



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 125 del 4 dicembre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

Le Sezioni unite annullano per diniego di giurisdizione la sentenza dell'Adunanza plenaria in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime.

Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno annullato per diniego di giurisdizione la sentenza dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, n. 18 in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime affrontando, *in limine*, alcune questioni in tema di ammissibilità del ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost., ed affermando, al contempo, che costituisce "motivo di giurisdizione", deducibile avverso una sentenza del Consiglio di Stato sotto forma di diniego ovvero rifiuto della tutela giurisdizionale, quello con cui si denuncia che il giudice amministrativo ha dichiarato, in via pregiudiziale, l'inammissibilità dell'intervento, spiegato dinanzi a sé da parte di un ente portatore di un interesse collettivo o di un ente territoriale, senza esaminare in concreto il contenuto dei loro statuti ovvero senza valutare la loro concreta capacità di farsi portatori degli interessi della collettività di riferimento.

Corte di cassazione, sezioni unite, 23 novembre 2023, n. 32559 – Pres. D'Ascola, Est. Lamorgese.

Giustizia amministrativa – Consiglio di Stato – Sentenza - Ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione – Legittimazione – Interventori nel giudizio amministrativo - Sussiste.

Giustizia amministrativa – Consiglio di Stato – Adunanza plenaria - Sentenza – Enunciazione del solo principio di diritto - Ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione – Impugnabilità

Giustizia amministrativa – Consiglio di Stato – Sentenza - Ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione – Nozione e limiti – Ammissibilità dell'intervento del terzo.

L'interventore adesivo nel giudizio amministrativo celebrato dinanzi al Consiglio di Stato non ha autonoma legittimazione ad impugnare mediante ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost. per "motivi di giurisdizione" la sentenza resa ad esito di esso laddove la parte adiuvata non abbia esercitato il proprio diritto di proporre impugnazione ovvero abbia fatto acquiescenza alla decisione ad essa sfavorevole, salvo che l'impugnazione proposta dall'interventore sia limitata alle questioni specificamente attinenti all'ammissibilità e alla qualificazione dell'intervento medesimo (1).

È ammissibile la proposizione del ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost. per "motivi di giurisdizione" anche avverso una sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che non abbia definito il merito del giudizio ma si sia limitata, ex art. 99, comma 4, c.p.a., ad enunciare il principio di diritto ed a restituire per il resto il giudizio alla sezione deferente, in quanto sussiste un'incondizionata ricorribilità per cassazione dei provvedimenti giurisdizionali aventi forma di sentenza, senza necessità di ulteriore scrutinio sulla loro portata decisoria (2).

Costituisce "motivo di giurisdizione" ex art. 111, u.c., Cost. deducibile a mezzo di ricorso per cassazione avverso una sentenza del Consiglio di Stato sotto forma di diniego ovvero rifiuto della tutela giurisdizionale (e non mero error in procedendo) quello con cui si denuncia che il giudice amministrativo ha dichiarato, in via pregiudiziale, l'inammissibilità dell'intervento spiegato dinanzi a sé da parte di un ente portatore di un interesse collettivo o di un ente territoriale senza esaminare in concreto il contenuto dei loro statuti o valutare la loro concreta capacità di farsi portatori degli interessi della collettività di riferimento in quanto trattasi di questione connessa al rango dell'interesse legittimo sostanziale fatto valere dagli interventori e siffatta pronuncia del giudice amministrativo ha l'effetto di degradare tale posizione giuridica subiettiva a interesse di mero fatto non giustiziabile (3).

(1 - 3) I. – Con la pronuncia in rassegna le Sezioni unite della Corte di cassazione, affrontando alcune questioni in tema di ammissibilità del ricorso ex art. 111, u.c., Cost. e tornando sull'annoso problema della nozione di "motivi di giurisdizione", hanno annullato con rinvio la sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 18 (in *Foro it.*, 2022, III, 121, con nota di A. TRAVI nonché oggetto della News US n. 88 del 29 novembre 2021) che aveva chiarito, in particolare, che le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34 del 2020, convertito in l. n. 77 del 2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario (e, segnatamente, con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE) e, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione, salva, tuttavia, al contempo, l'efficacia delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere sino al 31 dicembre 2023.

Le Sezioni unite, nel porre i principi di cui in massima hanno, in particolare, ritenuto fondati (con assorbimento di tutte le altre doglianze) i motivi proposti da due associazioni di categoria e dalla Regione Abruzzo a mezzo dei quali era stato denunciato, come motivo ex art. 111, u.c. Cost., un illegittimo diniego della giurisdizione, per avere l'Adunanza plenaria ritenuto inammissibile, in via generale e a priori, l'intervento da loro spiegato senza alcun

esame concreto del loro statuto (da cui sarebbe risultata evidente la loro funzione primaria di rappresentanza e difesa, in ambito nazionale, delle istanze ed esigenze delle aziende turistico-balneari) e della loro concreta capacità di farsi portatori degli interessi della collettività di riferimento.

Va evidenziato che principi analoghi a quelli posti a base della sentenza annullata dalla pronuncia in esame sono stati, invero, affermati anche dalla coeva sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 (pure in *Foro it.*, 2022, III, 121, con nota di A. TRAVI ed oggetto della News US n. 88 del 29 novembre 2021 cui si rinvia per ulteriori approfondimenti), avverso cui non risulta essere stato proposto ricorso per Cassazione ex art. 111, u.c., Cost., e a cui ha fatto seguito C.g.a., sez. giur., 24 gennaio 2022, n. 116 (in *Foro it.*, 2022, III, 121) che ha definito il merito della vicenda facendo applicazione del principio di diritto posto dall'Adunanza plenaria.

Con riguardo ad entrambe le suddette pronunce dell'Adunanza plenaria (nr. 17 e 18 del 9 novembre 2021), è, peraltro, intervenuta Corte cost. n. 154 del 2022 (in *Foro it.*, 2022, I, 2895) che ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato contro tali atti da alcuni parlamentari *uti singuli*.

Si segnala, poi, che sul tema delle proroghe delle concessioni balneari è, di recente, nuovamente intervenuta Corte di giustizia UE, sez. III, 20 aprile 2023, C-348/22, A.G.C.M. (oggetto di News UM n. 76 del 7 giugno 2023 cui si rinvia per un quadro dell'evoluzione normativa e del confronto giurisprudenziale sul tema) mettendo in luce, in risposta al quesito pregiudiziale posto dal T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. I, ord. 11 maggio 2022 n. 743, (in *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 633, nonché oggetto di approfondimento nella News US n. 56 del 14 giugno 2022), che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili può essere valutata, secondo un approccio generale e astratto (a livello nazionale), un approccio caso per caso (basato sul territorio costiero) o anche un approccio misto.

