

L'Adunanza plenaria, nello stabilire che in caso di gara d'appalto svolta in forma aggregata la notificazione del ricorso di primo grado avvenga solo nei confronti dell'ente che ha emanato il provvedimento impugnato, arricchisce la casistica sui poteri esercitabili dal medesimo consesso ex art. 99 c.p.a.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza non definitiva e contestuale ordinanza 18 maggio 2018, n. 8 – Pres. Pajno, Est. Realfonzo

Giustizia amministrativa – Consiglio di Stato – Adunanza plenaria – Restituzione degli atti alla sezione – Presupposti

Giustizia amministrativa – Consiglio di Stato – Adunanza plenaria – Ordine di esame delle questioni rimesse – Ricorso incidentale escludente – Priorità – In caso di difettosa costituzione del rapporto processuale – Esclusione

Giustizia amministrativa – Appalti – Gara in forma aggregata – Ricorso – Notificazione alla sola amministrazione capofila – Sufficienza

Devono essere restituiti gli atti alla sezione se la rimessione della questione è così contraddittoria da impedire all'Adunanza plenaria di stabilire se la stessa sia già stata decisa (nella specie, se, in caso di esecutori plurisoggettivi costituiti in un RTI, possa ritenersi necessario e sufficiente che siano garantite la loro affidabilità e responsabilità attraverso la qualificazione del RTI sulla base del complessivo fatturato conseguito dalle singole imprese, mentre resterebbe viceversa liberamente modulabile la ripartizione dell'esecuzione degli obblighi fra le imprese partecipanti, essendo le stesse legate da un accordo che impone ad ogni soggetto partecipante di assolvere agli adempimenti assunti dal RTI, e dovendosi quindi ritenere ogni membro del raggruppamento in grado di garantire, nei limiti della propria qualificazione, l'avvalimento nei confronti degli altri partecipanti al RTI al fine di rispettare gli adempimenti assunti mediante la ripartizione interna delle quote di esecuzione del medesimo servizio) (1).

Premesso che spetta alla Adunanza plenaria stabilire la tassonomia delle questioni rimesse, deve escludersi l'esame prioritario del ricorso incidentale escludente se il rapporto processuale in primo grado non si sia correttamente costituito (nella specie, a causa della asserita erronea individuazione dei soggetti destinatari della notificazione del ricorso principale) (2)

Ai sensi dell'art. 41 comma 2, c.p.a., in caso di impugnazione di una gara di appalto svolta in forma aggregata da un soggetto per conto e nell'interesse anche di altri enti, il ricorso deve essere notificato esclusivamente alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato. (3)

(1 - 2) I.- La questione in relazione alla quale è stata disposta la restituzione degli atti ex art. 99, comma 1, ultimo periodo, c.p.a., era stata rimessa dalla III Sezione del Consiglio di Stato con ordinanza 21 settembre 2017, n. 4403 (oggetto della News US in data 3 ottobre 2017 cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza).

II.- La Plenaria perviene alla statuizione di cui alla prima massima dopo aver preso atto della impossibilità di stabilire, con certezza, se la questione rimessa fosse stata o meno già decisa dalla III Sezione.

Si incrementa la scarsa casistica concernente i presupposti della restituzione degli atti alla sezione rimettente (sul punto si rinvia agli approfondimenti contenuti nella News US in data 17 maggio 2018 avente ad oggetto l'ordinanza della Adunanza plenaria 11 maggio 2018, n. 7).

III. – Per quanto concerne la seconda massima, si evidenzia che la Plenaria si ritiene non vincolata dall'ordine di esame suggerito dalla sezione rimettente, riconoscendo a se medesima il potere di stabilire l'esatto ordine di soluzione delle questioni.

Nel caso di specie la Plenaria ha ritenuto di non poter seguire le indicazioni della Sezione rimettente: se è vero infatti che, normalmente, il ricorso incidentale escludente deve essere esaminato prima del ricorso principale, è altresì vero che una regola del genere non può valere per la (diversa) questione della corretta notificazione del ricorso principale. Dalla soluzione di tale problema dipende, infatti, la corretta costituzione del rapporto giuridico processuale, ed è palese che, in mancanza di essa, non può nemmeno passarsi all'esame del ricorso incidentale, che, appunto, suppone la regolare instaurazione del giudizio.

