



**News n. 73 del 5 agosto 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, qualora successivamente al rinvio pregiudiziale di interpretazione da parte dell'autorità giudiziaria adita, venga meno l'interesse ad una decisione della Corte di giustizia UE che si pronunci sulla questione pregiudiziale, il giudice ritira la relativa domanda dandone comunicazione alla Corte di giustizia UE.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, ordinanza, 18 giugno 2025, n. 7 – Pres. Maruotti, Est. Santoleri

Unione europea – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia – Ritiro della domanda – Adunanza plenaria – Restituzione degli atti alla sezione

La dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse al gravame da parte dell'appellante costituisce una legittima ragione di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna l'Adunanza plenaria ha ritenuto che, qualora in seguito a un rinvio pregiudiziale di interpretazione sollevato dal giudice amministrativo, venga meno l'interesse alla decisione della Corte di giustizia UE e, quindi, la causa pregiudiziale sia divenuta irrilevante, il giudice ritiri la relativa domanda dandone comunicazione alla Corte di giustizia UE.

II. – La questione di merito ha ad oggetto l'ambito di applicazione soggettivo del vincolo di partecipazione e del vincolo di aggiudicazione di cui all'art. 51 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (secondo codice dei contratti pubblici), nell'ambito di una controversia inerente una procedura di evidenza pubblica, suddivisa in lotti (territoriali), per l'affidamento del servizio di vigilanza armata, da svolgersi in favore di strutture del Ministero della giustizia, indetta da Consip S.p.a.

In particolare la questione riguardava l'espansione o meno del vincolo di partecipazione e del vincolo di aggiudicazione previsti nella legge di gara oltre l'operatore economico offerente, nella ipotesi in cui la legge di gara sia formulata facendo riferimento al "concorrente" o all'"offerente" (o comunque a colui che presenta l'offerta, indicato con varie espressioni, comunque riferibili a detto concetto), senza ulteriore specificazione.

Le vicende processuali che hanno spinto il collegio ad adottare l'ordinanza in commento possono riassumersi nei seguenti termini:

- a) dopo le ordinanze di rimessione della sezione V del Consiglio di Stato, 12 agosto 2024, n. 7111 e n. 7112 (la seconda oggetto della News UM n. 81 del 3 settembre 2024 alla quale si rinvia per ogni approfondimento), l'Adunanza plenaria, aveva sottoposto alla Corte di giustizia UE talune questioni interpretative inerenti la portata della nozione di "operatore economico", se cioè essa vada intesa in senso stretto, quale singolo soggetto giuridico, che partecipa ad una determinata gara, oppure in senso estensivo, come gruppo economico (o societario);
 - a1) inoltre, era stata posta la successiva correlata questione interpretativa, ossia se, nelle ipotesi di procedure di gara divise in più lotti, con la previsione di un certo limite di partecipazione ad un numero massimo prefissato di lotti, per "operatore economico" vada intesa la singola impresa (o società persona giuridica) partecipante, oppure il gruppo economico o *holding* societaria, del quale la singola impresa (o società) faccia pur parte;
 - a2) infine, era stato chiesto alla Corte di giustizia se i generali principi di certezza e proporzionalità ostino ad un'esclusione dalla gara, prevista dal bando in via automatica, di un "operatore economico" offerente, che però faccia parte di un gruppo economico, ossia di una *holding* societaria più ampia, che, in una gara suddivisa in lotti, con la previsione di un certo limite massimo di partecipazione o aggiudicazione, ha partecipato e presentato offerte, anche attraverso le proprie società partecipate, in misura superiore ai limiti di partecipazione e di aggiudicazione invece previsti dal bando di gara suddiviso in più lotti;
- b) nel frattempo la stazione appaltante ha rappresentato che, con provvedimento del mese di giugno 2024, aveva escluso una delle partecipanti alla gara dai procedimenti aventi per oggetto alcuni lotti, per violazione dell'art. 80, comma 5, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, e aveva conseguentemente annullato le aggiudicazioni non efficaci relative ad altri due lotti, disposte in favore di tale società, che costituiscono oggetto del contenzioso da cui ha avuto origine il rinvio pregiudiziale, disposto con l'ordinanza n. 17 del 2024 dell'Adunanza plenaria (oggetto della News UM n. 1 del 13 gennaio 2025);
- c) il ricorso proposto avverso l'esclusione della società di vigilanza da entrambi i lotti sopra citati è stato respinto dal T.a.r. per il Lazio, con la sentenza 30 ottobre 2024, n. 19131, confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza 11 marzo 2025, n. 1992;
- d) sulla base di tali premesse, la stazione appaltante ha rilevato che si sarebbe dovuta ritenere cessata la materia del contendere, tenuto conto sia dell'annullamento dei provvedimenti di aggiudicazione adottati da Consip S.p.a. in favore della società in questione, sia della successiva adozione dei provvedimenti di aggiudicazione in favore di altra impresa di vigilanza, con conseguente piena realizzazione dell'interesse sostanziale dell'appellante nei giudizi pendenti;
- e) la decisione delle questioni pregiudiziali rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea con l'ordinanza n. 17 del 2024 dell'Adunanza plenaria,

