

La quarta sezione del Consiglio di Stato rimette all'Adunanza plenaria la questione concernente l'individuazione dell'organo giurisdizionale competente a interpretare il principio di diritto enunciato dalla stessa Adunanza plenaria

[Cons. St., sez. IV, ordinanza 31 luglio 2017, n. 3805 – Pres. ed Est. Forlenza](#)

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

Va rimessa all'Adunanza plenaria la questione se l'interpretazione del principio di diritto da essa enunciato, ove ne sia in discussione la "portata" competa alla medesima Adunanza Plenaria, cui il giudice rimettente, ove abbia perplessità (ex officio o a ciò sollecitato dalle parti), è tenuto a rimettere la questione, ovvero se tale interpretazione possa essere svolta dalla stessa Sezione cui è assegnato il ricorso, esulando tale fattispecie dall'obbligo di cui all'art. 99, co. 3, Cpa. (1).

(1) Con l'ordinanza richiamata in epigrafe, la quarta sezione rimette 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 in sede di giudizio di revocazione, così come proposto dalla parte soccombente avverso una sentenza adottata all'esito di giudizi successivi a precedenti rimessioni alla 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 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.

II.- Sull’art. 99 del codice del processo amministrativo, si segnala:

a) Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016, n. 19, in *Foro it.* 2017, III, 309 con nota di GAMBINO, nonché oggetto della [News US in data 1 agosto 2016](#) (cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza sulla funzione nomofilattica esercitata ex art. 99 cit.), secondo cui: <<I) *La sezione del Consiglio di Stato cui è assegnato un ricorso, qualora non condivida un principio di diritto enunciato dall’Adunanza plenaria su una questione vertente sull’interpretazione o sulla validità del diritto dell’Unione Europea, può alternativamente: a) rimettere previamente la questione all’Adunanza plenaria affinché questa riveda il proprio orientamento; b) adire la Corte di giustizia ex art. 267 TFUE ai fini di una pronuncia in via pregiudiziale; c) disattendere direttamente il principio di diritto enunciato dall’Adunanza plenaria ove esso risulti manifestamente in contrasto con una interpretazione del diritto dell’Unione già fornita, in maniera chiara ed univoca, dalla giurisprudenza comunitaria; II) L’Adunanza plenaria, qualora sia chiamata a decidere una questione analoga ad altra pendente innanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea, può alternativamente: a) disporre la sospensione c.d. impropria del giudizio in attesa che si pronunci il giudice europeo; b) sollevare a sua volta una questione pregiudiziale; c) decidere comunque la questione anche alla luce dei dubbi di compatibilità comunitaria manifestati in occasione della precedente rimessione>>; sulla portata applicativa dell’art. 99 c.p.a. in relazione alla interpretazione del diritto europeo da parte della Adunanza plenaria e delle singole sezioni del Consiglio di Stato, cfr. Corte giust. UE, grande sezione, 5 aprile 2016, C-689/13, *Puligienica*, in *Foro it.*, 2016, IV, 324, con nota di SIGISMONDI, nonché oggetto della [News US in data 7 aprile 2016](#) (cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza);*

b) Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9, in *Foro it.*, 2016, III, 65, con nota di CONDORELLI, che si è pronunciata sulla interpretazione di principi formulati da precedenti sentenze della medesima Plenaria in relazione alla configurabilità di una ipotesi di *overruling*;

c) Cons. Stato, Ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4, in *Foro it.*, 2015, III, 265, con nota di TRAVI; *Foro Amministrativo* (II) 2015, 9, 2206 con nota di SILVESTRI, che si è soffermata sui presupposti, ex art. 99, 4° comma, c.p.a., in presenza dei quali l’Adunanza plenaria, investita della questione, in omaggio al principio di economia processuale e per esigenze di celerità, di regola decide la controversia anche nel merito, salva la presenza di ulteriori esigenze istruttorie (richiamando quanto già sancito da Cons. Stato, Ad. plen., 13 giugno 2012, n. 22, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 1030, con nota di USAI; *Corriere merito*, 2012, 969 (m), con nota di CICCHESE);

d) Cons. Stato, Ad. plen., 10 dicembre 2014, n. 34, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 171, con nota di MANFREDI; *Foro amm.*, 2015, 1363 (m), con nota di AMATO, che si è soffermata sulla natura obbligatoria o facoltativa del rinvio ex art. 99 c.p.a.;

e) Cons. stato, Ad. plen., 9 ottobre 2013, n. 22, in *Foro it.*, 2013, III, 561; *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 3, 908 con nota di PRIMERANO, in cui si individuano le eccezionali ipotesi in relazione alle quali la speditezza del rito impedisce l'applicazione dell'art. 99 c.p.a.;

f) Cons. Stato, Ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14, in *Giust. civ.*, 2011, I, 2980, secondo cui <<Ai sensi dell'art. 99, 5° comma, cod. proc. amm., l'adunanza plenaria può esprimere il principio di diritto nell'interesse della legge anche nei casi in cui l'esito della controversia prescinda, in concreto, dalla soluzione delle questioni di diritto deferite; detta facoltà sussiste, quindi, sia nelle ipotesi in cui la pronuncia assume contenuto meramente processuale, sia nelle eventualità in cui la decisione incide sul merito della controversia, ma si incentra su un tema logicamente pregiudiziale rispetto a quello oggetto del deferimento>>;

g) Cons. Stato, sez. V, 31 ottobre 2013, n. 5246, secondo cui <<Nel processo amministrativo, sulla scorta del tenore testuale delle norme divise dall'art. 99, 1° e 3° comma, c.p.a., dello scopo delle medesime (garantire la certezza del diritto attraverso il rafforzamento della funzione nomofilattica dell'adunanza plenaria del consiglio di stato) e del necessario rispetto del principio costituzionale del giudice naturale (art. 25, 1° comma, cost.), devono ritenersi di stretta interpretazione entrambe le ipotesi di deferimento della causa all'adunanza plenaria: quella facoltativa (art. 99, 1° comma, c.p.a.), allorché la sezione riscontri un contrasto di giurisprudenza reale o potenziale (perché non intende seguire l'indirizzo consolidato); quella obbligatoria (art. 99, 3° comma, c.p.a.), ove la sezione intenda rimettere in discussione un principio di diritto già enunciato dall'adunanza plenaria>>;

h) Cons. Stato, sez. III, 6 agosto 2014, n. 4185, in *Foro it.*, 2014, III, 557 con nota di TRAVI (cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza sull'art. 99 c.p.a.), secondo cui <<La violazione dell'art. 99, 3° comma, cod. proc. amm., che impone a una sezione del consiglio di stato di rimettere la questione all'adunanza plenaria se ritenga di non condividere un principio di diritto già affermato dalla stessa adunanza plenaria, non costituisce motivo per proporre il ricorso per revocazione per errore di fatto>>;

i) Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8636, in *Foro it.*, 2011, III, 82, con note di TRAVI e PIGNATELLI, che ha ritenuto applicabile l'obbligo della sezione di seguire il principio formulato dalla Plenaria, come sancito dall'art. 99, co.3, c.p.a., in relazione a decisioni dell'organo nomofilattico antecedenti all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.