Rimane sullo sfondo il dubbio - non affrontato, stante la peculiarità della vicenda contenziosa, sia in questo caso che in quello deciso da Ad. plen., ordinanza 28 luglio 2017, n. 4 (in *Foro it.*, 2018, III, 24, con nota di SIGISMONDI; nonché oggetto della News US in data 1 agosto 2017 cui si rinvia per ogni approfondimento) – concernente la possibilità o meno che la statuizione sulla tassonomia delle questioni sia suscettibile di passare in giudicato (interno) e dunque, per essere sindacata dal giudice di appello, necessiti di uno specifico motivo di impugnazione.

IV. - Sull'ordine di esame delle questioni nel giudizio di primo grado si veda Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 in *Foro it.*, 2015, III, 265, con nota di TRAVI; *Foro amm.*, 2015, 1025; *Riv. neldiritto*, 2015, 1194; *Giurisdiz. amm.*, 2015, ant., 733; *Urbanistica e appalti*, 2015, 1177, con nota di VAIANO; *Riv. neldiritto*, 2015, 2084, con nota di COLASCILLA NARDUCCI; *Riv. dir. proc.*, 2015, 1256, con nota di FANELLI; *Giur. it.*, 2015, 2192 (m), con nota di FOLLIERI; *Dir. proc. amm.*, 2016, 205, con nota di PERFETTI, TROPEA; *Dir. proc. amm.*, 2016, 830 (m), con nota di BERTONAZZI.

Sul rapporto fra ricorso principale e incidentale di primo grado, sulla natura giuridica di quest'ultimo, sull'indole accessoria e condizionata, sui soggetti legittimati a proporlo, sulle modalità e termini di proposizione:

- a) in dottrina v. VILLATA – BERTONAZZI, in *Il processo amministrativo*, a cura di QUARANTA e LOPILATO, Milano, 2011, 415 ss.; DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, 812 ss.;
- b) in giurisprudenza, sulle regole che presiedono alla esaminabilità del ricorso incidentale:
 - b1) Cons. Stato, sez. V, 17 febbraio 2014, n. 755 (in *Foro it.*, 2014, III, 219 cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza);
 - b2) Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4 in *Foro it.*, 2011, III, 306, con nota di SIGISMONDI; *Urbanistica e appalti*, 2011, 674, con nota di LAMBERTI; *Corriere merito*, 2011, 763 (m), con nota di RAIOLA; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 1132; *Giur. it.*, 2011, 1651 (m), con nota di TROPEA; *Guida al dir.*, 2011, fasc. 19, 70, con nota di PALLIGGIANO; *Giurisdiz. amm.*, 2011, I, 513; *Giornale dir. amm.*, 2011, 1103 (m), con nota di GISONDI; *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, 570; *Riv. nel diritto*, 2011, 1530, con nota di IZZO; *Dir. proc. amm.*, 2011, 1035, con nota di SQUAZZONI, GIANNELLI, FOLLIERI, MARINELLI; *Arch. giur. oo. pp.*, 2011, 404;
 - b3) il principio elaborato dalla Plenaria in rassegna (per cui il ricorso incidentale risente – per la sua teorica esaminabilità – in quanto strutturalmente accessorio, della rituale proposizione della causa in primo grado, principio estensibile ai motivi aggiunti cd. propri), è declinato motivatamente da Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 2999 secondo cui “... il thema decidendum del giudizio di appello amministrativo è costituito esclusivamente dalle domande e dai motivi ritualmente introdotti in prime cure con atto tempestivamente notificato e depositato secondo la disciplina sua propria (ricorso principale, ricorso incidentale, motivi aggiunti; cfr. sul punto Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 6.3.)...”;
 - b4) sulla accessorietà dei motivi aggiunti «impropri» in relazione al requisito della connessione tra provvedimenti impugnati si veda:
 - Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2017, n. 5596 secondo cui la connessione oggettiva sussiste “a) quando fra gli atti impugnati esiste una connessione di tipo procedimentale o infraprocedimentale, ossia un collegamento tra atti del medesimo procedimento o di procedimenti collegati, avvinati da un nesso di presupposizione giuridica o di carattere logico, in quanto i diversi atti incidono sulla medesima vicenda; b) se fra gli atti impugnati esiste una connessione per reiterazione provvedimentale, che si verifica quando l'amministrazione sostituisce l'atto impugnato, su

cui pende il ricorso, con un nuovo provvedimento, anch'esso non satisfattivo per il destinatario (ad es. l'atto di conferma con diversa motivazione); c) quando esiste connessione non tra gli atti impugnati, perché si tratta di diversi procedimenti, ma connessione con l'oggetto del giudizio; è questa, l'ultima frontiera aperta dalla legge n. 205/2000, tendente ad una concezione del processo basata sulla valorizzazione del giudizio sul rapporto piuttosto che sull'atto. In tal caso è ammessa la proposizione di motivi aggiunti, anche non connessi agli atti precedentemente impugnati, purché connessi all'oggetto del giudizio già instaurato, ossia al medesimo bene della vita cui aspira il ricorrente”;

