

Per l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato gli amministratori e i soci di una persona giuridica destinataria di interdittiva antimafia non sono titolari di legittimazione attiva all'impugnazione di tale provvedimento.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 gennaio 2022, n. 3 – Pres. Patroni Griffi, Est. Forlenza

Giustizia amministrativa – Legittimazione e interesse a ricorrere – Interdittiva antimafia – Amministratori e soci

Gli amministratori ed i soci di una persona giuridica destinataria di interdittiva antimafia non sono titolari di legittimazione attiva all'impugnazione di tale provvedimento (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, in conformità al rigoroso orientamento dalla stessa seguito sull'accertamento delle condizioni dell'azione, ha ritenuto che gli amministratori e i soci di una persona giuridica destinataria di interdittiva antimafia non sono titolari di legittimazione attiva all'impugnazione del provvedimento.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato l'oggetto della controversia e le argomentazioni del remittente, ha osservato quanto segue:

- a) posta l'esclusione della partecipazione dei soggetti interessati al procedimento volto all'emanazione dei provvedimenti interdittivi, desumibile dagli artt. 84 e 91 [d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159](#), non appare possibile, per riconoscere la legittimazione attiva in sede processuale, argomentare in termini di bilanciamento del sacrificio delle garanzie procedurali ovvero di compensazione della omessa garanzia del contraddittorio endoprocedimentale per il tramite di un riconoscimento di legittimazione ad agire, infatti;

- a1) ciò che rileva è la individuazione della sussistenza o meno di una situazione giuridica soggettiva in capo agli amministratori e ai soci della persona giuridica, con la conseguenza che, laddove tale situazione venga individuata ed abbia la consistenza di interesse legittimo, su di essa potrà fondarsi la legittimazione ad agire in giudizio a tutela della posizione medesima, in piena attuazione degli artt. 24 e 113 Cost. e la stessa possibilità di partecipazione procedimentale; non sussistendo, in caso contrario, né la legittimazione ad agire né quella a partecipare al procedimento;

a2) anche in sede di partecipazione procedimentale sono ipotizzabili diverse forme e livelli di partecipazione: una partecipazione piena ai destinatari diretti del provvedimento ovvero a coloro che dall'emanazione del medesimo possano subire un pregiudizio (cointeressati in sede procedimentale), cui corrisponde in sede processuale la legittimazione ad agire e a resistere in giudizio; un'ulteriore forma di partecipazione, riconosciuta ai soggetti portatori di interessi pubblici o privati cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, cui corrisponde in sede processuale l'intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum*;

a3) con il [d.l. 6 novembre 2021, n. 152](#), il legislatore, introducendo modifiche agli artt. 92 e 93 d.lgs. n. 159 del 2011, ha previsto forme di partecipazione del soggetto destinatario del provvedimento di informazione antimafia interdittiva assegnandogli un termine per presentare osservazioni scritte. Tale disciplina, da un lato, prevede quindi una specifica forma di partecipazione procedimentale, dall'altro, rende palese come il legislatore ritenga titolare di una situazione giuridica tale da legittimarlo alla partecipazione procedimentale il solo soggetto possibile destinatario della misura interdittiva e non altri (amministratori e soci);

b) occorre pertanto individuare la sussistenza o meno di una posizione soggettiva in capo agli amministratori e ai soci della persona giuridica, con la conseguenza che, solo qualora tale posizione venga individuata e abbia la consistenza di interesse legittimo e questo subisca "pregiudizio" dall'esercizio del potere amministrativo, su di essa potrà fondarsi la legittimazione ad agire in giudizio a tutela della posizione medesima, in piena attuazione degli articoli 24 e 113 Cost.;

b1) la giurisprudenza amministrativa ha variamente affermato che nel processo amministrativo impugnatorio, la legittimazione e l'interesse al ricorso integrano condizioni dell'azione necessarie per consentire al giudice adito di pronunciare sul merito della controversia, condizioni che devono esistere al momento della proposizione della domanda e persistere fino alla decisione della controversia;

b2) legittimazione e interesse trovano giustificazione nella natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, che non risulta preordinata ad assicurare la generale legittimità dell'operato pubblico, ma tende a tutelare la situazione soggettiva del ricorrente correlata ad

un bene della vita coinvolto nell'esercizio dell'azione autoritativa oggetto di censura;

b3) l'autorità giudiziaria deve quindi verificare l'esistenza in capo alla parte ricorrente: di una posizione qualificata e differenziata avente consistenza di interesse legittimo, correlata al bene della vita oggetto di esercizio del pubblico potere, idonea a distinguere il ricorrente da ogni altro consociato; di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente, suscettibile di essere beneficiato da un'eventuale sentenza di accoglimento della propria impugnazione;

b4) ciò che caratterizza l'interesse legittimo e che lo differenzia dal diritto soggettivo è la sua inerenza alla esistenza e soprattutto all'esercizio del potere amministrativo: *“l'interesse legittimo, infatti, non è percepibile sul piano, per così dire, “statico”, senza, cioè, che la pubblica amministrazione abbia esercitato o negato di esercitare, nei confronti del soggetto, il potere del quale essa è titolare”;*

