

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato -Adunanza Plenaria - Sentenza 22 marzo 2023, n. 11**, in Giurisprudenza Italiana n. 10/2023, pag. 2166, “In tema di rilevanza del principio di diritto enunciato dall’Adunanza Plenaria”, a cura di A. Angeletti e M. Protto.

**1. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Rimessione di una questione all’Adunanza Plenaria -Presupposti -Individuazione.**

**2. -Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Principio di diritto affermato all’Adunanza Plenaria -Vincolo per la Sezione rimettente -Sussistenza.**

1. Le possibilità di rimessione di una questione all’Adunanza Plenaria, come risulta da tali disposizioni, sono costituite dalla sussistenza di un contrasto interpretativo, dalla necessità di risolvere una questione di massima di particolare rilevanza ovvero dalla non condivisione da parte della Sezione del principio di diritto già espresso dall’Adunanza Plenaria in un altro giudizio.

2. L’art. 99 c.p.a consente - in sede di rinvio - alla Sezione rimettente di decidere la controversia sotto tutti i profili non esaminati dall’Adunanza Plenaria, il cui principio di diritto non può però essere posto in contestazione nel corso del medesimo giudizio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’U.T.G. - Prefettura di Agrigento, del Ministero dell’Interno e della Assemblea Territoriale Idrica – Ato Ag9 di Agrigento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2022 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti l’avvocato Marco De Bonis, in sostituzione dell’avvocato Massimiliano Valenza, e l’avvocato dello Stato Bruno Dettori;

1.- I signori -OMISSIS-, la -OMISSIS- s.p.a. e la -OMISSIS- s.r.l. hanno impugnato, innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, la certificazione antimafia interdittiva del 16 novembre 2018, n. -OMISSIS-, emessa dalla Prefettura di Agrigento nei confronti della -OMISSIS- s.p.a., lamentando la perdita della gestione dell’azienda, nella quale avevano investito ingenti capitali, nonché la preclusione all’esercizio della carica da parte del presidente del consiglio di amministrazione e di tutti gli altri consiglieri di amministrazione che erano espressione delle società ricorrenti, detentrici dei pacchetti azionari della società.

In esito a tale provvedimento, l’Ati-Ato Ag9, con determinazione del presidente n. -OMISSIS-, ha disposto la risoluzione della convenzione conclusa con la società per la gestione del servizio idrico integrato nella Provincia di Agrigento.

Con successivo decreto 27 novembre 2018, n. -OMISSIS- (impugnato con separato ricorso), l’Amministrazione ha nominato un Commissario Straordinario con lo scopo di proseguire le attività

legate alla convenzione, estromettendo gli odierni appellanti dalle cariche occupate nell'ambito del consiglio di amministrazione e, pertanto, dalla gestione concreta della società.

2.- Con la sentenza -OMISSIS-, il TAR – previo rigetto della richiesta di riunione del ricorso ad altre cause e dell'eccezione di difetto di giurisdizione (essendo stata prospettata la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche) – ha ritenuto il ricorso inammissibile per carenza della legittimazione attiva dei ricorrenti, rilevando, in particolare, l'inammissibilità anche in relazione alla impugnazione della determinazione di risoluzione della convenzione.

3.- I ricorrenti di primo grado hanno proposto appello innanzi al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, che, con la sentenza non definitiva 19 luglio 2021, n. 726, ha respinto le eccezioni proposte dalle Amministrazioni di difetto di giurisdizione e di inammissibilità per incompleta impugnazione della sentenza.

Nel merito, per la decisione in ordine al primo motivo del ricorso relativo alla dichiarazione del difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, il Consiglio di Giustizia ha ritenuto che vi fossero due orientamenti interpretativi contrastanti:

*i)* il primo sulla sussistenza della legittimazione ad agire soltanto in capo alla società, destinataria diretta del provvedimento;

*ii)* il secondo sulla sussistenza della legittimazione anche di soci e di amministratori per i pregiudizi patrimoniali e per la lesione della dignità e della reputazione.

Il Consiglio di Giustizia ha sollevato anche una questione subordinata, nel caso in cui l'Adunanza Plenaria avesse ritenuto sussistente la legittimazione, relativa alle conseguenze derivanti dalla mancata riunione di ricorsi connessi da parte del Tribunale amministrativo. In particolare, nella specie, il provvedimento di interdittiva antimafia era stato impugnato, con due ulteriori separati ricorsi, sia dalla società destinataria del provvedimento stesso sia da alcuni dei ricorrenti (ora appellanti).