- *Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2017, n. 482 secondo cui “Nel processo amministrativo impugnatorio, la regola generale è che il ricorso abbia ad oggetto un solo provvedimento e che i vizi-motivi si correlino strettamente a quest'ultimo, salvo che tra gli atti impugnati esista una connessione procedimentale e funzionale (da accertarsi in modo rigoroso) e ciò in relazione ai dati testuali rinvenibili nelle disposizioni del c.p.a., quali: a) gli art. 40, comma 1, lett b), e 42, comma 2, c.p.a. che, nell'individuare il contenuto del ricorso principale e incidentale, correlano l'oggetto della domanda al singolo provvedimento impugnato; b) l'art. 43, comma 1, c.p.a., che, nel recepire la giustapposizione fra motivi aggiunti propri e impropri, fonda la distinzione a seconda che sia impugnato un provvedimento ulteriore e diverso rispetto a quello oggetto del ricorso introduttivo e dell'eventuale ricorso incidentale”;*

b5) sul rapporto di autonomia tra ricorso principale e motivi aggiunti «impropri» si segnala:

- *Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 175 secondo cui “ I motivi aggiunti di gravame, quando indirizzati avverso atti successivi a quelli originariamente impugnati, equivalgono a una nuova impugnativa, cui va riconosciuta autonomia processuale, anche in caso di pronuncia che escluda, in rito, l'ammissibilità o la persistenza di interesse, con riferimento all'originario atto introduttivo del giudizio”;*
- *Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2014, n. 4768 secondo cui “La perenzione del ricorso principale non si riflette sui motivi aggiunti c.d. impropri, atteso che essi sono dotati di autonomia sostanziale, presentano i caratteri di un nuovo rapporto processuale e non costituiscono il mero svolgimento interno del rapporto processuale sul quale s'innestano”;*
- *T.a.r. per la Sicilia - Palermo, sez. I, 15 maggio 2014, n. 1244 secondo cui “Il ricorso per motivi aggiunti introdotto irritualmente, perché*

notificato personalmente alla controparte anziché presso il procuratore costituito, come invece prescritto dal comb. disp. degli artt. 43, comma 2, c.p.a. e 170 c.p.c., non è necessariamente inammissibile. Infatti, considerato che la domanda nuova potrebbe essere proposta anche con ricorso separato, notificato evidentemente alla parte personalmente, e potendo poi il giudice provvedere alla riunione dei ricorsi ai sensi dell'art. 70 c.p.a. (art. 43, comma 3, c.p.a.), risulterebbe illogico dichiarare inammissibile un ricorso che, se proposto in via autonoma, poteva essere riunito e deciso con un'unica sentenza, con un esito, dunque, sostanzialmente analogo a quello che si realizza, in termini di concentrazione processuale, con la proposizione di motivi aggiunti. Ne consegue che il ricorso per motivi aggiunti potrebbe andare indenne dalla sanzione dell'inammissibilità per omessa notifica al procuratore costituito, solo ove presenti i requisiti per essere considerato quale autonomo gravame (art. 40 c.p.a.), spettando sempre al giudice la qualificazione dell'azione (art. 32 c.p.a.)”;

- *T.a.r. per il Lazio – Roma, sez. III, 26 gennaio 2015 n. 1376 secondo cui “La dichiarazione di inammissibilità del ricorso principale non produce l'effetto di travolgere anche il ricorso per motivi aggiunti, per cui resta ferma la validità della procura conferita per la proposizione di motivi aggiunti nell'ambito di un ricorso principale che è stato dichiarato inammissibile”;*
- *T.a.r. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 25 maggio 2012, n. 183 secondo cui “Specie dopo l'entrata in vigore del d.lg. n. 141 del 2011 che impone, per evidenti ragioni di concentrazione dei giudizi, la proposizione di motivi aggiunti ove si intendano impugnare atti nuovi o consequenziali a quello opposto con il ricorso introduttivo — nessuno dubita dell'autonomia dei singoli giudizi che si atteggiavano quali autonomi ricorsi, con la conseguenza che l'inammissibilità del ricorso introduttivo non rende inammissibile, a cascata, anche i motivi aggiunti (con l'unica eccezione che si tratti di motivi nuovi avverso il medesimo provvedimento). Questa conclusione risulta dal nuovo c.p.a. definitivamente consacrata, che ha precisato essere la natura dei motivi aggiunti una sorta di riunione ex lege di ricorsi connessi”;*
- *T.a.r. per la Sicilia - Catania, sez. I, 13 giugno 2013 n. 1741 secondo cui “Formalmente, un ricorso per motivi aggiunti è, a tutti gli effetti, un ricorso del tutto autonomo e svincolato dal ricorso principale, con esito potenzialmente diverso; soprattutto quando con esso si impugnano nuovi e diversi provvedimenti. Tanto è vera tale autonomia, che, anziché con motivi*