b5) pertanto, la posizione di interesse legittimo, cui inerisce la legittimazione ad agire in sede processuale, presuppone ed esprime necessariamente una relazione intercorrente tra un soggetto che ha o intende ottenere una data utilità e la pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere ad essa attribuito dall'ordinamento giuridico, sia che tale utilità consista nel neutralizzare l'esercizio del potere amministrativo, a tutela di un patrimonio giuridico già esistente che verrebbe altrimenti compresso, sia se volta ad ottenere l'esercizio del potere amministrativo negato dall'amministrazione;

b6) in entrambe le ipotesi esiste un rapporto diretto e immediato tra esercizio del potere amministrativo e l'interessato all'esercizio del potere medesimo. *“Tale relazione diretta si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo e suoi effetti interessano direttamente (ed univocamente) il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo”;*

b7) il primo riflesso di tale relazione diretta e immediata è rappresentato dalla c.d. partecipazione procedimentale, in relazione alla quale l'art. 7 l. n. 241 del 1990 ne individua i soggetti titolari;

b8) ulteriore riflesso della relazione diretta e immediata tra soggetto titolare di interesse legittimo e pubblica amministrazione è rappresentato dal potere di agire in giudizio per la tutela del proprio interesse legittimo compromesso dall'esercizio o dal mancato esercizio del potere amministrativo. Il giudizio amministrativo tende ad

assicurare tutela al ricorrente attraverso l'eliminazione del provvedimento lesivo, ma l'effetto proprio della sentenza costitutiva di annullamento si produce direttamente e solo nel patrimonio giuridico del soggetto per il quale si è instaurata una particolare relazione con la pubblica amministrazione;

b9) le caratteristiche di "personale" e "diretto", che devono assistere l'interesse legittimo, svolgono sul piano sostanziale anche il ruolo di definire l'ambito della possibile titolarità della posizione giuridica, il riconoscimento e la tutela della medesima da parte dell'ordinamento giuridico;

b10) l'interesse è personale in quanto si appunta solo in capo al soggetto che si rappresenta come titolare;

b11) l'interesse è diretto in quanto il suo titolare è posto in una relazione di immediata inerenza con l'esercizio del potere amministrativo;

b12) *"Ne consegue che non possono esservi posizioni di interesse legittimo nei confronti della pubblica amministrazione nell'esercizio del potere amministrativo conferite dall'ordinamento, che non siano quelle (e solo quelle) che sorgono per effetto dello stesso statuto normativo del potere, nell'ambito del rapporto giuridico di diritto pubblico, (pre)configurato normativamente";*

b13) l'attualità dell'interesse attiene, poi, alla proiezione processuale della posizione sostanziale, alla emersione della esigenza di tutela per effetto di un atto concreto e sincronicamente apprezzabile di esercizio di potere che renda dunque necessaria l'azione in giudizio, onde ottenere tutela e quindi utile la pronuncia del giudizio;

b14) tale posizione giuridica legittima al ricorso avverso l'atto amministrativo lesivo se ed in quanto attraverso l'annullamento dell'atto si conserva o consegue l'utilità che intende perseguire o conservare il titolare. Al contrario, qualora non sia individuabile una tale posizione, ma siano enucleabili generiche posizioni di interesse, queste ultime legittimano i loro titolari a spiegare intervento in giudizio, ma non ad impugnare autonomamente il provvedimento lesivo della sfera giuridica del soggetto con il quale intrattengono a diverso titolo rapporti giuridici. *"L'ampliamento o la compressione del patrimonio giuridico, come si è già avuto modo di osservare, devono derivare direttamente dall'esercizio del potere amministrativo e solo questo determina, in sede processuale, la legittimazione ad agire";*