Pende, allo stato, su tema contiguo, altra questione pregiudiziale europea sollevata da Cons. Stato, sez. VII, 15 settembre 2022, n. 8010 (oggetto di News US n.106 del 25 ottobre 2022)II. – La Corte, nel formulare i principi di cui in massima e dopo aver descritto la vicenda fattuale e processuale sottesa (dando atto, in particolare, della declaratoria, contenuta nella sentenza impugnata, di inammissibilità degli interventi svolti innanzi all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, anche a sostegno delle ragioni dell'originario ricorrente, da parte di alcune associazioni di categoria e da parte della Regione Abruzzo e dei motivi portati da questi a sostegno dei proposti ricorsi in cassazione per "motivi di giurisdizione" ex art. 111, u.c., Cost.), ha osservato quanto segue:

- a) preliminarmente si deve valutare se a una parte interveniente adesiva nel giudizio di appello dinanzi all'Adunanza plenaria sia consentito impugnare autonomamente per cassazione la sentenza sfavorevole alla parte adiuvata, alla luce della giurisprudenza di legittimità che lo esclude quando il ricorso per cassazione sia proposto da chi abbia spiegato in appello intervento adesivo dipendente; al quesito deve risponderci affermativamente in quanto:

- a1) in primo luogo, nella giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione è acquisito il principio secondo cui l'interventore adesivo non ha un'autonoma legittimazione ad impugnare laddove la parte adiuvata non abbia esercitato il proprio diritto di proporre impugnazione ovvero abbia fatto acquiescenza alla decisione ad essa sfavorevole, "salvo che l'impugnazione sia limitata alle questioni specificamente attinenti la qualificazione dell'intervento" (*ex plurimis* Cass. civ., ord. I, 6 febbraio 2018, n. 2818, in *Foro it.*, rep. 2018, *Impugnazioni civili in genere*, n. 14; Cass. civ., sez. II, 30 dicembre 2016, n. 27528 in *Foro it.*, rep. 2016, *Intervento in causa e litisconsorzio*, n. 32; Cass. civ., sez. lav., 8 luglio 2013, n. 16930 in *Foro it.*, rep. 2013, *Impugnazioni civili in genere*, n. 36; Cass. civ., sez. un., 17 aprile 2012, n. 5992 in *Foro it.*, rep. 2012, *Impugnazioni civili in genere*, n. 85); la predetta deroga al principio ("salvo che...") è stata applicata con riferimento a sentenze del Consiglio di Stato impuginate ex articolo 111, comma 8, Cost. e condivisibilmente giustificata dalle Sezioni unite (Cass. civ., sez. un., ord., 29 novembre 2019, n. 31266) in senso collimante con "la costante giurisprudenza del giudice amministrativo" secondo la quale "il soggetto interveniente *ad adiuvandum* [...] non è legittimato a proporre appello in via principale e autonoma «salvo che non abbia un proprio interesse direttamente riferibile alla sua posizione, come nel caso in cui sia stata negata la legittimazione all'intervento o sia stata emessa nei suoi confronti la condanna alle spese giudiziali (v. Cons. Stato n. 3409/2018; 22 febbraio 2016, n. 724; 13 febbraio 2017 n. 614; 6 agosto 2013 n. 4121)" (Cass. civ., sez. un., ord., n. 31266 del 2019, cit.); sicché è evidente la legittimazione delle associazioni ricorrenti – e analogamente della Regione Abruzzo – a impugnare la sentenza dell'Adunanza plenaria, censurata dai predetti enti con il primo motivo dei rispettivi ricorsi (principale e incidentali adesivi) per averli estromessi dal giudizio di appello, negando la loro legittimazione a parteciparvi e, in tal modo, radicalmente conculcando (in tesi) il loro diritto di azione, oltre che di difesa e al contraddittorio;
- a2) in secondo luogo, a confermare ulteriormente la legittimazione di tali enti a proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza sfavorevole alla parte adiuvata, sebbene non impugnata da quest'ultima, è la constatazione che, dal punto di vista processual-civilistico, essi sono intervenuti nel giudizio di appello nella qualità di enti esponenziali di interessi collettivi, qualificati e istituzionali, senza ampliare il *thema decidendum* della causa, a tutela anche di diritti propri e autonomi, direttamente azionabili, connessi per l'oggetto e il titolo e finalisticamente convergenti con il diritto individuale della parte adiuvata;
- b) l'ammissibilità dei ricorsi, principale e incidentali, dev'essere esaminata anche tenendo conto che ad essere impugnata è una sentenza dell'Adunanza plenaria – cui è stata deferita la soluzione di questioni di massima di particolare importanza, su iniziativa del Presidente del Consiglio di Stato – che, dopo avere dichiarato

inammissibili gli interventi in causa, ha enunciato principi di diritto e restituito gli atti a una sezione ordinaria del Consiglio di Stato per ogni ulteriore statuizione in rito e nel merito; in proposito occorre rilevare che:

b1) in precedenza le Sezioni unite hanno affermato che “il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, sotto il profilo dell’eccesso di potere giurisdizionale, non è ammissibile avverso la sentenza resa, nell’esercizio della propria funzione nomofilattica, dall’A.P. che, a norma dell’articolo 99, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2010 (cod. proc. amm.), abbia enunciato uno o più principi di diritto e restituito per il resto il giudizio alla sezione remittente, non avendo detta statuizione carattere decisorio e definitorio, neppure parzialmente, del giudizio di appello, il quale implica una operazione di riconduzione della *regula iuris* al caso concreto che è rimessa alla sezione remittente” (Cass. civ., sent. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, in *Foro it.*, 2020, I, 246); in questa ottica, il giudizio di appello, nella fase successiva alla pronuncia dell’Adunanza plenaria, sarebbe ancora “in fieri, spettando alla sezione remittente del Consiglio di Stato non solo l’attività di contestualizzazione e sussunzione del principio enunciato dall’Adunanza Plenaria, ai fini della decisione del motivo [...], ma anche la decisione degli eventuali altri motivi di appello”; una conferma di tale impostazione è stata desunta dal ravvisato collegamento tra la impugnabilità (per eccesso di potere giurisdizionale) delle sentenze dell’Adunanza plenaria enunciativa di principi di diritto e la loro attitudine al giudicato, la quale sarebbe da escludere, visto che “il giudicato può formarsi soltanto sui capi della sentenza aventi contenuto decisorio, assolvendo l’interpretazione della norma ad una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione, e non sui principi di diritto autonomamente considerati” (Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, cit.), così come già affermato da Cons. Stato, Ad. plen., 23 febbraio 2018, n. 2 (in *Foro it.*, rep. 2018, *Giustizia amministrativa*, n. 218 e in *Giur. it.*, 2018, 1687 (m), con nota di DE SIANO, secondo cui “l’enunciazione 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 decisorii che caratterizzano le decisioni idonee a far stato fra le parti con l’autorità della cosa giudicata con gli effetti di cui all’articolo 2909 cod. civ. e di cui all’articolo 395, n. 5, cod. proc. civ. Il vincolo del giudicato può pertanto formarsi unicamente sui capi delle sentenze dell’Adunanza plenaria che definiscono – sia pure parzialmente – una controversia, mentre tale vincolo non può dirsi sussistente a fronte della sola enunciazione di principi di diritto, la quale richiede – al contrario – un’ulteriore attività di contestualizzazione in relazione alle peculiarità della vicenda di causa che non può non essere demandata alla Sezione remittente”);

