



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Oggetto:

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA	Presidente Aggiunto
ANTONIO MANNA	Presidente di sezione
ROSA MARIA DI VIRGILIO	Presidente di sezione
ALBERTO GIUSTI	Presidente di sezione
ENRICO SCODITTI	Consigliere
FRANCESCO TERRUSI	Consigliere
IRENE TRICOMI	Consigliere
MASSIMO FALABELLA	Consigliere-Rel.
MAURO CRISCUOLO	Consigliere

Giurisdizioni  
speciali - Consiglio  
di Stato -  
Violazione dei  
limiti della  
cognizione  
incidentale -  
Eccesso di potere  
giurisdizionale

Ud.11/06/2024 CC

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 532/2024 proposta da:

**I.N.P.S. – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE,**  
in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente  
domiciliato in

;

**- ricorrente -****contro**

**TELEREGIONE S.R.L.,** in persona del legale rappresentante *pro*  
*tempore*, elettivamente domiciliata in presso





lo studio dell'avvocato  
difende;

che la rappresenta e

**- controricorrente -**

**nonché contro**

**CURATORE DEL FALLIMENTO DELLA JET SET S.R.L., MINISTERO  
DELLO SVILUPPO ECONOMICO, CO.RE. COM. - COMITATO  
REGIONALE PER LE COMUNICAZIONI DELLA REGIONE PUGLIA e  
REGIONE PUGLIA;**

**- intimati -**

avverso la sentenza n. 9142/2023 del CONSIGLIO DI STATO, depositata  
il 23/10/2023.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio  
dell'11/06/2024 dal Consigliere MASSIMO FALABELLA;  
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale STANISLAO  
DE MATTEIS, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

### **FATTI DI CAUSA**

1. – Teleregione s.r.l. ha presentato la domanda relativa al bando  
per l'attribuzione dei benefici economici previsti dalla l. n. 448/1998 e  
dal d.m. 5 novembre 2004, n. 292 per l'anno 2015: ai sensi dell'art. 2,  
comma 1, lett. a), del citato decreto ministeriale «*sono escluse  
dall'erogazione del contributo [...] le emittenti che non risultino in regola  
con il versamento dei contributi previdenziali*».

Con nota del 23 febbraio 2016 l'INPGI (Istituto Nazionale di  
Previdenza dei Giornalisti) ha attestato la correttezza contributiva di  
Teleregione relativamente alla posizione di cinque giornalisti dipendenti  
alla data del 31 dicembre 2015. Con successiva nota del 24 marzo  
2016, lo stesso INPGI ha poi comunicato al Comitato Regionale per le  
Comunicazioni Puglia che Teleregione «non presenta[va] uno stato di





regolarità contributiva», e ciò avendo preso atto della definizione di un contenzioso insorto per «omesso assoggettamento a contribuzione di somme percepite da alcuni giornalisti, per il periodo agosto 2001 - luglio 2006». Era accaduto che con verbale di accertamento dell'8 settembre 2006 INPGI aveva rilevato, relativamente ai cinque giornalisti in questione, un mancato versamento contributivo per complessivi euro 123.000,00. Teleregione aveva contestato di essere incorsa in detta violazione allegando di aver effettuato i versamenti dovuti ancorché, e in buona, fede, in favore di un diverso ente previdenziale (ENPALS, oggi INPS, in luogo di INPGI) il quale, ai sensi della normativa di settore, era tenuto a rimmetterli all'istituto legittimato a riceverli.

Con delibera del 19 luglio 2016, di approvazione della graduatoria, il Comitato Regionale per le Comunicazioni Puglia ha rilevato la «non regolarità contributiva» di Teleregione e disposto l'«azzeramento» del «punteggio relativo ai giornalisti».

2. — Il provvedimento è stato impugnato avanti al TAR della Puglia da Teleregione, la quale ha dedotto che il versamento effettuato ad ENPALS era da ritenersi liberatorio quanto alla propria obbligazione contributiva ai sensi dell'art. 116, comma 20, della l. n. 388/2000: norma, questa, che imponeva al percettore delle somme il trasferimento delle stesse in favore del soggetto legittimato a riscuoterle.

L'impugnazione è stata accolta.

3. — L'appello proposto avverso la pronuncia del TAR è stato respinto dal Consiglio di Stato con sentenza del 23 ottobre 2023.

In sintesi, e per quanto qui rileva, il Giudice del gravame ha anzitutto osservato che l'art. 116, comma 20, della l. n. 388/2000 era univoco nel riconoscere un effetto liberatorio ai versamenti effettuati a un diverso ente previdenziale e nel configurare un correlativo obbligo — quanto al trasferimento delle somme all'ente titolare — non subordinato ad una istanza del privato. In conseguenza, ha ritenuto





l'irrelevanza del preteso ritardo con il quale l'appellata avrebbe avanzato all'ente percettore la richiesta di traslazione delle somme a INPGI: ritardo che oltretutto risultava insussistente, stante la richiesta formulata da Teleregione a ENPALS il 30 maggio 2006. La decisione si sofferma poi su altri aspetti: così, è stato rilevato non potersi attribuire a una sentenza pronunciata dalla Corte di appello di Roma, vertente sulla ripetizione delle somme indebitamente versate a ENPALS, il portato di un accertamento quanto all'impossibilità del trasferimento dei detti importi all'ente previdenziale legittimato a riceverli; è stata inoltre disattesa la tesi di INPS per la quale l'attestazione di regolarità contributiva da ultimo rilasciata all'appellata non avrebbe sanato, poiché successiva alla scadenza del termine di presentazione delle domande, la posizione della stessa nell'ambito della procedura in questione.

4. — INPS ha proposto ricorso per cassazione, basato su di un motivo, contro la nominata sentenza del Consiglio di Stato. A tale impugnazione ha resistito con controricorso Teleregione.

INPS ha depositato memoria.

Il Pubblico Ministero ha concluso per la declaratoria di inammissibilità del ricorso.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. — Viene dedotta la violazione o falsa applicazione degli artt. 24, 25, 103 e 113 Cost. in relazione agli artt. 7 e 8 c.p.a. e all'art. 133, comma 1, lett. e, n. 1, c.p.c.. Si lamenta che il Consiglio di Stato abbia esaminato questioni inerenti all'adempimento del rapporto contributivo, così travalicando i limiti della propria giurisdizione ed invadendo quella del giudice ordinario; il Giudice amministrativo non si sarebbe cioè limitato al «doveroso controllo della certificazione della regolarità contributiva», ma avrebbe «analizzato posizioni sostanziali di diritto soggettivo, afferenti al rapporto contributivo e all'obbligazione che ne scaturisce ex art. 2115 c.c., che invece non interferiscono con il detto





accertamento e che comunque non rientrano nell'ambito della sua giurisdizione». In particolare — secondo il ricorrente —, esulerebbero dalla verifica circa la legittimità della certificazione emanata dall'ente, e investirebbero il tema del rapporto contributivo, di cui deve conoscere il giudice del lavoro, le questioni circa l'efficacia liberatoria del versamento di contributi previdenziali a un ente, piuttosto che a un altro, e la correttezza della richiesta di rimborso all'uopo presentata a ENPALS il 30 maggio 2006, oltre che il giudizio sulla portata applicativa e sul valore di giudicato della richiamata sentenza della Corte di appello di Roma.

2. — Il ricorso è inammissibile.

2.1. — L'istituto ricorrente reputa che al Consiglio di Stato fosse precluso operare accertamenti, in via incidentale, circa il rapporto contributivo tra la società Teleregione e il competente ente previdenziale.

2.2. — Sul punto, merita ricordare che, 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 Cass. Sez. U. 76 luglio 2023, n. 19103, Cass. Sez. U. 14 dicembre 2022, n. 36636 e Cass. Sez. U. 9 giugno 2022, n. 18638, queste ultime non massimate in *CED*). 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» (Cass. Sez. U. 13 aprile 2016, n. 7292, cit., in motivazione).*

D'altro canto, se l'art. 8 c.p.a. conferisce al giudice amministrativo la cognizione incidentale in materia di diritti, con la sola eccezione (prevista al secondo comma dell'articolo) delle questioni sullo stato e capacità delle persone e sul falso, non vi è spazio per ritenere che taluni di tali accertamenti sfuggano alla detta cognizione. Può certo accadere che un dato accertamento sia non funzionale rispetto al *thema decidendum*: che non sia cioè realmente necessitato dalla decisione sull'oggetto della domanda. Ma ciò non ha le ricadute che il ricorrente ipotizza: in tale evenienza viene eventualmente in discorso un semplice errore di giudizio — appunto afferente al nesso di pregiudizialità esistente tra la causa principale e la questione decisa *incidenter tantum* — che resta interno ai limiti del potere giurisdizionale del giudice amministrativo: potere giurisdizionale che è definito dal *petitum* sostanziale della causa, da identificarsi in funzione della *causa petendi* e del rapporto dedotto in giudizio (per tutte: Cass. Sez. U. 24 gennaio 2024, n. 2368), e non in ragione dalle questioni che lo stesso giudice ritenga di decidere incidentalmente.

3. — Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

### **P.Q.M.**

La Corte

dichiara inammissibile il ricorso; condanna parte ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro 6.000,00 per compensi, oltre alle spese





forfettarie, nella misura del 15 per cento, agli esborsi, liquidati in euro 200,00, ed agli accessori di legge; ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello stabilito per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, in data 11 giugno 2024.

**Il Presidente**

*Pasquale D'Ascola*

