preteso travisamento di fatti o prove.

Il ricorrente addebita al Collegio del Consiglio di Stato un manifesto travisamento dei fatti e delle prove per non aver considerato la circostanza — emergente dagli atti — che il laboratorio [REDACTED] fosse del tutto privo della specifica autorizzazione all'esercizio del settore di endocrinologia all'epoca del primo convenzionamento nel 1984.

La doglianza non coglie la *ratio decidendi* della sentenza impugnata.

Il travisamento del fatto o della prova rilevante ex art. 2, comma 3, L. n. 117/1988 presuppone la negazione o l'affermazione di un fatto la cui esistenza sia incontrastabilmente esclusa o provata dagli atti di causa, in modo tale che il fatto ipotizzato costituisca l'elemento determinante e decisivo della decisione.

Nella fattispecie, la circostanza relativa alla mancanza della specifica autorizzazione in capo alla [REDACTED] non costituiva il fatto determinante sul quale il Consiglio di Stato aveva fondato la propria decisione. Quest'ultima riguardava, infatti, il distinto profilo della configurabilità della colpa dell'Amministrazione, nonostante l'illegittimità degli atti regionali già accertata in sede di ricorso straordinario.

Ne consegue che l'eventuale omessa specifica considerazione di quella circostanza non integra la negazione di un fatto decisivo incontrastabilmente provato dagli atti, ma attiene alla selezione e alla valutazione degli elementi ritenuti rilevanti ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo dell'illecito.

Sul distinto profilo della sussistenza della colpa dell'Amministrazione ai fini risarcitori, i giudici amministrativi hanno ritenuto che il profilo dell'autorizzazione costituisse un elemento assorbito o secondario nell'ambito del generale ed intricato contesto di



convenzionamento territoriale. Trattasi di un'operazione di selezione e gerarchizzazione del materiale probatorio e fattuale che rientra appieno nel potere discrezionale del giudice di merito di individuare le questioni rilevanti per la decisione, anch'esso integralmente protetto dalla clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2, L. n. 117/1988.

In definitiva, il motivo è dichiarato inammissibile in conformità al seguente principio di diritto:

«In tema di responsabilità civile dello Stato-giudice, il travisamento del fatto o delle prove rilevante ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 117 del 1988, nel testo applicabile ratione temporis, ricorre quando la decisione affermi o neghi l'esistenza di un fatto decisivo in contrasto incontrovertibile con gli atti del processo; non è invece configurabile quando la censura investa la selezione, la gerarchizzazione o la valutazione degli elementi istruttori compiuta dal giudice, ovvero l'omessa specifica considerazione di una circostanza priva di carattere determinante rispetto alla ratio decidendi.»

3.2.3. Infondato è, infine, il terzo motivo, concernente la qualificazione degli effetti dell'annullamento dell'atto presupposto sugli atti consequenziali e la dedotta colpa grave dei componenti del collegio giudicante.

Il ricorrente lamenta l'abnormità della decisione del Consiglio di Stato nella parte in cui ha ritenuto "giustificabile e prudente" la condotta della Regione Basilicata che non ha disposto l'immediata caducazione degli atti di accreditamento provvisorio e temporaneo rilasciati a [REDACTED] a seguito dell'annullamento della convenzione presupposta del 1984, disattendendo le indicazioni sull'efficacia ipso iure stabilite nel successivo D.P.R. del 21 giugno 2010.

Tale censura pretende di trasformare una delicata ed opinabile questione di diritto amministrativo in un indice di colpa grave giurisdizionale.



Il tema del perimetro applicativo della distinzione tra invalidità ad effetto viziante ed invalidità ad effetto caducante degli atti amministrativi consequenziali rispetto all'atto presupposto annullato costituisce uno dei nodi ermeneutici più complessi del diritto amministrativo.

Il fatto che il Consiglio di Stato abbia ritenuto "scusabile" la condotta dell'Amministrazione regionale — che aveva atteso l'esito delle impugnative in presenza di contrapposti interessi privati prima di privare di efficacia i titoli abilitativi — configura una tipica valutazione di diritto volta ad accertare la presenza o meno dell'elemento psicologico della colpa dell'Amministrazione.

La circostanza che, in sede consultiva, fosse stata riconosciuta nella concreta vicenda l'efficacia caducante dell'annullamento dell'atto presupposto non impediva al giudice del risarcimento di valutare autonomamente se l'opposta condotta dell'Amministrazione fosse connotata da colpa, tenuto conto della complessità della distinzione tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto meramente viziante.

4. In conclusione, il ricorso deve essere integralmente rigettato.

Le spese del presente giudizio di legittimità seguono la soccombenza e si liquidano in favore di parte controricorrente.

Va infine dichiarata la sussistenza dei presupposti processuali per il pagamento dell'importo, previsto per legge ed indicato in dispositivo, se dovuto (Cass. Sez. U. 20 febbraio 2020 n. 4315).

P.Q.M.

La Corte:

- rigetta il ricorso;
- condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio sostenute dalla Presidenza resistente, spese che liquida in euro 15.000,00 per compensi, oltre, alle eventuali spese prenotate a debito ed agli accessori di legge.



Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, si deve dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, ad opera di parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato a norma del comma 1-bis del citato art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, il 9 ottobre 2026, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile.

Il Presidente

Lina Rubino