b2) il collegio ha, tuttavia, ritenuto di non poter dare continuità al proprio precedente in materia (Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, cit.) e ciò in quanto:

- in primo luogo il collegamento tra ricorribilità per eccesso (o difetto assoluto) di potere giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Cost., e attitudine al giudicato delle pronunce dell'Adunanza plenaria enunciative di principi di diritto, è messo in dubbio nella stessa Cass. civ., sent. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, cit., ove si ammette "la possibile obiezione che l'attitudine al giudicato non costituisce un elemento imprescindibile ai fini della impugnabilità dei provvedimenti giurisdizionali, essendovi provvedimenti insuscettibili di giudicato e tuttavia impugnabili"; in questo senso si rileva che la statuizione contenuta nella sentenza della Cass. civ., sent. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, cit., secondo cui "ai fini dell'accesso alla Corte di cassazione, l'articolo 111, comma 7, Costituzione – del quale il comma 8 altro non è che una specificazione – da lungo tempo [...] è stato interpretato nel senso che sono ricorribili per cassazione soltanto i provvedimenti aventi contenuto sostanziale di sentenza, in quanto, non solo, definitivi (rispetto ai quali non siano disponibili altri rimedi di tipo impugnatorio o oppositorio), ma anche effettivamente decisori, cioè idonei a definire una controversia su diritti soggettivi e status", non è condivisibile in quanto, se è vero che il comma 8 dell'art. 111 Cost. è una "specificazione" del comma 7, è anche vero che il requisito della "decisorietà" è richiesto per individuare, tra i provvedimenti aventi forma diversa dalla sentenza, quelli idonei ad incidere su diritti soggettivi, laddove i provvedimenti aventi la forma di sentenza sono ricorribili per cassazione – se altrimenti non impugnabili – per ciò solo che sono sentenze (a prescindere dall'incidenza su diritti soggettivi); una conferma in tal senso proviene anche da una recente sentenza (Cass. civ., sez. un., 25 luglio 2023 n. 22423, in *Ced Cass. civ.*, 2023, rv. 66836901 (m)), che ha ribadito l'incondizionata ricorribilità per cassazione dei provvedimenti giurisdizionali aventi forma di sentenza, senza necessità di ulteriore scrutinio sulla loro portata decisoria, dovendosi quindi affermare che non è consentito neppure al legislatore ordinario far dipendere la ricorribilità per cassazione delle "sentenze" del Consiglio di Stato per motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Cost., con l'effetto di limitarla, a seconda della composizione dell'organo decidente (sezione semplice o Adunanza plenaria);

b3) in secondo luogo, il carattere meramente potenziale della definitività delle sentenze dell'Adunanza plenaria – superabile solo con una nuova rimessione alla stessa – nulla toglie alla sua idoneità a produrre effetti rilevanti ai fini di cui all'art. 111, comma 8, Cost. e cioè alla sua idoneità – proprio perché la sentenza è emessa dal massimo organo della giustizia amministrativa – a violare i (e a produrre successive, ripetute violazioni da parte delle sezioni dei) limiti esterni

della giurisdizione amministrativa; ciò anche a voler trascurare la circostanza che l'esonero delle sentenze parziali dell'Adunanza plenaria dal sindacato delle Sezioni unite investe proprio le più rilevanti ipotesi in cui è possibile dubitare del rispetto dei limiti esterni della giurisdizione;

- non sarebbe, quindi, comprensibile una soluzione che sottraesse al sindacato per eccesso di potere giurisdizionale – previsto (sin dalla l. n. 3761 del 1877) a garanzia dell'integrità delle attribuzioni degli altri poteri dello Stato (legislativo ed esecutivo) e dell'esercizio del potere giurisdizionale (nei casi di indebito diniego, rifiuto o arretramento) da parte dell'autorità giurisdizionale adita (nella specie, amministrativa) cui quel potere spetta – le sentenze dell'Adunanza plenaria enunciatricive di principi di diritto, anche alla luce dell'orientamento che riconosce l'interesse a ricorrere (alle Sezioni unite) per eccesso di potere giurisdizionale proprio ed esclusivamente avverso le sentenze d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del plesso giurisdizionale amministrativo e contabile, sono anche le sole suscettibili di arrecare un vulnus all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri (*ex plurimis*, Cass. civ., sez. un., ord. 14 settembre 2020, n. 19084, in *Foro it.*, rep. 2020, *Cosa giudicata civile*, n. 11; Cass. civ., sez. un., 17 maggio 2019, n. 13436, in *Foro it.*, rep. 2019, *Cosa giudicata civile*, n. 32);

- l'effetto, riconducibile all'orientamento espresso da Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, cit., di ridurre nettamente la portata delle sentenze dell'Adunanza plenaria che enunciano principi di diritto, considerandole nella sostanza alla stregua di semplici "pareri" indirizzati al giudice remittente, dovendosi invece attribuire ad esse un diverso e maggiore rilievo, in considerazione della portata delle disposizioni dell'articolo 99 c.p.a. che disciplinano il deferimento delle questioni all'Adunanza plenaria e, segnatamente, il suo comma 3 ("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") da cui discende un vincolo "interno" all'osservanza del principio stabilito dall'Adunanza plenaria per la sezione semplice del Consiglio di Stato che non può autonomamente sottrarsi senza un nuovo intervento della stessa Adunanza plenaria, da sollecitarsi con una ordinanza che deve essere adeguatamente motivata; tale vincolo, peraltro, riguarda anche tutti gli altri giudici amministrativi, in considerazione dell'autorevolezza dell'organo da cui proviene e, quindi, della forza persuasiva della decisione, con una influenza preordinata ad estendersi ai numerosi casi analoghi nell'intero territorio nazionale;

