

**L'Adunanza plenaria risolve la questione concernente l'individuazione dell'organo giurisdizionale competente a interpretare il principio di diritto enunciato dalla stessa Adunanza plenaria**

[Cons. St., A.P., sentenza 23 febbraio 2018, n. 2 – Pres. Pajno, Est. Contessa](#)

**Giustizia amministrativa – Principio di diritto formulato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – Interpretazione – Giudice competente – Individuazione**

*L'articolo 99, comma 4 cod. proc. amm. deve essere inteso nel senso di rimettere all'Adunanza plenaria la sola opzione fra l'integrale definizione della controversia e l'enunciazione di un principio di diritto, mentre non è predicabile (per ragioni sia testuali, che sistematiche) l'ulteriore distinzione in principi di diritto di carattere astratto e principi maggiormente attinenti alle peculiarità del caso concreto. (1)*

*Ai principi di diritto enunciati dall'Adunanza plenaria ai sensi dell'articolo 99, comma 4 del cod. proc. amm. non può essere riconosciuta l'autorità della cosa giudicata.*

*L'attività di contestualizzazione e di sussunzione del principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria ai sensi dell'articolo 99, comma 4, cod. proc. amm. in relazione alle peculiarità del caso concreto, spetta alla sezione cui è rimessa la decisione del ricorso. (2)*

(1,2) I. – Con la decisione in rassegna, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato affronta la problematica della individuazione dell'organo giurisdizionale competente a interpretare il principio di diritto enunciato dalla stessa Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99 c.p.a. e quella connessa relativa alla idoneità del principio di diritto affermato a conseguire l'autorità di cosa giudicata.

II. – L'ordinanza di rimessione.

Con ordinanza [31 luglio 2017 n. 3805](#) (in *Foro it.*, 2017, III, 496 nonché oggetto della [News del 17 agosto 2017](#), cui si rinvia per ogni riferimento di giurisprudenza e dottrina sulla funzione nomofilattica ex art. 99 c.p.a.), la quarta sezione del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria la questione concernente l'individuazione del giudice competente ad interpretare il principio di diritto in precedenza reso dalla stessa plenaria.

La questione è sorta nell'ambito di un giudizio di revocazione, così come proposto dalla parte soccombente avverso una sentenza adottata all'esito di giudizi successivi a precedenti interventi della plenaria.

In specie, la sentenza oggetto di revocazione faceva riferimento alle statuizioni rese dalla plenaria con le note decisioni 20 marzo 2015 n. 3 (in *Foro it.*, 2016, 2, III, 114 con nota di TRAVI) e 2 novembre 2015 n. 9 (in *Foro it.*, 2016, 2, III, 65 con nota di CONDORELLI).

In sede di revocazione parte ricorrente ha contestato la corretta applicazione da parte della sentenza revocanda dei principi resi dalla plenaria, anche rispetto agli effetti delle relative statuizioni.

Sulla scorta di tale ricostruzione l'ordinanza di rimessione in oggetto ha prospettato il contrasto fra due possibili soluzioni.

Da un lato, a favore della necessaria rimessione alla plenaria, militerebbe la considerazione che, diversamente opinando, la interpretazione resa "a valle" dalla sezione semplice potrebbe incidere sul contenuto precettivo e nomofilattico del principio enunciato dall'Adunanza plenaria.

Dall'altro lato, a favore della competenza della singola sezione, militerebbero considerazioni volte ad evitare un eccessivo "ingessamento" del rapporto tra Adunanza plenaria e sezione semplice, che comporterebbe sia una incisione sensibile dei normali poteri di interpretazione del giudice di rinvio, sia la possibilità di appesantimenti processuali, dovuta a reiterate "navette" tra sezione ed Adunanza plenaria.

Inoltre la sezione ha chiesto all'Adunanza plenaria di chiarire se, ed in quale misura, ai principi da essa enunciati possa applicarsi l'"autorità di cosa giudicata", e, dunque, in quale misura con riferimento a detto principio, possa ricorrere l'ipotesi revocatoria, di cui all'art. 395 n. 5 c.p.c., una volta che lo stesso risultasse "non applicato" dalla Sezione, che non ha invece disposto ai sensi dell'art. 99, co. 3, c.p.a..