- c) nel caso di specie, si rinviene carenza di legittimazione attiva in capo ad amministratori e soci della persona giuridica colpita da interdittiva antimafia:
- c1) secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa, il decreto prefettizio può essere impugnato dal soggetto che ne patisce gli effetti diretti e, quindi, dal destinatario dell'atto, in quanto solo il destinatario subisce la lesione immediata e diretta alla sua posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo che consente il ricorso dinanzi al giudice amministrativo;
 - c2) laddove la lesione lamentata dal ricorrente sia qualificata dallo stesso ricorrente come diritto alla reputazione, alla dignità, situazione giuridica soggettiva che non ha natura di interesse legittimo ma di diritto soggettivo, vi è carenza di titolarità di interesse legittimo, il che comporta ulteriori profili di inammissibilità del ricorso sotto altro aspetto;
 - c3) gli amministratori e i soci non sono destinatari diretti dell'esercizio del potere amministrativo, essendovi relazione diretta solo tra potere amministrativo e persona giuridica, ma essi emergono con un proprio possibile e riflesso pregiudizio solo per effetto di un diverso rapporto di natura contrattuale o di altro tipo che li lega al destinatario diretto, cioè la società;
 - c4) questo rapporto, estraneo alla relazione intersoggettiva tra destinatario dell'atto e pubblica amministrazione, è inidoneo a far sorgere situazioni di interesse legittimo e impedisce di configurare sul piano processuale la legittimazione ad agire nei confronti del provvedimento di interdittiva antimafia;
 - c5) ciò non significa che tale provvedimento non possa produrre pregiudizi sulla loro sfera giuridica, ma che in ogni caso questi ultimi non possono sorreggere la legittimazione a impugnare, ma solo, nell'ambito del sindacato giurisdizionale di legittimità e ricorrendone i presupposti, un intervento in giudizio.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- d) la questione è stata rimessa all'attenzione della Plenaria da Cons. giust. amm., 19 luglio 2021, n. 726 (oggetto della News US n. 17 del 18 febbraio 2022), che ha proposto le due seguenti questioni (la seconda è stata ritenuta assorbita dalla sentenza in commento): *“Se in materia di impugnazione di interdittive antimafia vada, o meno, riconosciuta, in capo ad ex amministratori e soci della società attinta, autonoma legittimazione a ricorrere, avuto riguardo alla situazione giuridica dedotta in giudizio, e se gli stessi vadano ritenuti soggetti che patiscano “effetti diretti”*

dall'adozione di provvedimenti di siffatta natura; se l'effetto devolutivo proprio dell'appello si estenda anche al caso in cui il ricorso in primo grado non sia stato riunito a ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento da parte degli stessi ovvero da diversi ricorrenti". Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: al § l), sulla presenza dell'interesse ad agire, della legittimazione al ricorso e della *legitimatio ad causam*, quali condizioni dell'azione necessarie e sufficienti per proporre domanda di annullamento, con richiamo a [Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6](#) (in *Foro it.*, 2020, III, 289, con nota di TRAVI; *Guida al dir.*, 2020, 18, 88, con nota di LADDAGA; *Giornale dir. amm.*, 2020, 520, con nota di MIRATE, MANNUCCI; *Dir. proc. amm.*, 2020, 1030 (m), con nota di FRANCA), oggetto della News US in data 13 marzo 2020; al § m), sui soggetti legittimati a impugnare le informative prefettizie; al § n), sul contraddittorio procedimentale nell'ordinamento UE e sulle sue applicazioni nell'ordinamento interno; al § o), sulla natura del procedimento che conduce all'emissione dell'interdittiva; al § r), sul diritto di difesa quale principio generale eurounitario; al § s), in tema di interdittive e specifico obbligo di contraddittorio endoprocedimentale nella giurisprudenza interna; al § t), sul principio di legalità sostanziale ed esercizio del potere interdittivo prefettizio; al § u), sulla affinità tra interdittive antimafia e misure di prevenzione; al § x), sul rapporto fra tutela dell'affidamento del privato e le ragioni che militano per una protezione avanzata dell'ordine pubblico nel procedimento interdittivo; al § aa), sul litisconsorzio necessario tra società di persone e relativi soci in ambito tributario; al § ab), per riferimenti dottrinali;

- e) per un approfondito esame della questione relativa alla selezione delle posizioni legittimanti la domanda di annullamento si vedano:

e1) [Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22](#) (oggetto della News US, n. 94 del 23 dicembre 2021), che ha tra l'altro stabilito che in materia di impugnazione di titoli edilizi va riaffermata la distinzione e l'autonomia tra legittimazione e interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, con la conseguenza che, in via di principio, è necessario verificare che siano presenti entrambe per scendere all'esame del merito della controversia. Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: al § x), sul tema della *vicinitas* in generale; al § y), sul tema della legittimazione delle associazioni e dei gruppi; al § z), sul tema dell'interesse ad agire, con ulteriori richiami giurisprudenziali; al § aa), sul tema della concezione soggettiva della

tutela nel processo amministrativo; al § bb), sul tema della utilità concreta che può trarsi dalla impugnazione di una licenza edilizia;

e2) [Cons. giust. amm., 27 luglio 2021, n. 759](#) (oggetto della [News US n. 72 del 9 settembre 2021](#)) che aveva sollevato i quesiti cui la Plenaria di cui al § e1) ha dato risposta. Alla citata News US si rinvia, oltre che per le argomentazioni del collegio: ai §§ f) e g) per la ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali sul criterio della *vicinitas*; ai §§ da h) d m) per i temi della legittimazione al ricorso e dell'interesse ad agire; ai §§ o), p) e q) sulla compresenza necessaria delle tre condizioni dell'azione nel processo amministrativo (interesse ad agire, legittimazione al ricorso, *legitimatio ad causam* attiva/passiva); al § v) per quanto riguarda la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi lesi dall'azione amministrativa come giurisdizione di tipo soggettivo e non oggettivo, ad iniziativa di parte, che presuppone l'accertamento puntuale della situazione soggettiva lesa.