



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

STEFANO MOGINI

Presidente Aggiunto

LORENZO ORILIA

Presidente di Sezione

GIACOMO MARIA STALLA

Presidente di Sezione

ANNALISA DI PAOLANTONIO

Presidente di Sezione

ENZO VINCENTI

Presidente di Sezione

CATERINA MAROTTA

Rel. Consigliere

LUIGI ABETE

Consigliere

MARCO ROSSETTI

Consigliere

MASSIMO FALABELLA

Consigliere

Oggetto

*RIC.CONTRO
DECISIONI DI GIUDICI
SPECIALI (CONS. DI
STATO ETC.)

Ud. 10/02/2026 C.C.
Cron.

R.G. n. 14285/2025

ORDINANZA

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 14285-2025 proposto da:

██████████ elettivamente domiciliato in ROMA, ██████████
██████████, presso lo studio dell'avvocato ██████████
██████████ che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELLA CULTURA, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI
TRASPORTI, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona
dei rispettivi Ministri *pro tempore*, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*,
rappresentati e difesi dalla AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrenti -



avverso la sentenza n. 10508/2024 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 31/12/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10/02/2026 dal Consigliere CATERINA MAROTTA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale LUISA DE RENZIS, il quale chiede che la Corte dichiari il ricorso inammissibile.

FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED] ha proposto ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 31 dicembre 2024, n. 10508, non notificata, resa nel giudizio d'appello contraddistinto da r.g. n. 1279/2021, la quale ha confermato la sentenza del TAR Lazio – Roma, Sez. II, n. 13989/2020, resa all'esito del giudizio di primo grado r.g. n. 13405/2016, promosso da [REDACTED] in persona dell'allora presidente *pro tempore* Ing. [REDACTED] *"per l'annullamento della nota prot. n. [REDACTED] del 20 settembre 2016 adottata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – Direzione Generale Turismo ed avente ad oggetto le "Modifiche degli artt. 7 e 8 del Regolamento per l'adeguamento ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa in [REDACTED] nonché di ogni altro atto ad essa presupposto, collegato o comunque connesso, ivi inclusa la nota del medesimo Ministero prot. n. [REDACTED] dell'1° aprile 2016"*.

2. [REDACTED] aveva deliberato di fissare i trattamenti economici annui del presidente e del segretario generale attestandosi al limite di euro 311.658,53, anziché a quello di euro di 240.000,00 annui (al lordo dei contributi previdenziali) - prescritto dagli artt. 23-bis e 23-ter del d.l. n. 6 dicembre 2011, n. 201 – sul presupposto che [REDACTED] *«non grava sulla finanza pubblica», «non è inserito nell'elenco ISTAT delle P.A. individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196» e «non è controllato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ma sottoposto alla sola vigilanza del MIBACT», sicché non sarebbe da ritenere vincolato al rispetto di tutti i «singoli precetti» dettati in materia di*



razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ma esclusivamente al «limite complessivo di spesa».

3. Il MIBACT, con la nota della Direzione Generale "Turismo", prot. n. [REDACTED] del 20 settembre 2016, impugnata nel giudizio dinanzi al TAR, rilevava che la suddetta modifica apportata all'art. 8 del Regolamento, si poneva in contrasto con la *«normativa vigente»*, in quanto [REDACTED] risultava assoggettato anche ai generali limiti di spesa posti per pubblici emolumenti o retribuzioni ai sensi dell'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, limite espressamente esteso dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 472, della l. 27 dicembre 2013, n. 147), posto che l'art. 13 del d.l. n. 66/2014 – con il quale, a partire dal 1° maggio 2014, l'importo del tetto retributivo dei lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche e delle società non quotate in borsa a totale o prevalente partecipazione pubblica e loro controllate è stato ridotto alla somma di euro 240.000,00 annui - è entrato in vigore successivamente all'art. 2, comma 2-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito in legge dalla legge n. 125/2013, ai sensi del quale l'Ente ricorrente aveva emanato il Regolamento in questione.

3. Il TAR ha respinto il ricorso [REDACTED] ritenendo che il principio desumibile dalla legge di stabilità è un principio generale in materia di razionalizzazione della finanza pubblica, applicabile anche agli enti indicati all'art. 2, comma 2-bis, del d.l. n. 101 del 2013 - introdotto in sede di conversione in legge cioè agli *«enti di natura associativa (...) in quanto non gravanti sulla finanza pubblica»*, ai quali è stato imposto di adeguarsi, con propri regolamenti, solo *«ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa»*.

4. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 10508/2024 ha rigettato l'appello [REDACTED]

Ha sottolineato che l'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001 include tutti gli enti pubblici non economici, senza precisare che si deve trattare di enti pubblici *«a carico della finanza pubblica»*. Pertanto, per il combinato disposto dell'art. 23-ter, comma 1, del D.L. n. 201/2011 e dell'art. 1,



comma 2, del D.lgs. n. 165/2011 il tetto retributivo risulta di fatto applicabile a tutti gli enti pubblici ivi indicati, quand'anche gli stessi siano *"non a carico della finanza pubblica"*.

Ha aggiunto che la vocazione generale della norma che ha introdotto il tetto retributivo è stata affermata anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 124/2017.

Ha conclusivamente ritenuto che, pur non essendo [REDACTED] incluso nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, esso debba comunque conformarsi a tali limiti in virtù della sua natura pubblica e della funzione istituzionale che svolge.

Di conseguenza, ha giudicato legittimo l'intervento ministeriale che ha richiesto l'adeguamento del regolamento interno [REDACTED] al predetto limite retributivo.