### III. – La decisione dell'Adunanza plenaria.

Con la decisione in rassegna l'Adunanza plenaria, dopo aver premesso che la propria precedente statuizione resa con la sentenza n. 9 del 2015 in ordine all'esperibilità del soccorso istruttorio in caso di mancata indicazione degli oneri per la sicurezza cc.dd. 'interni o aziendali' rappresenta soltanto l'enunciazione di un principio di diritto ai sensi dell'articolo 99, comma 4 del c.p.a. come tale priva di valenza decisoria, precisa la portata dell'art. 99 c.p.a. in relazione ai quesiti posti dalla sezione rimettente, nei termini che seguono:

a) allorquando l'Adunanza plenaria enuncia un principio di diritto ai sensi dell'articolo 99, comma 4 cod. proc. amm., non vi è spazio sistematico per ammettere un'indagine circa il maggiore o minore grado di astrattezza del medesimo principio in relazione alle peculiarità del giudizio *a quo*; tale disposto normativo contempla un'opzione binaria consentendo al giudice della nomofilachia di scegliere fra l'integrale definizione della controversia e l'enunciazione di un principio, con rimessione per il resto al Giudice *a quo* mentre non ammette la possibilità di articolare ulteriormente l'enunciazione del

principio di diritto secondo diversi livelli di astrattezza o – correlativamente – di aderenza alle peculiarità della vicenda di causa;

b) nella fisiologica dinamica dei rapporti fra il Giudice della nomofilachia e quello del giudizio *a quo*, a seguito dell'enunciazione del principio di diritto da parte del primo, spetterà a quest'ultimo l'attività di contestualizzazione della *regula iuris* in relazione alle peculiarità del caso concreto, dovendosi in via di principio escludere forme di sostanziale ibridazione fra l'enunciazione di un principio e la definizione di una vicenda puntuale;

c) ai principi di diritto affermati dalla plenaria non può essere riconosciuta l'autorità della cosa giudicata in relazione alla controversia nel cui ambito sono stati resi; ciò in quanto l'enunciazione da parte dell'Adunanza plenaria di un principio di diritto nell'esercizio della propria funzione nomofilattica non integra l'applicazione alla vicenda per cui è causa della *regula iuris* enunciata e non assume quindi i connotati tipicamente decisori che caratterizzano le decisioni idonee a far stato fra le parti con l'autorità della cosa giudicata e con gli effetti di cui all'articolo 2909 cod. civ. e di cui all'articolo 395, n. 5) c.p.c.;

d) in difetto dell'autorità della cosa giudicata il principio di diritto enunciato dalla plenaria non può costituire parametro di difformità rilevante ai sensi dell'articolo 395, n. 5), c.p.c.;

e) è anche possibile che la plenaria avvalendosi del potere decisorio certamente ammesso dall'articolo 99, comma 4 cod. proc. amm. definisca con sentenza non definitiva la controversia, restituendo per il resto il giudizio alla Sezione remittente, se del caso, previa enunciazione di un principio di diritto. In tali ipotesi il giudice *a quo* potrà definire con la massima latitudine di poteri decisionali i capi residui della controversia che gli sono stati demandati, restando tuttavia astretto al vincolo del giudicato formatosi sui capi definiti dall'Adunanza plenaria;

f) a valle della pronuncia dell'Adunanza plenaria e laddove quest'ultima non si sia avvalsa del potere di decidere l'intera controversia, il giudice *a quo* resta nuovamente investito in modo pieno della *potestas decidendi*, ben potendo – ad esempio – apprezzare ai fini decisori ragioni di improcedibilità, ovvero anche questioni processuali rilevabili d'ufficio;

g) l'unico vincolo legale posto in modo indefettibile a carico della sezione rimettente nelle ipotesi di cui all'articolo 99, comma 4, seconda parte del cod. proc. amm. è quello di cui al precedente comma 3 e cioè l'obbligo di rimettere all'Adunanza plenaria la decisione del ricorso in caso di mancata condivisione di un principio di diritto dalla stessa enunciato;