4.- Dopo avere esposto le nozioni di interesse legittimo e di legittimazione ad agire, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza 28 gennaio 2022, n. 3:

- ha ritenuto che gli amministratori e i soci «*non sono destinatari diretti dell'esercizio del potere amministrativo, essendovi relazione diretta solo tra potere amministrativo e persona giuridica*», e possono intervenire nel processo amministrativo, quali titolari di posizioni derivate;

- ha affermato il seguente principio di diritto: «*gli amministratori ed i soci di una persona giuridica destinataria di interdittiva antimafia non sono titolari di legittimazione attiva all'impugnazione di tale provvedimento*»;

- non ha esaminato il secondo quesito, proposto in via subordinata;

- ha disposto «*la restituzione del giudizio al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, per ogni ulteriore decisione nel merito e sulle spese ed onorari del giudizio, ivi compresi quelli inerenti alla presente fase*».

5.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza 12 aprile 2022, n. 467, ha posto nuovamente alla Plenaria, nella fase del rinvio, i seguenti quesiti:

A. «*Venga chiarita la portata della decisione n.3 del 2022 ed in particolare se dalla stessa debba trarsi un vincolo di giudicato, residuando a questo Giudice unicamente l'obbligo di statuire sulle spese, ovvero se sia stato unicamente affermato il principio di diritto, chiarendo, in questo secondo caso, se questo Giudice debba valutare i profili di pregiudizialità sottoposti dalle parti in relazione al principio affermato nella richiamata decisione*»;

B. «*Come vada interpretato nell'art. 99 comma 4 cod. proc. amm. il rapporto tra decisione dell'intera controversia da parte della Plenaria o enunciazione del solo principio di diritto con restituzione per il resto al giudice a quo, e, in particolare, se si tratti di alternative paritetiche rimesse a una scelta discrezionale, ovvero di un rapporto tra regola ed eccezione, in cui l'eccezione sia ancorata ad esigenze oggettive che non consentono la concentrazione processuale*».

6.- Si sono costituiti nella presente fase del giudizio il Ministero dell'interno e la Prefettura, deducendo quanto segue:

i) «*il fatto nuovo*» del fallimento della Società dovrebbe comportare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse;

ii) la sentenza della Adunanza Plenaria n. 3 del 2022 avrebbe deciso con vincolo di giudicato la questione della legittimazione;

iii) la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 19 luglio 2022, n. 180, e la questione pregiudiziale europea sarebbe inammissibile, perché si sarebbe potuta proporre prima della rimessione alla Adunanza Plenaria.

6.1.- Si sono costituiti in questa fase gli appellanti, chiedendo che venga affermata la mancata formazione del giudicato.

6.2.- Si è costituita in giudizio l'Ati-Ato Ag9, rilevando che il ricorso in appello si dovrebbe dichiarare improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e, in ogni caso, che dovrebbe essere affermata la vincolatività della statuizione relativa all'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione.

7.- La causa è stata decisa all'esito della udienza pubblica del 12 ottobre 2022.

8.- Ritiene l'Adunanza Plenaria che non sussistono i presupposti processuali per l'esame dei quesiti formulati dalla Sezione rimettente, per carenza dei presupposti previsti dall'art. 99 del codice del processo amministrativo.

9.- La questione posta all'esame dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato riguarda gli effetti giuridici da attribuire alla sua sentenza 28 gennaio 2022, n. 3.

In particolare, la Sezione rimettente ha chiesto:

i) se tale sentenza – nell'affermare che l'interdittiva antimafia non possa essere impugnata da soci o da amministratori, ma solo dalla società destinataria dell'interdittiva stessa – debba interpretarsi nel senso che è stata emessa una statuizione con “vincolo di giudicato”, con la conseguenza che non sia più possibile esaminare le questioni pregiudiziali europee e costituzionali, ovvero abbia unicamente enunciato un “principio di diritto”, che consentirebbe l'esame delle suddette questioni;

ii) quale debba essere considerata la “regola” e quale l’“eccezione” nel rapporto tra la decisione dell'intera controversia e l'enunciazione del solo principio di diritto.

