



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

FELICE MANNA	Presidente
MASSIMO FERRO	Presidente
GIULIA IOFRIDA	Consigliere
ENZO VINCENTI	Consigliere
ANDREINA GIUDICEPIETRO	Consigliere
FABRIZIO AMENDOLA	Consigliere
MASSIMO FALABELLA	Consigliere
CRISTIANO VALLE	Consigliere Rel.
GIUSEPPE FORTUNATO	Consigliere

Oggetto:

RICORSO CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI SPECIALI
(CONS. DI STATO
ETC.) -
VIOLAZIONE DEI
LIMITI DELLA
GIURISDIZIONE
DEL GIUDICE
AMMINISTRATIVO

Ud.11/11/2025 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 10401/2024 R.G. proposto da:

██████████ elettivamente domiciliato in ROMA alla via
██████████ presso lo studio dell'avvocato ██████████
██████████ che lo rappresenta e difende, con
domiciliazione telematica come in atti

- ricorrente -

contro

COMUNE DI ROMA CAPITALE

- intimato -

avverso la SENTENZA del CONSIGLIO DI STATO n. 9008/2023
depositata il 16/10/2023.





Udita la relazione svolta, nella camera di consiglio del 11/11/2025, dal Consigliere relatore Cristiano Valle.

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Giovanni Battista Nardecchia, il quale chiede alle Sezioni Unite di dichiarare inammissibile il ricorso.

FATTI DI CAUSA

██████████ partecipò al concorso pubblico indetto dal Comune di Roma Capitale nel 2005 per l'assegnazione di alcune licenze per la conduzione di taxi. Il bando del concorso prevedeva l'attribuzione di un punteggio per l'«attività svolta in qualità di sostituto alla guida, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 21/92, per un periodo di tempo complessivo non inferiore a sei mesi» e specificava che gli assegnatari della licenza dovessero produrre «qualora si (fosse) svolta attività di sostituto alla guida ai sensi dell'art. 10 della legge n. 21/92, idonea documentazione relativa alla propria posizione previdenziale ed assicurativa obbligatoria per infortuni sul lavoro o eventuale autodenuncia ai sensi della legge n. 463/59 e del d.P.R. 1124/65» e si collocò in posizione utile, avendo usufruito del punteggio previsto per lo svolgimento dell'attività di sostituto alla guida, cosicché gli venne rilasciata la licenza taxi.

Nel corso di ulteriori accertamenti sull'effettivo possesso dei requisiti concorsuali, l'Amministrazione comunale constatò che l'INPS aveva rifiutato l'iscrizione del ██████████ nella gestione previdenziale di competenza a causa del mancato versamento dei contributi dovuti per i periodi di lavoro svolti quale sostituto alla guida che lo stesso aveva dichiarato nell'autodenuncia presentata all'Istituto previdenziale in data 21/03/2007. L'Amministrazione comunale, dopo avere instaurato il contraddittorio procedimentale, con determina dirigenziale del 27/04/2010, n. 209 revocò la licenza taxi, in quanto il ██████████ a seguito della decurtazione del punteggio collegato all'attività di sostituzione alla guida, non si trovava più in una posizione utile in graduatoria.





Il [REDACTED] impugnò al TAR del Lazio la determina dirigenziale del 27/04/2010 n. 209 sostenendo di avere svolto l'attività di sostituzione alla guida in proprio e, quindi, né quale lavoratore dipendente di una cooperativa, né quale collaboratore familiare dei titolari della licenza taxi sostituiti e che, pertanto, non era tenuto all'iscrizione all'Albo delle imprese artigiane tenuto dalla camera di Commercio Industria e Artigianato in quanto detta iscrizione era riservata soltanto a coloro che svolgono attività di sostituzione in qualità di collaboratore familiare. Il [REDACTED] dedusse, altresì, che nessun norma prevedeva quale condizione per poter utilizzare il punteggio conseguente ai periodi di sostituzione alla guida, la necessaria preventiva regolarizzazione contributiva, e che il bando richiedeva la sola autodenuncia presso gli enti previdenziali competenti e non anche la successiva regolarizzazione contributiva in relazione ai periodi di attività di sostituzione alla guida espletati in proprio.

Il Comune di Roma Capitale si costituì in giudizio e chiese il rigetto del ricorso.

Il TAR del Lazio, con sentenza n. 13853 del 2020, rigettò il ricorso.

[REDACTED] propose appello al Consiglio di Stato.

L'Amministrazione comunale si costituì in fase d'impugnazione e resistette.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 9008 del 2003, ha rigettato l'appello.

Il [REDACTED] propone ricorso su di un unico motivo, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., avverso la sentenza del Consiglio di Stato.

Il Comune di Roma capitale è rimasto intimato.

Il Procuratore generale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile per non avere il giudice amministrativo violato i limiti della propria giurisdizione, con conseguente insindacabilità della motivazione. Il ricorrente ha depositato memoria.





RAGIONI DELLA DECISIONE

Il Comune di Roma non ha svolto attività difensiva.

Le Sezioni Unite, stante l'esito del ricorso, che si va a breve ad esporre, reputano non necessario procedere a rinnovazione della notifica del ricorso nei confronti del Comune di Roma Capitale.