h) l'attività di contestualizzazione e di sussunzione del caso concreto nel principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria ai sensi dell'articolo 99, comma 4 del cod. proc. amm. in relazione alle peculiarità del caso concreto spetta alla sezione cui è rimessa la decisione del ricorso;

i) qualunque operazione di riconduzione di una *regula iuris* al caso concreto postula un'attività *lato sensu* interpretativa, risultando tale attività di contestualizzazione incoercibilmente connaturata a qualunque attività decisionale; tale attività deve essere necessariamente svolta dal giudice remittente il quale sia chiamato ad applicare nel caso concreto il principio di diritto enunciato dal giudice della nomofilachia.

IV. – Per completezza sul punto, oltre ai precedenti in tema richiamati nella [News del 17 agosto 2017](#), si segnala:

j) Cass. civ., sez. I, 10 maggio 2017, n. 11504 in *Foro it.* 2017, I, 1895. con nota critica di CASABURI e MONDINI nella parte in cui si discosta dal principio enunciato dalle sezioni unite (sentenze nn. 11490 e 11492 del 29 novembre 1990 in *Foro it.*, 1991, I, 67, e *id.*, Rep. 1991, voce Matrimonio, n. 210), in materia di determinazione dell'assegno divorzile (quello che privilegia il parametro del tenore di vita familiare), senza rimettere a queste ultime la decisione, ritenendo di fatto non vincolante l'art. 374, 3° comma, c.p.c.;

k) Cass. civ., sez. un., ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675 in *Foro it.*, Rep., 2014, Procedimento civile 5190, n. 146 secondo cui “*L’overruling delle sezioni unite in materia processuale è giustificato solo quando l’interpretazione fornita dal precedente risulti manifestamente arbitraria e pretestuosa o dia luogo a risultati disfunzionali, irrazionali o «ingiusti», atteso che l’affidabilità, prevedibilità e uniformità dell’interpretazione delle norme processuali costituisce imprescindibile presupposto di uguaglianza tra i cittadini e di «giustizia» del processo (nella specie, applicando l’enunciato principio, le sezioni unite hanno confermato l’indirizzo di cui alla propria sentenza n. 9535 del 2013, circa l’individuazione del momento di litispendenza nei procedimenti introdotti con citazione, malgrado la richiesta di chiarimenti avanzata da una sezione semplice pochi mesi dopo quella pronuncia)*”; sempre sulla esigenza di garantire la stabilità delle norme processuali si veda Cass. civ., sez. un., 23 gennaio 2015, n. 1238 in *Foro it.*, 2015, I, 2062, con note di COSTANTINO G. e PROTO PISANI;

l) Corte cost., 25 giugno 2015, n. 119 in *Foro it.*, 2015, I, 2602; *Dir.*, immigrazione e cittadinanza, 2015, fasc. 1, 178; *Giur. costit.*, 2015, 945, con nota di ESPOSITO; *Diritti lavori mercati*, 2015, 390 (m), con nota di McBRITTON che respinge l’eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione osservando che “*l’ordinanza di rimessione è stata emessa nell’ambito di un giudizio destinato ad essere definito con una pronuncia, in rito, di inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse. E tuttavia l’inammissibilità del ricorso e la particolare importanza della questione giustificano, ad avviso della Corte di cassazione, l’enunciazione del principio di diritto nell’interesse della legge ai sensi dell’art. 363, 3° comma, c.p.c.. In base a tale disposizione, in presenza di un ricorso inammissibile, la Corte di cassazione è investita del potere di decidere essa stessa se esaminare ugualmente la questione, enunciando — qualora la ritenga di interesse generale — il principio di diritto, ossia una regola di giudizio che — sebbene non influente*

*nella concreta vicenda processuale — serve tuttavia come criterio di decisione di casi futuri. Il potere conferito dall'art. 363, 3° comma, c.p.c. esalta il ruolo nomofilattico che è proprio della Corte di cassazione. L'istituto delinea un tipo di giudizio svincolato dall'esigenza di composizione degli interessi delle parti ed interamente rivolto alla soddisfazione dell'interesse — generale ed oggettivo — all'esatta interpretazione della legge".*