aggiunti nell'ambito di un giudizio già incardinato, tale ricorso potrebbe anche essere proposto come ricorso indipendente, cioè con diverso numero di ruolo, da riunire eventualmente al primo ad opera del giudice".

(3) I. – La Plenaria passa quindi ad esaminare il quesito concernente la necessità, o meno, in caso di procedura di aggiudicazione in forma aggregata, di provvedere alla notificazione del ricorso introduttivo del giudizio non solo al soggetto capofila che ha curato la procedura e che ha adottato il provvedimento (o i provvedimenti) impugnati ma anche a tutti i soggetti che aderiscono alla procedura di aggiudicazione in forma aggregata.

II.- Osserva al riguardo:

- a) di ritenere preferibile quell'orientamento giurisprudenziale del giudice di appello (Cons. Stato, sez. III, 13 settembre 2013 n. 4541 in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Contratti pubblici* [1735], n. 612; sez. V, 6 luglio 2012 n. 3966 in *Foro it.*, Rep. 2012, voce *Impugnazioni civili* [3460], n. 95; sez. V, 15 marzo 2010 n. 1500 in *Foro it.*, Rep. 2010, voce *Contratti pubblici* [1735], n. 743; *Appalti & Contratti*, 2010, fasc. 4, 95 (m); *Dir. e pratica amm.*, 2010, fasc. 4, 46 (m), con nota di ATELLI) che ritiene sufficiente la notifica alla sola amministrazione capofila, che abbia curato la procedura concorsuale attraverso l'emanazione del bando, la costituzione della Commissione giudicatrice l'adozione degli atti di gara e l'emanazione del provvedimento di aggiudicazione;
- b) che stando al disposto di cui all'art. 41 c.p.a., ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio appare necessaria e sufficiente la notificazione dell'atto introduttivo esclusivamente all'amministrazione che ha emanato il provvedimento impugnato;
- c) la disposizione di cui all'art. 41 c.p.a., nell'enunciare la regola generale sopra ricordata, positivamente esclude che l'atto introduttivo del giudizio debba essere notificato anche ad amministrazioni od enti che a diverso titolo abbiano avuto modo di partecipare al procedimento;
- d) corollario di tale regola è che solo quando l'atto finale sia imputabile a più amministrazioni la legittimazione passiva riguarda tutte le amministrazioni interessate;
- e) per converso, le partecipazioni al procedimento giuridicamente qualificate (come quelle concernenti il potere di iniziativa o di proposta, che abbia preceduto l'adozione del provvedimento finale, ovvero gli atti preparatori) non sono idonee ad estendere la veste di parte necessaria a soggetti diversi dall'autorità emanante;
- f) una diversa soluzione, volta ad estendere la legittimazione processuale a soggetti diversi dall'autorità che ha emanato l'atto, si risolverebbe in una oggettiva violazione della norma che presidia la legittima costituzione del rapporto giuridico processuale;

- g) venendo al caso di specie osserva che si è di fronte ad una unica amministrazione (capofila) che gestisce la procedura e che di essa è responsabile, sicché soltanto ad essa sono imputabili gli atti ed i provvedimenti della medesima, divenendo così l'amministrazione cui notificare il ricorso giurisdizionale per l'instaurazione del giudizio (Cons. Stato, V, 15 marzo 2010, n. 1500 cit.); tutto ciò mentre le altre amministrazioni, eventualmente interessate alla procedura, sono tuttavia sfornite di *os ad loquendum* sulle vicende della gara;
- h) osserva che in senso contrario alla tesi accolta non può essere invocato il disposto di cui all'art. 81 c.p.c., pacificamente applicabile al processo amministrativo, secondo cui fuori dai casi previsti dalla legge, nessuno può far valere in nome proprio un diritto altrui. Nella fattispecie in esame, infatti, l'amministrazione capofila è chiamata a far valere e tutelare una situazione giuridica soggettiva propria (quella derivante dall'essere l'amministrazione che ha posto in essere il procedimento ed emanato il provvedimento di aggiudicazione). Non si verifica pertanto alcuna forma di sostituzione processuale, con la legittimazione straordinaria che a questa è connessa, mentre l'eventuale rilevanza degli esiti della aggiudicazione nei confronti del soggetto in unione di acquisto con l'amministrazione precedente, ha luogo in forza dei rapporti interni fra le due amministrazioni, privi, per le ragioni già esposte, di rilevanza processuale;