5. Ha proposto ricorso per cassazione l'Ing. [REDACTED] ex presidente [REDACTED] - [REDACTED] articolando un unico motivo.

6. Il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno resistito con controricorso.

7. Con provvedimento del 01/09/2025 la Prima Presidente ha formulato proposta di definizione del ricorso ai sensi dell'art. 380 *bis* cod. proc. civ. rilevando inammissibilità dello stesso.

8. Il ricorrente, opponendosi alla proposta, ha presentato istanza di decisione ex art. 380-*bis*, comma 2, cod. proc. civ.

9. Il Procuratore generale ha presentato requisitoria scritta chiedendo dichiararsi il ricorso inammissibile.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso si censura, ai sensi dell'art. 362, co. 1, c.p.c., l'eccesso di giurisdizione per difetto di attribuzione del potere di sindacato da parte del giudice di appello, il quale avrebbe illegittimamente esteso l'applicazione di specifici obblighi di contenimento e



razionalizzazione della spesa [REDACTED] ente di natura associativa e non gravante sulla finanza pubblica.

2. Il ricorso è stato proposto esclusivamente da [REDACTED] [REDACTED] in proprio, nella qualità di ex presidente dell'ente ricorrente, ma non anche da quest'ultimo.

3. Risulta dagli atti che la sentenza del Consiglio di Stato è stata pronunciata nel giudizio tra [REDACTED] - [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro *pro tempore*, nonché nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non costituiti in giudizio.

Risulta, altresì, che era stato sempre [REDACTED] che aveva impugnato dinanzi al TAR la nota della Direzione Generale "Turismo" del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prot. n. [REDACTED] del 20 settembre 2016, avente a oggetto «*Modifiche degli artt. 7 e 8 del "Regolamento per l'adeguamento ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa in [REDACTED] e i relativi atti collegati o presupposti.*

Il ricorso per cassazione è proposto da un soggetto diverso dalla parte originaria.

4. La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo affermato che, in tema d'impugnazione, la legittimazione spetta solo alle parti tra le quali la sentenza è stata pronunciata e non anche a colui che è rimasto estraneo al relativo giudizio, il quale, anche se effettivo titolare del rapporto sostanziale dedotto nel processo, è solo terzo rispetto alla pronuncia resa "*inter alios*", la cui impugnazione va dichiarata inammissibile (Cass., Sez. 5, 3 agosto 2016, n. 16177; Cass., Sez. 2, 23 luglio 1994, n. 6886) e successivamente ribadito che, nel giudizio di cassazione, mancando un'espressa previsione normativa che consenta al terzo di prendervi parte con facoltà di esplicitare difese, è inammissibile l'intervento di soggetti che non abbiano partecipato alle pregresse fasi di merito, fatta eccezione per il



successore a titolo particolare nel diritto controverso, al quale tale facoltà deve essere riconosciuta ove non vi sia stata precedente costituzione del dante causa od ove tale costituzione non abbia riguardato il diritto oggetto di cessione (Cass., Sez. 1, 1° marzo 2022 n. 6774; Cass., Sez. 3, 10 ottobre 2019, n. 25423).

È stato, altresì, di recente precisato che la legittimazione al ricorso per cassazione - e all'impugnazione in genere, fatta eccezione per l'opposizione di terzo - spetta solo a chi ha formalmente assunto la qualità di parte (non rileva se presente o contumace, originaria o intervenuta) nel precedente grado conclusosi con la decisione impugnata, indipendentemente dall'effettiva titolarità del rapporto giuridico sostanziale dedotto in giudizio, poiché con l'impugnazione non si esercita un'azione, bensì un potere processuale che è attribuito solo a chi ha partecipato al processo (v. Cass., Sez. 3, 18 dicembre 2024, n. 33135).

I suddetti principi appaiono estensibili anche all'impugnazione proposta, come nella fattispecie, dall'ex amministratore di un ente (anche se direttamente interessato - quale presidente *pro tempore* - all'annullamento della nota prot. n. [REDACTED] del 20 settembre 2016 adottata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - Direzione Generale Turismo), spettando il relativo potere solo all'ente che è stato parte del giudizio.

5. Da tanto consegue che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

6. La regolamentazione delle spese segue la soccombenza.

7. Poiché all'esito dell'opposizione alla proposta di definizione anticipata o accelerata del giudizio, ai sensi dell'art. 380-*bis*, ultimo comma, cod. proc. civ., il giudizio è stato definito in conformità alla proposta, deve essere applicato l'art. 96, terzo e quarto comma, cod. proc. civ., con la conseguente condanna ulteriore del ricorrente soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata nonché, in favore della cassa delle



ammende, di una somma di denaro non inferiore ad euro 500,00 e non superiore ad euro 5.000,00, somme che si liquidano direttamente in dispositivo.

8. Sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115/2002 -, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte dichiara il ricorso inammissibile; condanna il ricorrente al pagamento, in favore delle Amministrazioni controricorrenti, delle spese del presente giudizio di legittimità, liquidate in complessivi euro 4.000,00 per compensi professionali oltre spese prenotate a debito nonché della ulteriore somma, ex art. 96 comma 3, cod. proc. civ., di euro 2.000,00; condanna, altresì, il ricorrente al pagamento, ai sensi dell'art. 96, comma 4, cod. proc. civ., in favore della cassa delle ammende, della somma di euro 2.000,00.

In applicazione 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 del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di cassazione, in data 10 febbraio 2026.

Il Presidente
Stefano Mogini