- ad imporre questa conclusione è proprio la funzione nomofilattica valorizzata – mediante la predisposizione di uno strumento processuale idoneo a meglio

garantire la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali – dall’articolo 99, comma 2, c.p.a. che attribuisce al Presidente del Consiglio di Stato la facoltà, anche d’ufficio, di “deferire all’adunanza plenaria qualunque ricorso, per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali”, al fine di enunciare principi di diritto elevati a criteri di decisione di casi analoghi o simili, come avvenuto nella fattispecie in esame; e ciò sia nel caso in cui l’Adunanza plenaria decida “l’intera controversia” ovvero “ritenga di enunciare il principio di diritto e di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente” (comma 4), sia nel caso in cui, ove ritenga “la questione di particolare importanza”, enunci comunque “il principio di diritto nell’interesse della legge anche quando dichiara il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l’estinzione del giudizio”, senza effetto sul provvedimento impugnato (art. 99, comma 5, c.p.a.);

- c) venendo all’esame della comune doglianza rivolta dai ricorrenti avverso la sentenza impugnata ed incentrata sull’aver dichiarato inammissibili i loro interventi tempestivamente proposti nella fase del giudizio dinanzi all’Adunanza plenaria, si deve valutare preliminarmente se essa dissimuli una censura di *error in procedendo*, in quanto tale estranea al sindacato delle Sezioni unite o, al contrario, colga effettivamente una questione di giurisdizione deducibile in questa sede, ai sensi dell’articolo 111, comma 8, Cost.;
- d) il collegio, condividendo le conclusioni svolte nella requisitoria del Procuratore generale, ritiene che non sia configurabile un mero ed incensurabile *error in procedendo*, ma un diniego o rifiuto di giurisdizione per avere la sentenza impugnata negato agli enti ricorrenti la legittimazione ad intervenire nel giudizio, sulla base non di specifici e concreti impedimenti processuali (ad esempio, per ragioni relative alla fase processuale in cui gli interventi sono stati proposti, al grado di rappresentatività dei soggetti intervenuti rispetto agli interessi fatti valere, ecc.) ma di valutazioni che negano, in astratto, la titolarità in capo agli stessi enti di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi; ciò in quanto:
- d1) le Sezioni unite hanno preso atto del diretto collegamento della legittimazione ad agire con la situazione giuridica sostanziale fatta valere dal ricorrente (o interveniente), giungendo ad affermare che il rapporto tra processo amministrativo e posizione sostanziale fatta valere (interesse legittimo) è di autonomia solo relativa, poiché “la sede processuale assume una posizione complementare rispetto a quella sostanziale, svolgendo una funzione di autentica individuazione degli interessi sostanziali meritevoli di tutela”; “tale operazione, che tende a identificare nella titolarità di un interesse legittimo la sussistenza della legittimazione ad agire, è il risultato di una lunga operazione giurisprudenziale” che consente di affermare che “la legittimazione ad agire, invero, è da intendere [non come mera predicazione] ma piuttosto come effettiva

titolarità della posizione azionata” (v. Cass. civ., sez. un., 2 agosto 2019, n. 20820, in *Foro it.*, rep. 2019, *Acque pubbliche e private*, n. 59); analogamente, nella giurisprudenza amministrativa, la legittimazione ad agire coincide con la titolarità di una posizione qualificabile come interesse legittimo (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 25 giugno 2018, n. 3923; sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 658, in *Foro it.*, rep. 2005, *Atto amministrativo*, n. 377), anche quando si tratti di interessi (legittimi) collettivi di determinate collettività e categorie, soggettivizzate in enti associativi esponenziali, legittimati ad agire e intervenire in giudizio (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2236, in *Foro it.*, rep. 2020, *Giustizia amministrativa*, n. 240; sez. III, 2 marzo 2020, n. 1467; Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Foro it.*, rep. 2021, *Giustizia amministrativa*, n. 274; Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9, in *Foro it.*, 2016, III, 65; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36, in *Foro it.*, rep. 2014, *Ambiente (tutela dell’)*, n. 183; sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1478, in *Foro it.*, rep. 2012, *Istruzione pubblica*, n. 97);

d2) la questione concernente la configurabilità o meno di un interesse (legittimo) suscettibile di tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo integra un problema di giurisdizione, in quanto attiene ai limiti esterni delle attribuzioni di detto giudice e, pertanto, è deducibile con ricorso alle Sezioni unite, a norma dell’articolo 362 c.p.c. (Cass. civ., sez. un., 8 maggio 1978, n. 2207, in *Arch. civ.*, 1978, 962, in un caso speculare a quello in esame, fu cassata per difetto assoluto di giurisdizione la sentenza del Consiglio di Stato che aveva annullato l’impugnato provvedimento della giunta provinciale di Trento, in materia di approvazione di progetto di opera stradale, qualificando in termini di interesse legittimo – anziché di interesse di fatto – la pretesa azionata dall’associazione Italia Nostra nell’esercizio dei propri compiti statutari di tutela del patrimonio storico, artistico e naturale; cfr. anche Cass. civ., sez. un., 20 dicembre 1972, n. 3626);

d3) nella stessa direzione si collocano i più recenti arresti che ribadiscono che inerisce al giudizio sulla giurisdizione, spettante alle Sezioni unite, stabilire se la pretesa sostanziale azionata assurga al rango di interesse giuridicamente rilevante (legittimo) o consista in un interesse di mero fatto non differenziato e non giustiziabile (cfr., implicitamente, Cass. civ., sez. un., ord., 22 settembre 2023 n. 27177, in *Foro it.*, rep. 2023, *Adozione e affidamento* e in *Ced Cass. civ.*, 2023, rv. 66884901 (m); nonché Cass. civ., sez. un., ord., 1 giugno 2023 n. 15601, in *Ced Cass. civ.*, 2023 (m); nel primo caso è configurabile la giurisdizione amministrativa se la posizione sostanziale dedotta sia effettivamente considerata dall’ordinamento come interesse legittimo; nell’altro caso si ha difetto assoluto di giurisdizione, mancando in astratto la giustiziabilità della posizione fatta valere; è una logica conseguenza della natura sostanziale dell’interesse legittimo (l’“interesse d’individui o di enti morali giuridici” già nell’articolo 26 t.u. n. 1054/1924 sul