III.- Per completezza si segnala:

- i) sull'art. 41 c.p.a. in dottrina v. VILLATA – BERTONAZZI, in *Il processo amministrativo*, a cura di QUARANTA e LOPILATO, Milano, 2011, 396 ss.; DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, 802, secondo cui sono destinatarie del ricorso di primo grado, oltre l'autorità emanante, anche quella concertante e che agisce d'intesa con la regione (nello stesso senso, Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2012 n. 3966; sez. VI, 23 gennaio 2006, n. 183 in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Giustizia amministrativa* [3340], n. 742; sez. VI, 7 giugno 2006, n. 3423, in relazione agli atti di concerto o come può verificarsi per gli accordi di programma, gli atti complessi o quelli da emanarsi previa intesa);
- j) con riferimento alla impugnazione degli atti endo procedimentali Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 2016, n. 1558 (in *Foro it.*, 2017, III, 155 con nota di TRAVI) afferma che “È inammissibile l'impugnazione di un atto endoprocedimentale, se il ricorso non sia stato notificato all'autorità che aveva emanato tale atto” precisando tuttavia che “L'inammissibilità dell'impugnazione di un atto endoprocedimentale in un procedimento edilizio non travolge l'impugnazione proposta nei confronti del titolo edilizio, fondata su ragioni autonome e indipendenti.”; afferma TRAVI nella nota cit. che “l'impugnazione del provvedimento finale non esaurisce l'onere di impugnazione che grava sul ricorrente, quando

l'illegittimità di tale provvedimento sia determinata da un atto endoprocedimentale. Il processo amministrativo non accoglie, dunque, una logica «monistica» del procedimento amministrativo, concentrata sul provvedimento finale e sul rapporto sostanziale e processuale con l'amministrazione che lo avesse emanato. Viene contemplata piuttosto una concezione multipolare, che assegna rilevanza processuale ad ogni singolo atto endoprocedimentale i cui vizi abbiano condizionato il provvedimento finale: l'omessa impugnazione di tale atto endoprocedimentale preclude anche la deduzione del vizio di illegittimità derivata del provvedimento finale. Corollario di questa concezione è l'esigenza di notificare il ricorso, a pena di inammissibilità, anche all'amministrazione che abbia assunto l'atto endoprocedimentale impugnato (Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2005, n. 2107, id., Rep. 2006, voce Atto amministrativo, n. 238): come è ribadito dalla sentenza in epigrafe, il contraddittorio va assicurato fin dall'inizio anche rispetto alle amministrazioni cui siano imputabili gli atti endoprocedimentali che siano oggetto di contestazione"; nello stesso senso, Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3623, in Foro it., Rep. 2015, voce Giustizia amministrativa, nn. 622, 709; sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3646, id., Rep. 2014, voce cit., n. 714 avevano affermato che ciascuna autorità emanante ha l'interesse tutelato dall'art. 24 Cost. alla conservazione dei propri provvedimenti, sicché, ove impugnati, è indispensabile la notificazione del ricorso nei suoi confronti, risultando irrilevante, a tali fini, la natura infra procedimentale o non vincolante dell'atto;