quindi, è stata ritenuta non più rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*;

- f) in proposito è stato osservato che, ai sensi dell'art. 100 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, "la Corte resta investita della domanda di pronuncia pregiudiziale fintantoché il giudice che ha adito la Corte non abbia ritirato la sua domanda. Il ritiro di una domanda può essere preso in considerazione sino alla notifica della data di pronuncia della sentenza agli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto";
- g) ancora ai sensi del par. 26 delle "Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/C 380/01)" (in G.U.C.E. del 8 novembre 2019) la cessata materia del contendere, che influisce sul procedimento pregiudiziale pendente innanzi alla Corte di giustizia, rende superflua la risoluzione del dubbio interpretativo sollevato dal giudice nazionale;
- h) per tali ragioni la plenaria ha accolto l'istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla stazione appellante. Ha richiamato in proposito uno specifico precedente (Cons. Stato, sez. V, ord., 30 settembre 2019, n. 6551), secondo cui la sospensione del giudizio, disposta in seguito al rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, non impedisce al giudicante di pronunciarsi sulla "istanza di ritiro", poiché questa non costituisce un "atto del procedimento" sospeso, ma inerisce al procedimento incidentale di pronuncia pregiudiziale avviato con l'ordinanza di rimessione e costituisce atto di impulso all'esercizio di un potere officioso del giudice, consentito anche se il giudizio è stato sospeso;
- i) è stato ritenuto, quindi, che sussistessero i presupposti per il ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, formulata dalla medesima Adunanza plenaria con l'ordinanza n. 17 del 2024 cit. (causa pregiudiziale C-869/24 – *Europolice*). Nell'occasione è stato sottolineato che spetta alle parti proporre una nuova istanza di fissazione dell'udienza, ai fini della prosecuzione del giudizio nei termini fissati dall'art. 80 c.p.a., dinanzi alla V sezione alla quale viene rimessa la definizione della controversia, anche in ordine alle spese riferibili al secondo grado di giudizio.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- j) sul ritiro della domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte UE, si veda la News US n. 56 dell'8 novembre 2019 (relativa a Cons. Stato, Ad. plen., ord. 28 ottobre 2019, n. 13), che reca una ricostruzione delle ragioni che conducono la Corte di giustizia UE a non decidere e individua le varie formule nonché i riti utilizzabili (manifesta irricevibilità, non luogo a provvedere, cancellazione della causa dal ruolo), per le quali si rinvia in particolare ai §§ k), m) e p);
- k) sulla restituzione degli atti alla sezione del Consiglio di Stato:
 - k1) News UM n. 3 del 10 gennaio 2024 (relativa a Cons. Stato, Ad. plen., ord. 13 dicembre 2023, n. 18), che, al § g, indica le diverse ipotesi di restituzione, *ex art. 99, comma 1, c.p.a.*;
 - k2) la Rassegna monotematica di giurisprudenza U.M. – 17 luglio 2025 – Il codice del processo amministrativo nella elaborazione della Adunanza plenaria, specie cap. 23, § 1.2. e cap. 31, § 5 ss.