Consiglio di Stato e “di persone fisiche o giuridiche” nell’articolo 4 della l. n. 1034/1971) – che nella dialettica contrapposizione ai diritti soggettivi (articoli 24, 103 e 113 Cost.) fonda il riparto delle competenze giurisdizionali tra giudice ordinario e giudice amministrativo – da tenere nettamente distinto dall’interesse (processuale) a ricorrere che integra una condizione dell’azione (cui si riferiscono alcuni precedenti delle Sezioni unite: cfr. Cass. civ., sez. un., 14 gennaio 2015 n. 475, in *Foro it.*, rep. 2015, *Giustizia amministrativa*, n. 730; Cass. civ., sez. un., 28 marzo 2006 n. 7025, in *Foro it.*, rep. 2006, *Giustizia amministrativa*, n. 1216); ne consegue che, se la posizione soggettiva fatta valere ha consistenza di interesse legittimo, il giudice amministrativo, essendo fornito della giurisdizione, è tenuto ad esercitarla, incorrendo altrimenti in diniego o rifiuto della giurisdizione, vizi censurabili dalle Sezioni unite, ai sensi dell’articolo 111, comma 8, Cost. (cfr., in tema di rifiuto o diniego della giurisdizione, Cass. civ., sez. un., 29 dicembre 2017 n. 31226, in *Foro it.*, 2018, I, 1709, con nota di SIGISMONDI; sez. un., 6 febbraio 2015 n. 2242, in *Foro it.*, 2016, I, 327; sez. un., 19 ottobre 2011 n. 21581, in *Foro it.*, rep. 201, *Giurisdizione civile*, n. 97 nonché in *Giur. it.*, 2012, 784; sez. un., 16 dicembre 2010 n. 25395, in *Foro it.*, rep. 2011, *Responsabilità civile*, n. 435; sez. un., 23 dicembre 2008, n. 30254, in *Foro it.*, 2009, I, 731, con nota di PALMIERI A. nonché in *Giur. it.*, 2009, 2738 (m), con nota di TISCINI; sez. un., ord., 13 giugno 2006 n. 13659, in *Foro it.*, 2007, I, 3181, con nota di DE NICTOLIS e LAMORGESE);

d4) l’ipotesi del rifiuto o diniego della giurisdizione si verifica ogniqualvolta le Sezioni unite accertino, all’esito di un controllo contenutistico, che la sentenza impugnata disconosca, effettivamente, la tutelabilità in astratto delle posizioni soggettive azionate (aventi natura di interessi legittimi o, nell’ambito della giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi), senza che occorra una formale declaratoria in tal senso da parte del giudice amministrativo di ultimo grado. In altri termini, ai fini del rilievo del vizio denunciato, non si richiede che il Consiglio di Stato giustifichi espressamente la decisione per la ritenuta estraneità della domanda alle sue (o altrui) attribuzioni giurisdizionali o dichiarare formalmente che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio sia priva di tutela in astratto, essendo compito delle Sezioni unite verificare, all’esito di un controllo di tipo sostanziale, se la sentenza abbia prodotto oggettivamente questi effetti; attiene, per contro, al merito della controversia devoluta al giudice amministrativo, cioè alla fondatezza della domanda (in tal senso dovendosi intendere alcuni precedenti della Corte di cassazione, fra cui Cass. civ., sez. un., ord., 2 maggio 2019 n. 11588, in *Foro it.*, rep. 2019, *Corte costituzionale*, n. 142; sez. un., ord., 3 febbraio 2016 n. 2050, in *Foro it.*, rep. 2016, *Sanità pubblica e sanitari*, n. 341), ogni questione concernente l’idoneità di una norma di diritto – per come applicata in concreto – a tutelare l’interesse dedotto dalla parte in giudizio (cfr.

Cass. civ., sez. un., ord., 1 giugno 2023 n. 15601, cit., p. 4, anche per i precedenti ivi richiamati);

- d5) la giurisprudenza amministrativa ha da tempo delineato le coordinate della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità di persone e categorie (anche professionali) affidata agli enti associativi esponenziali, iscritti in elenchi speciali previsti dalla legge o in possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza; è costante l'orientamento che ammette la loro legittimazione attiva a intervenire nel processo amministrativo (anche in appello) alle condizioni che: a) la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati; b) l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione, che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio; restando preclusa ogni iniziativa giurisdizionale sorretta dal solo interesse astratto al corretto esercizio dei poteri amministrativi o per mere finalità di giustizia (v. da ultimo Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, cit.; *ex plurimis*, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9, cit.; sez. V, 12 ottobre 2020, n. 6037; sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2236, cit.; sez. IV, 24 luglio 2019, n. 5229; sez. III, 7 agosto 2019 n. 5605; sez. V, 14 gennaio 2019 n. 288, in *Foro it.*, rep. 2019, *Giustizia amministrativa*, n. 212; sez. V, 24 novembre 2016 n. 4957; sez. V, 4 novembre 2016 n. 4628, in *Foro it.*, rep. 2017, *Giustizia amministrativa*, n. 235);
- d6) le argomentazioni contenute nella sentenza impugnata per estromettere dal giudizio tutti gli interventi in causa, rivelano, pertanto, non un mero e incensurabile *error in procedendo* ma, al contrario, un diniego in astratto della tutela giurisdizionale connessa al rango dell'interesse sostanziale (legittimo) fatto valere dagli enti ricorrenti, con l'effetto di degradarlo a interesse di mero fatto non giustiziabile;
- e) nel merito della sussistenza della lamentata violazione va evidenziato che nella sentenza impugnata è stata omessa qualsiasi valutazione degli statuti delle associazioni ricorrenti, i cui interventi sono stati globalmente dichiarati inammissibili, con conseguente loro estromissione dal giudizio, al pari degli interventi di altre associazioni ed enti eterogenei, anche istituzionali, come la Regione Abruzzo, non già all'esito di una verifica negativa in concreto delle condizioni di ammissibilità dei loro interventi, ma come effetto di un aprioristico diniego di giustiziabilità dell'interesse collettivo proprio delle stesse associazioni ed enti; nel dettaglio:

- e1) ciò emerge dal percorso motivazionale della sentenza impugnata ove si legge che le menzionate associazioni di categoria sono state ritenute prive di “un interesse concreto ed attuale alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dal provvedimento controverso” che “traduce[ndosi] nel diniego di proroga di una singola concessione demaniale [...] lede esclusivamente l’interesse del singolo, senza impingere in via immediata sulla finalità delle associazioni”; ancor più significativa è l’ulteriore affermazione secondo cui “la soluzione delle quaestiones iuris deferite a questa Adunanza plenaria non incide in via diretta ed immediata sugli interessi istituzionalmente rappresentati, ma produce effetti non attuali e meramente eventuali sulla sfera giuridica dei concessionari, il che non può ritenersi sufficiente a radicare la legittimazione all’intervento, che [...] non può essere sorretto dalla necessità di sostenere una tesi di diritto e, quindi, da mere ed astratte finalità di giustizia”;
- e2) in tal modo, la sentenza ha, in sostanza, precluso l’accesso alla giurisdizione delle predette associazioni che avevano fatto valere, in quanto tali, un interesse (anche) proprio e diverso da (nonché convergente e quindi adesivo a quello individuale del destinatario del provvedimento negativo (vittoriosamente impugnato dinanzi al T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce), con il quale le associazioni condividevano l’interesse alla conferma della sentenza di primo grado; da qui l’evidente collegamento della loro posizione giuridica con quella fatta valere dal concessionario impugnante il provvedimento amministrativo di diniego della proroga;
- e3) è necessario considerare che l’interesse delle associazioni a partecipare al giudizio di appello è ascso al massimo grado una volta che, con il decreto n. 160/2021, il Presidente del Consiglio di Stato ha deferito d’ufficio all’Adunanza plenaria tre questioni di diritto di fondamentale importanza per gli interessi delle categorie rappresentate, in tema di legittimità ed efficacia delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative nell’intero territorio nazionale, proprio in ragione della “particolare rilevanza economico-sociale che rende opportuna una pronuncia della Adunanza plenaria, onde assicurare certezza e uniformità di applicazione del diritto da parte delle amministrazioni interessate nonché uniformità di orientamenti giurisprudenziali” (pag. 5 della sentenza impugnata);
- e4) avere escluso pregiudizialmente tutte le associazioni e gli enti dalla partecipazione alla fase del giudizio dinanzi all’Adunanza plenaria, che era la sede nella quale sarebbero stati enunciati principi sostanzialmente normativi e vincolanti per i giudici e anche per le amministrazioni pubbliche, è sintomo di diniego o arretramento della giurisdizione in controversia devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, e ciò tanto più alla luce del principio che legittima la proposizione dell’intervento adesivo nel giudizio amministrativo

d'appello alle condizioni che vi sia alterità dell'interesse vantato rispetto a quello che legittimerebbe la proposizione del ricorso in via principale e che l'interveniente possa subire, anche in via indiretta e mediata, un pregiudizio dalla decisione d'appello o possa tutelare una situazione di vantaggio attraverso la definizione della controversa (cfr. Cons. Stato, sez. II, 17 novembre 2022 n. 10142; Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 13, in *Foro it.*, 2019, III, 345; sull'orientamento che ammette l'intervento *ad adiuvandum* e *ad opponendum* del soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente principale, v. Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2023 n. 7539);

- e5) neppure si potrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento delle associazioni esponenziali di interessi collettivi, come la sentenza impugnata sembra sostenere, alla verifica di un loro interesse specifico identico a quello fatto valere dal titolare della concessione marittima (ad ottenere una singola proroga); ciò in quanto le associazioni predette agiscono a tutela di interessi collettivi collegati e convergenti ma non confondibili con l'interesse specifico individuale fatto valere da chi (il titolare di una concessione) è parte principale nel processo ed il collegamento (anche indiretto e mediato) è necessario per giustificare l'intervento delle predette associazioni in una determinata causa (o tipologia di cause) e non in altre, ma l'interesse (legittimo) azionato è quello collettivo, attinente in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione, queste ultime direttamente lese dalla produzione degli effetti del provvedimento controverso;
- e6) analoghe considerazioni valgono per la regione Abruzzo, ugualmente estromessa dal giudizio per essere il suo intervento stato dichiarato inammissibile posto che la sua posizione non è stata specificamente presa in considerazione nella sentenza ed è stato, in ogni caso, disconosciuto l'interesse proprio dell'ente regionale a intervenire nella fase del giudizio dinanzi all'Adunanza plenaria, in contrasto con la giurisprudenza amministrativa che ha valorizzato il ruolo degli enti territoriali come soggetti esponenziali degli interessi della collettività di riferimento, con connesso riconoscimento di un'ampia legittimazione a partecipare al giudizio amministrativo, anche al di fuori di fattispecie attinenti alla sfera delle competenze specificamente riservate agli enti medesimi (v. Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2010 n. 8683, in *Foro it.*, rep. 2011, *Giustizia amministrativa*, n. 649);
- f) in conclusione, si è trattato di un diniego o rifiuto della tutela giurisdizionale sulla base di valutazioni che, negando in astratto la legittimazione degli enti ricorrenti a intervenire nel processo, conducono a negare anche la giustiziabilità degli interessi collettivi (legittimi) da essi rappresentati, relegandoli in sostanza al rango di interessi di fatto; la sentenza impugnata, di conseguenza, è affetta dal vizio di eccesso di potere denunciato sotto il profilo dell'arretramento della giurisdizione

rispetto ad una materia devoluta alla cognizione giurisdizionale del giudice amministrativo.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) sulla questione della legittimazione a proporre un ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost. da parte di soggetti interventori nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato si veda in dottrina, nel senso fatto proprio dalle Sezioni unite, C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Torino, 2011, XXI ed., vol. II, p. 556, nota 88;
- h) sulla questione dell'impugnabilità a mezzo di ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost. delle sentenze rese dall'Adunanza plenaria, anche quando non definiscono il merito del giudizio ma si limitano, ex art. 99, comma 4, c.p.a., ad enunciare il principio di diritto ed a restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente si segnala, in senso opposto a quello seguito nella pronuncia in esame:
 - h1) Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842, in Foro it., 2020, I, 246 (pure oggetto di News US a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti) che ha statuito l'inammissibilità del ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione proposto avverso la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.a., si sia limitata a enunciare uno o più principi di diritto;
 - h2) Cass. civ., sez. un., 4 ottobre 2019, n. 24856 sulla non impugnabilità ex art. 111, u.c., Cost., in generale di tutte le pronunce del Consiglio di Stato prive del carattere della definitività e decisorietà;
- i) sulla nozione di "motivi di giurisdizione" ex art. 111, u.c., Cost.:
 - i1) per una sintesi del dibattito dottrinario e giurisprudenziale sulla individuazione del "motivo di giurisdizione" ex art. 111, u.c., Cost. anche alla luce delle diverse concezioni che si sono susseguite nel tempo (difetto assoluto o relativo, eccesso di potere giurisdizionale, violazione del limite interno o esterno, arretramento, allargamento, diniego di giustizia, stravolgimento delle regole del processo), si veda R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2023, V ed., 1590 - 1634 nonché la relazione dell'Ufficio studi, massimario e formazione della giustizia amministrativa dal titolo "Il diniego di giurisdizione" (oggetto della News US in data 15 dicembre 2017);
 - i2) nella giurisprudenza costituzionale, nel senso di una netta chiusura verso la possibilità di attendere ad un'interpretazione evolutiva e dinamica della nozione di "motivi di giurisdizione" ex art. 111, u.c., Cost. si vedano (ignorate dalla pronuncia in rassegna):
 - Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6 (in *Foro it.*, 2018, 373, pure oggetto di News US del 30 gennaio 2018), secondo cui l'"eccesso di potere giudiziario", denunciabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione,