- k) con specifico riferimento alla centrale unica di committenza la giurisprudenza maggioritaria si era già orientata nel senso che *"la centrale di committenza unica è, a termini dell'art. 3, commi 25 e 34, d.lg. 163/2006, "amministrazione aggiudicatrice" e, in quanto tale, necessaria destinataria della notifica del ricorso avverso gli atti da essa emessi (art. 41, comma 2, c. proc. amm.), in quanto soggetto responsabile della gara. I soggetti che aderiscono alla convenzione che istituisce la centrale unica di committenza sono meri beneficiari della procedura indetta ed espletata da quest'ultima e sono vincolati alle vicende anche giudiziarie della gara, sicché, mentre gli effetti e i risultati di questa sono loro imputati, l'imputazione formale degli atti, rilevante ai fini della notifica del ricorso impugnatorio, non può che ricadere sulla centrale di committenza, contraddittore necessario dello stesso, in quanto competente in via esclusiva all'indizione, regolazione e gestione della gara e responsabile della stessa"* (in questo senso, T.a.r. per il Molise, 21 febbraio 2018, n. 75; Consiglio di Stato sez. III 10 giugno 2016 n. 2497; T.a.r. per la Lombardia - Milano, sez. IV., 27 febbraio 2015 n. 588; T.a.r. Abruzzo - L'Aquila, 16 ottobre 2014 n. 721; Cons. Stato, sez. III, 30 luglio 2013, n. 3639); sulla irrilevanza della determina di recepimento dei risultati della gara di appalto da parte della amministrazione associata ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, rilevando a tal fine solo la comunicazione della aggiudicazione da parte della amministrazione cfr. T.a.r. per il Molise, 21 febbraio 2018, n. 75 e T.a.r. per la Campania - Napoli, sez. IV, 30

aprile 2015, n. 2456) per i quali l'atto di recepimento degli esiti della gara comunicati dalla centrale unica di committenza è un mero atto interno privo di effetti sulla sequenza provvedimentale relativa al procedimento di evidenza pubblica. Nel senso che la centrale unica di committenza è priva di autonoma soggettività giuridica rispetto alla Regione presso cui è istituita con conseguente estensione alla difesa degli atti della amministrazione del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato deliberato con legge regionale, trattandosi a tutti gli effetti di provvedimenti regionali, cfr. T.a.r. per il Molise 21 febbraio 2018 e T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, 29 dicembre 2016, n. 588 (che hanno dichiarato inammissibile il ricorso a motivo della nullità della notifica erroneamente eseguita presso la sede legale della Regione Molise anziché presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato);

- l) per quanto concerne la legittimazione passiva delle amministrazioni centrali dello Stato, la giurisprudenza ha anche precisato che l'evocazione in giudizio di una amministrazione diversa rispetto a quella cui sia imputabile il rapporto sostanziale dedotto in causa, precludendo l'instaurazione del contraddittorio con il soggetto destinatario della statuizione domandata al giudice, implica l'inammissibilità della domanda, tenendo conto che l'unitarietà e l'inscindibilità dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni sovrane, non tocca l'autonoma personalità giuridica (di diritto pubblico) delle amministrazioni centrali, la separazione delle relative attribuzioni e la riferibilità a ciascuna di esse degli atti di rispettiva pertinenza e che rispetto al suddetto errore non operano la preclusione e la sanatoria previste dall'art. 4, l. n. 260 del 1958; tale disposizione, in linea con le regole generali poste dall'art. 291 c.p.c., contempla, infatti, la diversa ipotesi in cui non sia stata correttamente identificata la persona alla quale notificare l'atto introduttivo e non già il caso in cui l'invalidità, dipendente da difetto di legittimazione sostanziale dell'amministrazione, investa la citazione a motivo della "*vocatio in ius*" di soggetto diverso dal legittimo contraddittore (T.a.r. per la Campania - Napoli, sez. II, 7 maggio 2007 n. 4806; Cass. civ., sez. I, 6 maggio 2011, n. 10010; Cass. civ., sez. I, 19 giugno 2012 n. 10069);
- m) in materia di sostituzione amministrativa è stato precisato che:
 - m1) *"È inammissibile il ricorso proposto per l'annullamento del piano regionale di rientro dei disavanzi del settore sanitario, adottato dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario ad acta nominato dal Consiglio dei Ministri, che non sia stato notificato a detto Presidente presso l'Avvocatura dello Stato in quanto organo statale, atteso che la relazione intercorrente fra la Regione e il Consiglio dei Ministri è intersoggettiva, e non interorganica"* (Cons. Stato, sez. III, 10 gennaio 2014, n. 61);
 - m2) nello stesso senso T.A.R. per la Campania - Napoli, sez. I, 11 giugno 2014, n. 3235 secondo cui *"La relazione intercorrente tra la Regione e il Commissario ad Acta per l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi del settore sanitario deve essere*