Le Sezioni Unite hanno affermato da tempo (Sez. U n. 6826 del 22/03/2010) che nel giudizio di cassazione, il rispetto del principio della ragionevole durata del processo impone, in presenza di un'evidente ragione d'inammissibilità del ricorso, di definire con immediatezza il procedimento, senza la preventiva integrazione del contraddittorio nei confronti di litisconsorti necessari cui il ricorso non risulti notificato, trattandosi di un'attività processuale del tutto influente sull'esito del giudizio. Detto orientamento è stato successivamente applicato anche con riferimento a ricorso giudicabile quale *prima facie* infondato (Cass. n. 15106 del 17/06/2013), poiché appare superfluo, pur potendone sussistere i presupposti, disporre la fissazione di un termine per l'integrazione del contraddittorio ovvero per la rinnovazione di una notifica nulla o inesistente, atteso che la concessione di esso si tradurrebbe, oltre che in un aggravio di spese, in un allungamento dei termini per la definizione del giudizio di cassazione senza comportare alcun beneficio per la garanzia dell'effettività dei diritti processuali delle parti.

Il motivo di ricorso deduce: violazione delle regole sulla giurisdizione per errata valutazione dei limiti esterni con riferimento all'accertamento da parte del giudice amministrativo della qualifica di imprenditore in capo al ricorrente.

L'assunto è che il giudice amministrativo avrebbe travalicato i confini della propria giurisdizione allorché ha proceduto a considerare la qualifica di imprenditore del [REDACTED] escludendola in concreto, in tal modo sostituendosi al giudice ordinario, al quale





competere, in via esclusiva, l'accertamento della qualifica soggettiva di imprenditore.

Il motivo è inammissibile.

Il motivo deduce violazione della giurisdizione da parte del giudice amministrativo per la prima volta in sede di legittimità e dopo che è stato lo stesso ricorrente ad adire il giudice amministrativo ai fini della tutela della propria situazione soggettiva di interesse legittimo e senza che la difesa del [REDACTED] avesse in alcun modo prospettato, in corso di causa, la devoluzione, seppure in via meramente incidentale, della questione della necessità dell'accertamento della sua qualità di imprenditore da parte del giudice civile.

Il vizio denunciato, attinente all'esercizio da parte del giudice amministrativo di un potere valutativo o di qualificazione, e peraltro in via meramente incidentale, in ordine alla sussistenza o meno della qualifica di imprenditore in capo al [REDACTED] non attiene ai limiti esterni della giurisdizione amministrativa, come delineati dalla giurisprudenza di queste Sezioni Unite (Sez. U n. 8993 del 17/04/2014; Sez. U n. 24468 del 30/10/2013) potendosi al più nella specie ritenere astrattamente ipotizzabile un vizio attinente all'esercizio in concreto della giurisdizione amministrativa, come tale non sindacabile alla stregua dell'art. 362, primo comma, c.p.c. e 111, ottavo comma, della Costituzione

Per quanto possa rilevare, pur non avendo il ricorrente fatto alcun riferimento all'art. 8 del c.p.a., in ordine alla cognizione incidentale del giudice amministrativo relativa a diritti, è opportuno richiamare quanto già queste Sezioni Unite hanno di recente, testualmente, affermato (Sez. U n. 24242 del 10/09/2024): «in base all'art. 8 c.p.a., il giudice amministrativo nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva conosce, senza efficacia di giudicato, di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale.





Ciò detto, secondo le Sezioni Unite di questa Corte, la violazione dei limiti della cognizione incidentale stabiliti dall'art. 8 c.p.a. non configura un eccesso di potere giurisdizionale, ma solo un *error in procedendo*, commesso dal giudice amministrativo all'interno della sua giurisdizione (Cass. Sez. U. 13 aprile 2016, n. 7292; il principio risulta ripreso di recente da Sez. U. n. 19103 del 6/07/2023, n. Sez. U. n. 36636 del 14/12/2022, Sez. U. n. 18638 del 9/06/2022). Come è stato condivisibilmente osservato, "poiché l'oggetto della cognizione incidentale viene conosciuto dal giudice amministrativo sempre e soltanto in funzione della esplicazione della giurisdizione sull'oggetto conosciuto invece in via principale, il bene della vita su cui il giudice amministrativo decide e, quindi, sul quale si esercitata la sua giurisdizione, il suo *ius dicere*, e riguardo al quale assume rilevanza la figura dell'eccesso di potere giurisdizionale, è per definizione sempre e soltanto quello riguardo al quale la sua giurisdizione sussiste in via diretta e cui la cognizione incidentale è soltanto funzionale e perciò autorizzata in via incidentale" (Sez. U. n. 7292 del 13/04/2016)».

A tanto consegue l'insussistenza del vizio denunciato, non sussistendo alcuna violazione dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo.

Il ricorso deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile.

Nulla per le spese, non avendo il Comune di Roma Capitale svolto attività difensiva.

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 del 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.





Ai sensi dell'art. 13, comma 1, *quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, da atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del 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, il 11 novembre 2025.

Il Presidente

Felice Manna