va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta "invasione o sconfinamento"), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto "arretramento"), nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici con esclusione, invece, delle questioni attinenti: *i*) al rispetto dei principi di primazia del diritto comunitario, di effettività della tutela, del giusto processo e dell'unità funzionale della giurisdizione; *ii*) al sindacato sugli *errores in procedendo* o *in iudicando*; la Corte ha pure chiarito che il concetto di "controllo di giurisdizione" non può essere esteso con riferimento a sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero in casi in cui si sia in presenza di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento", poiché attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive; nel dettaglio, ha puntualizzato che non sono qualificabili come propriamente di giurisdizione le questioni attinenti al rispetto dei principi di primazia del diritto comunitario, effettività della tutela, giusto processo e unità funzionale della giurisdizione in quanto, da un lato, è privo di fondamento il richiamo al principio di unità della giurisdizione (stante la non coincidenza fra unità funzionale e unità organica) e, dall'altro, con il richiamo alla violazione delle norme dell'Unione europea o della CEDU si vuol ricondurre al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità, sia pure particolarmente qualificata, che ne è estraneo sicché, pur non essendo in dubbio che debbano essere garantiti i principi di effettività della tutela e del giusto processo, ciò deve avere luogo a cura degli organi giurisdizionali a ciò deputati dalla Costituzione e non in sede di controllo sulla giurisdizione;

- Corte cost., 12 marzo 2007, n. 77 (in *Foro it.*, 2007, I, 1009 con nota di ORIANI in tema di *traslatio iudicium*) e Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204 (in *Foro it.*, 2004, I, 2544 con note di BENINI, TRAVI, FRACCHIA in tema di riparto di giurisdizione per blocchi di materie), che hanno evidenziato come la tesi che il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall'ottavo comma dell'art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato sugli *errores in procedendo* o *in iudicando* non può qualificarsi come un'interpretazione evolutiva, poiché non compatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale, com'è evidente nella contrapposizione tra comma settimo dell'art. 111 Cost., che prevede il generale

ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, ed il successivo comma ottavo, ove si specifica che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i “soli” motivi inerenti alla giurisdizione;

i3) quanto alla giurisprudenza unionale (pure ignorata dalla decisione in rassegna), Corte di giustizia UE, 21 dicembre 2021 (in *Foro it.*, 2022, IV, 90, pure oggetto della News US n. 10 del 18 gennaio 2022 a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti) che, pronunciandosi su rinvio pregiudiziale operato da Cass. civ., sez. un., 18 settembre 2020, n. 19598 (in *Foro it.*, 2020, I, 3391, con nota di richiami e note di A. TRAVI e di E. CALZOLAIO; *id.*, 2021, I, 1024, con nota di F. AULETTA), ha chiarito che le disposizioni europee in tema di appalti pubblici non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro (quale l’art. 111, u.c., Cost.) che, secondo la giurisprudenza nazionale (e, segnatamente, nella lettura sopra vista datane da Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6, cit.), impedisce alle imprese che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, di contestare la conformità al diritto dell’Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro; nella medesima vicenda processuale è successivamente intervenuta, a chiusura, facendo applicazione del principio sopra enunciato Cass. civ., sez. un., ord. 30 agosto 2022, n. 25503 (in *Foro it.*, rep. 2022, *Cassazione civile*, n. 94, nonché in *Ced Cass. civ. 2022 (m)*);

i4) di recente, Cass. civ., sez. un., ord. 23 agosto 2022, n. 25158 (in *Foro it.*, 2023, III, 1613 ed in senso conforme, anche Cass. civ., sez. un., 3 agosto 2022, nn. 24030, 24029 e 24028), che ha annullato ex art. 111, u.c., Cost., Cons. Stato, sez. III, 23 agosto 2021 n. 4338 (la quale aveva affermato la giurisdizione amministrativa sulla controversia in esame qualificandola come giudizio di ottemperanza), mettendo in evidenza che, per distinguere le fattispecie nelle quali il sindacato delle sezioni unite sulle decisioni del Consiglio di Stato in sede di giudizio di ottemperanza è consentito da quelle nelle quali tale sindacato è da ritenere inammissibile, è decisivo stabilire se oggetto del ricorso è il modo con cui il potere di ottemperanza viene esercitato (i cd. “limiti interni della giurisdizione”) oppure se viene posta in discussione la possibilità stessa, in una determinata situazione, di fare ricorso al giudizio di ottemperanza (i cd. “limiti esterni”) ed aggiungendo, a corredo, che la giurisdizione si determina sulla base del “*petitum sostanziale*”, che va identificato non tanto in funzione della pronuncia che in concreto si chiede al giudice, quanto della *causa petendi*, cioè della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati;

j) sulle condizioni di ammissibilità dell’intervento nel giudizio amministrativo si vedano:

j1) nella giurisprudenza amministrativa, dall'entrata in vigore del c.p.a., con riguardo ai diversi frangenti processuali (in generale, in appello, dinanzi all'Adunanza plenaria), anche con riferimento al connesso tema della legittimazione ad impugnare degli enti collettivi:

- Cons. Stato, Ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10 (in *Foro it.*, 2011, III, 365), con cui è stata riconosciuta la legittimazione ad agire in capo a un ordine professionale, anche nell'ipotesi in cui il provvedimento impugnato avvantaggi alcuni degli iscritti dovendosi fare esclusivo riferimento all'interesse istituzionalizzato ed alla portata lesiva del provvedimento impugnato (in senso analogo, per l'intervento di terzo in appello v. Cons. Stato, Ad. plen., 21 maggio 2019, n. 8, in *Foro it.*, 2019, III, 365 con nota di TRAVI nonché oggetto della NEWS US n. 64 del 29 maggio 2019);

- Cons. Stato, Ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1 (in *Foro it.*, 2015, III, 446), secondo cui "l'intervento *ad opponendum* svolto in grado di appello avverso l'impugnazione diretta contro la sentenza che ha accolto il ricorso di primo grado, la cui finalità è appunto quella di contrastare le ragioni dell'Amministrazione ricorrente in appello, va correttamente qualificato come intervento *ad adiuvandum* degli originari ricorrenti, per il quale la giurisprudenza richiede la titolarità di una posizione giuridica dipendente da quella da questi dedotta in giudizio";

- Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9 (in *Foro it.*, 2016, III, 65), secondo cui, ai fini della legittimazione attiva e, dunque, all'intervento in giudizio di associazioni rappresentative di interessi collettivi è necessario, da un lato, che "la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati" e, dall'altro, che "l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio" con preclusione, per converso, di "ogni iniziativa giurisdizionale sorretta dal solo interesse al corretto esercizio dei poteri amministrativi o per mere finalità di giustizia, occorrendo, si ripete, per autorizzare l'intervento di un'associazione esponenziale di interessi collettivi, un interesse concreto ed attuale (imputabile alla stessa associazione) alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dal provvedimento";

- Cons. Stato, Ad. plen., 4 novembre 2016, n. 23 (in *Guida al dir.*, 2017, fasc. 2, 50, con nota di PONTE; *Urbanistica e appalti*, 2017, 410 (m), con nota di FIGUERA,

anche oggetto della News US del 10 novembre 2016), che ha chiarito che la domanda di intervento, per essere ammissibile, deve essere riconducibile ad una delle figure cui tipicamente si riferisce l'istituto dell'intervento nel processo amministrativo, per come da ultimo disciplinato dall'articolo 28 c.p.a., nonché – per il grado di appello – dall'articolo 97 (ci si riferisce, in particolare: i) all'intervento volontario del controinteressato pretermesso - parte necessaria del processo non evocata in giudizio -; ii) all'intervento volontario della parte eventuale del processo - *ad adiuvandum* o *ad opponendum* -; iii) all'intervento per ordine del giudice, anche su istanza di parte)" sicchè "*non sembra che possa essere sufficiente a consentire l'istanza di intervento la sola circostanza per cui il proponente tale istanza sia parte in un giudizio in cui venga in rilievo una quaestio iuris analoga a quella divisata nell'ambito del giudizio principale*"; nello stesso senso si vedano anche Cons. Stato, Ad. plen., 30 agosto 2018, n. 13 (in *Foro it.*, 2019, III, 345 nonché oggetto della News US del 17 settembre 2018); Ad. plen., 9 novembre 2018, n. 16 (in *Rass. dir. Farmaceutico*, 2019, 75 nonché oggetto della News US del 15 novembre 2018); Ad. plen., 27 febbraio 2019, nn. 4 e 5 del 2019, in *Foro it.*, 2019, III, 181 nonché oggetto della News di US n. 27 del 4 marzo 2019); Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (in *Foro it.*, 2020, III, 379 nonché oggetto della News US n. 45 del 14 aprile 2020); che ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato *ad opponendum* dinanzi all'Adunanza plenaria da parte di un comune; Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, in *Foro it.*, 2021, III, 161, con nota di D'ANGELO nonché oggetto della News US n. 116 del 9 novembre 2020); Ad. plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18 (in *Foro it.*, 2022, III, 121 nonché oggetto della News US n. 88 del 29 novembre 2021); Ad. plen., 13 settembre 2022, n. 13 (in *Foro it.*, 2023, III, 278 nonché oggetto News UM n. 104 del 20 ottobre 2022); Cons. Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2022, n. 16 (in *Foro it.*, 2023, III, 348 nonché oggetto News UM n. 44 del 29 marzo 2023); Ad. plen., 29 dicembre 2022, nn. 20, 21 e 22 del 2022 (oggetto di News U.M. n. 11 del 27 gennaio 2023);

- Cons. Stato, Ad. plen., 21 maggio 2019, n. 8, in *Foro it.*, 2019, III, 365 (oggetto della News US n. 64 del 2 maggio 2019) secondo cui "*il requisito dell'omogeneità dell'interesse fatto valere in giudizio attraverso l'intervento in adesione o per opporsi ad un ricorso giurisdizionale amministrativo deve essere accertato nell'ambito della sola base associativa, oltre che in relazione alla natura della questione controversa in giudizio e alla sua riconducibilità agli scopi statutari dell'ente*" sicchè "*non può ritenersi sfornita della legittimazione ad intervenire in giudizio un'associazione di imprese quando, incontestata da un lato la rilevanza della questione per le finalità statutarie di entrambe le due associazioni intervenienti, su cui non vi sono questioni da parte dell'appellante, non risulta dall'altro lato che alcuno degli operatori economici che ad essa partecipi abbia assunto iniziative di carattere giurisdizionale contrastanti con l'intervento in giudizio dell'ente collettivo*";

j2) in senso conforme alla sopra riportata giurisprudenza amministrativa, sul versante costituzionale:

- in dottrina v. *La riforma delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2020, V, 377, ivi i contributi di R. ROMBOLI, *Alcune valutazioni introduttive*; L. MADAU, *L'intervento di terzi*; G. BATTAGLIA, *Il nuovo istituto dell'amicus curiae*;
- nella giurisprudenza costituzionale, con riguardo al tema delle condizioni di ammissibilità dell'intervento di terzi nel giudizio di costituzionalità delle leggi instaurato in via incidentale (ed in particolare della disposizione che ha formalizzato la necessità per l'ammissione della presenza di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio), Corte cost. ordinanza 8 ottobre 2021, n. 8 in *Foro it.*, 2021, I, 3767; si segnala, peraltro, che la Corte costituzionale, proprio partendo dal costante orientamento espresso dal Consiglio di Stato in ordine all'inammissibilità dell'intervento del terzo che sia parte in un diverso giudizio dove si discute di analoga questione, ha stigmatizzato la prassi della c.d. "sospensione impropria" (in termini Corte cost., ord. 17 settembre 2020, n. 202 in *Foro it.*, 2020, I, 3278 con nota ROMBOLI; Corte cost. n. 218 del 2021, in *Giornale dir. amm.* 2022, 511 (m), pure oggetto della News US n. 92 del 14 dicembre 2021);

j3) sull'istituto dell'intervento di terzo nel processo amministrativo (in generale e da ultimo):

- in dottrina v. M. D'ORSOGNA, *L'intervento nel processo amministrativo: uno strumento cardine per la tutela dei terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 381; L. CORAGGIO, *L'intervento nel codice del processo amministrativo*, in *Giurisdiz. amm.*, 2011, IV, 299;
- sull'intervento in appello ex art. 97 c.p.a., v. Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2022, n. 1040 (in *Foro it.*, 2022, III, 343 con nota di G. CORDOVA) secondo cui nel processo amministrativo: *i*) l'intervento autonomo in appello non è ammissibile; *ii*) è ammissibile l'intervento in appello di chiunque sia titolare di un mero interesse di fatto, purché collegato o dipendente dalla posizione di una parte principale (si richiama sul punto Cons. Stato, Ad. plen. n. 8 del 2019 cit.).