qualificata non come interorganica, ma come intersoggettiva. Invero, nell'ambito della sostituzione amministrativa, occorre nettamente distinguere le due diverse ipotesi. Nella prima, il Commissario è nominato per la sostituzione, nell'esercizio di una competenza generale, di un organo ordinario venuto meno (ad esempio, per scioglimento) onde assicurarne il funzionamento e svolgerne il complesso dei compiti; in tal caso, il Commissario è organo straordinario dell'ente sostituito ed a quest'ultimo si imputano gli effetti degli atti commissariali, con la conseguenza che i ricorsi avverso tali atti vanno notificati esclusivamente all'ente sostituito. Nella seconda ipotesi, invece, la nomina è - come nella fattispecie - finalizzata all'emanazione di specifici atti e, dunque, la competenza del Commissario è circoscritta sin dall'inizio al compimento degli stessi, mentre l'ente sostituito conserva in generale la titolarità dei propri poteri, salvo i singoli affari che gli sono stati sottratti, sicché è privo di legittimazione passiva in sede di giudizio di impugnazione degli atti commissariali (nel caso di specie, il ricorso è stato notificato alla sola Regione Campania, in persona del Presidente della G.R., donde l'inammissibilità del ricorso)";

- m3) secondo T.a.r. per il Molise, 15 febbraio 2013, n. 119 comporta la inammissibilità del ricorso *"l'omessa notifica del gravame al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, quale organo adottante l'atto impugnato, trattandosi dell'unico soggetto da ritenersi legittimato passivo in quanto centro di imputazione autonomo sia rispetto alla Regione Molise, i cui uffici operano a supporto organizzativo della struttura commissariale in relazione di mero avvalimento (cfr. TAR Molise 23 dicembre 2010, n. 1565), sia rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, stante l'autonomia operativa, decisionale ed organizzativa di siffatta struttura commissariale rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri cui compete il solo procedimento di nomina e la prodromica attività istruttoria relativa all'accertamento della sussistenza dei presupposti normativi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2001, di attuazione dell'art. 120 Cost., per disporre l'intervento sostitutivo (spunti sulla autonoma legittimazione del commissario ad acta rispetto alla Presidenza del Consiglio dei ministri si traggono anche da Cons. Stato, III, 3 ottobre 2011, n. 5424 in giudizio simile in cui la Presidenza non è stata infatti evocata in giudizio)";*
- n) per l'individuazione dell'amministrazione legittimata passiva nel giudizio avverso il silenzio della P.A. si veda Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 2015 n. 2912 in *Foro it.*, Rep. 2015, voce *Giustizia amministrativa* [3340], n. 368 secondo cui *"Nello speciale rito sul silenzio rimane fermo l'accertamento delle ordinarie condizioni dell'azione (interesse ad agire, titolo o legittimazione al ricorso, legitimatio ad causam attiva e passiva), e, pertanto, assume importanza centrale l'individuazione dell'amministrazione su cui grava l'obbligo di procedere: il presupposto per la condanna ai sensi dell'art. 117 c.p.a. è il fatto che al momento*

della pronuncia del giudice perduri l'inerzia dell'amministrazione inadempiente unica legittimata passiva; pertanto, va riformata la sentenza che ha condannato il comune a concludere il procedimento di concessione del contributo previsto per la ricostruzione di immobili danneggiati dal sisma del 2009, considerato che, successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012 e la consequenziale costituzione dell'Usra (ente pubblico statale strumentale, dotato di propria autonomia e distinto dall'amministrazione comunale, che cura l'istruttoria finalizzata al rilascio dell'autorizzazione alla concessione del contributo previsto dal d.l. n. 39 del 2009 conv. con modif. dalla l. n. 77 del 2009), a quest'ultimo ente è stata attribuita in via esclusiva la competenza a svolgere l'attività istruttoria ed eventualmente ad autorizzare l'indennizzo previo accertamento del danno, della sua entità e dei requisiti soggettivi dei richiedenti; il procedimento in questione è speciale rispetto al modello generale disciplinato dalla l. n. 241 del 1990 e ad esso risulta estraneo il comune che non può incidere, ovviamente, sulla relativa scansione temporale; al comune è riservata, in via residuale, la sola competenza a procedere alla liquidazione del contributo, dovendo procacciarne la provvista finanziaria e stabilirne le pertinenti priorità in ordine alla concreta erogazione";

o) in materia di impugnazione di accordi di programma è stato affermato che:

- o1) *l'accordo di programma - consistente nel consenso unanime delle amministrazioni o enti Locali interessati circa un quid (opera o progetto) da realizzare - si configura come espressione dei poteri pubblicistici facenti capo ai soggetti medesimi, i quali tutti, in caso di impugnazione dell'accordo di programma fra essi concluso e del provvedimento amministrativo di approvazione dello stesso, hanno diritto ed interesse a difendere la stabilità dei rapporti che ne derivano (Cons. Stato, sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3403);*
- o2) *in caso di impugnazione di un accordo di programma avente al oggetto la realizzazione di un'opera pubblica, ai sensi dell'art. 34, t.u. 18 agosto 2000 n. 267, il ricorso va notificato, a pena di inammissibilità, a tutte le Amministrazioni firmatarie dell'accordo, dovendosi considerare Amministrazioni emananti tutte le Autorità che all'accordo stesso hanno partecipato (così Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2010, n. 1774);*
- o3) *in caso di impugnazione di un accordo di programma avente a oggetto la realizzazione di un'opera pubblica, il ricorso va notificato, a pena di inammissibilità, a tutte le Pubbliche amministrazioni firmatarie dell'accordo, dovendo considerarsi Amministrazioni emananti tutte quelle che all'accordo stesso hanno partecipato; tale principio deve ritenersi estensibile anche ai Patti territoriali i quali, a norma dell'art. 2 comma 203 lett. d), l. 23 dicembre 1996 n. 662, costituiscono una species del più ampio genus degli accordi di programmazione negoziata, nel quale rientrano anche gli accordi di programma, la cui disciplina procedimentale peraltro condividono sulla scorta della delibera del C.I.P.E. del 10 maggio 1995 (Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2014, n. 5957).*

p) in materia di impugnazione delle risultanze della conferenza di servizi (per una approfondita ricostruzione della disciplina di tale istituto si veda la recente News US del 9 maggio 2018 di commento a Cass. civ., sez. un., 16 aprile 2018, n. 9338, ivi gli ampi riferimenti di dottrina) la giurisprudenza ha chiarito che:

p1) *“La conferenza di servizi costituisce un mero strumento organizzatorio di semplificazione procedimentale, non incidente sulla ripartizione delle competenze; ne deriva l'imputabilità degli atti adottati in sede di conferenza o alla singola amministrazione precedente che adotta il provvedimento finale (nel caso della conferenza istruttoria) o a tutte le amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la propria volontà provvedimentale (nell'ipotesi di conferenza decisoria); pertanto, la legittimazione passiva in sede processuale compete solo all'amministrazione o alle amministrazioni che abbiano adottato decisioni rilevanti all'esterno, e non alla conferenza di servizi come organo autonomo”* (Cons. Stato, sez. II, 2 febbraio 2013, n. 431/13 in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Giustizia amministrativa* [3340], n. 620);

p2) *“Attesa la natura di mero modulo di semplificazione sul versante organizzatorio e procedimentale della conferenza di servizi decisoria, in sede giurisdizionale la legittimazione passiva non compete alla conferenza, priva di soggettività autonoma, ma alle singole amministrazioni che per il tramite di detto modulo abbiano adottato statuizioni di respiro esoprocedimentale oggetto di aggressione processuale”* (Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2002, n. 491 in *Cons. Stato*, 2002, I, 140; *Appalti urbanistica edilizia*, 2002, 118; *Riv. giur. edilizia*, 2002, I, 710; *Foro it.*, Rep. 2002, voce *Giustizia amministrativa* [3340], n. 637);

p3) *“La conferenza dei servizi non è un organo in senso proprio, ma piuttosto un luogo procedimentale in cui confluiscono giudizi e pareri di uffici ed enti diversi, che non assumono una consistenza soggettiva propria ed autonomia tale da consentirne la qualificazione come organo, ancorché non permanente e/o straordinario; pertanto, la detta conferenza non ha legittimazione passiva nel ricorso proposto avverso l'atto conclusivo del procedimento nel corso del quale essa è intervenuta”* (T.a.r. per la Puglia, sez. I, 23 dicembre 1996, n. 714 in *Foro it.*, Rep. 1998, voce *Giustizia amministrativa* [3340], n. 456);

p4) *“In ipotesi di sostituzione di moduli procedurali già preesistenti, nella conferenza dei servizi, che non costituisce organo amministrativo straordinario, ciascun rappresentante imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'Amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore; di conseguenza, la legittimazione passiva in sede giurisdizionale non compete alla Conferenza, priva di soggettività autonoma, ma alle singole amministrazioni che per il tramite del loro rappresentante abbiano adottato statuizioni di natura esoprocedimentale già rientranti*

nella sfera di competenza di ogni singola amministrazione” (T.A.R. per le Marche, 5 agosto 2004, n. 976 in Foro amm. - Tar 2004, 2102).