10.- L'art. 99 del codice del processo amministrativo prevede quanto segue:

i) *«la Sezione cui è assegnato il ricorso, se rileva che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo o possa dare luogo a contrasti giurisprudenziali, con ordinanza emanata su richiesta delle parti o d'ufficio può rimettere il ricorso all'esame dell'Adunanza plenaria»*, con l'aggiunta che *«l'Adunanza plenaria, qualora ne ravvisi l'opportunità, può restituire gli atti alla Sezione»* (comma 1);

ii) *«prima della decisione, il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d'ufficio, può deferire all'Adunanza plenaria qualunque ricorso, per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali»* (comma 2); iii) *«se la Sezione cui è assegnato il ricorso ritiene di non condividere un principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria, rimette a quest'ultima, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso»* (comma 3); *«l'Adunanza plenaria decide l'intera controversia, salvo che ritenga di enunciare il principio di diritto e di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente»* (comma 4).

Le possibilità di rimessione di una questione all'Adunanza Plenaria, come risulta da tali disposizioni, sono costituite dalla sussistenza di un contrasto interpretativo, dalla necessità di risolvere una questione di massima di particolare rilevanza ovvero dalla non condivisione da parte della Sezione del principio di diritto già espresso dall'Adunanza Plenaria in un altro giudizio.

Nella fattispecie in esame, l'ordinanza di rimessione del Consiglio di Giustizia è stata adottata a seguito del rinvio degli atti disposto con la citata sentenza n. 3 del 2022.

Rileva l'Adunanza Plenaria che:

a) l'art. 99 consente - in sede di rinvio - alla Sezione rimettente di decidere la controversia sotto tutti i profili non esaminati dall'Adunanza Plenaria, il cui principio di diritto non può però essere posto in contestazione nel corso del medesimo giudizio;

b) i quesiti sollevati con l'ulteriore ordinanza di rimessione non possono essere esaminati, in quanto non rientrano in nessuna delle ipotesi previste dall'art. 99 del codice del processo amministrativo.

In particolare, con il "primo quesito" è stato chiesto di stabilire se la statuizione relativa al difetto di legittimazione ad impugnare l'interdittiva antimafia da parte del presidente del consiglio di amministrazione e dei soci sia passata in giudicato ovvero si sia stata soltanto affermazione di un "principio di diritto".

Il dubbio è sorto poiché:

- la sentenza n. 3 del 2022 - al punto 13 della motivazione - ha rilevato che *«nel caso oggetto del presente giudizio, non può rinvenirsi carenza di legittimazione attiva in capo agli amministratori ed ai soci della persona giuridica colpita da interdittiva antimafia»*, mentre al successivo punto 15 ha disposto *«la restituzione del giudizio al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, per ogni ulteriore decisione nel merito e sulle spese ed onorari del giudizio, ivi compresi quelli inerenti alla presente fase»*;

- nel dispositivo essa ha enunciato *«il principio di diritto di cui in motivazione»* ed ha restituito *«per il resto il giudizio al rimettente Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana»*.

L'Adunanza Plenaria ritiene che si sia in presenza di una "questione interpretativa", che va risolta dallo stesso Consiglio di giustizia amministrativa.

Con riferimento al "secondo quesito", si tratta di una questione di interpretazione dell'ambito di applicazione dell'art. 99 del codice del processo amministrativo connessa al "primo quesito" che, in quanto tale, non può neanche essa essere esaminata.

11.- Gli atti vanno pertanto restituiti alla Sezione rimettente, per la prosecuzione del giudizio.

La natura della decisione non comporta la necessità di una decisione sulle spese, trattandosi di questione demandata all'esame della Sezione rimettente.

P.Q.M.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato restituisce gli atti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana per la decisione del giudizio, inclusa la statuizione in ordine alle spese.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata,

manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche menzionate, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone menzionate.

La presente ordinanza:

- è stata decisa in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati di seguito indicati;
- a seguito del decesso del Presidente Franco Frattini, è stata sottoposta, in data 15 febbraio 2023, a rilettura da parte del Collegio;
- è sottoscritta dal Presidente Luigi Maruotti, ai sensi dell'articolo 132 del codice di procedura civile.

Franco Frattini, Presidente

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Ermanno de Francisco, Presidente

Fabio Taormina, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere