



**News a cura dell'Ufficio studi massimario e formazione
n. 17 del 21 febbraio 2022**

Legittimazione attiva di soci e amministratori della società colpita da interdittiva antimafia e mancata riunione di ricorsi: il deferimento alla Plenaria

La sezione giurisdizionale del C.g.a. rimette all'Adunanza plenaria la questione circa la sussistenza o meno della legittimazione attiva di soci e amministratori ad impugnare l'informativa interdittiva emessa nei confronti della società. Condizioni dell'azione, titolarità dell'interesse sostanziale, ed effetti del provvedimento interdittivo i punti salienti della pronuncia da cui muoverà l'intervento nomofilattico.

Il C.g.a. ha, ad un tempo, altresì, sollevato la questione circa il perimetro dell'effetto devolutivo dell'appello in ipotesi di mancata riunione del ricorso in primo grado con altri pendenti e riguardanti il medesimo provvedimento.

[Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza non definitiva 19 luglio 2021, n. 726 – Pres. De Nictolis; Est. Boscarino](#)

Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Impugnazione - Legittimazione attiva di soci e amministratori della società attinta – Deferimento all'Adunanza plenaria

Giustizia amministrativa – Appello - Effetto devolutivo - Mancata riunione di ricorsi in primo grado – Conseguenze – Deferimento all'Adunanza plenaria

Vanno deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni:

a) Se in materia di impugnazione di interdittive antimafia vada, o meno, riconosciuta, in capo ad ex amministratori e soci della società attinta, autonoma legittimazione a ricorrere, avuto riguardo alla situazione giuridica dedotta in giudizio, e se gli stessi vadano ritenuti soggetti che patiscano "effetti diretti" dall'adozione di provvedimenti di siffatta natura;

b) Se l'effetto devolutivo proprio dell'appello si estenda anche al caso in cui il ricorso in primo grado non sia stato riunito a ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento da parte degli stessi ovvero da diversi ricorrenti (1).

(1) I. – Il C.g.a. sottopone all'Adunanza plenaria, con un primo, chiaro, ed articolato quesito, la questione se in materia di interdittive antimafia vada o meno riconosciuta, in capo ad ex amministratori e soci della società attinta, autonoma legittimazione a ricorrere avuto riguardo:

- a) alla situazione giuridica dedotta an giudizio;
- b) agli effetti, in capo a costoro, discendenti dall'informazione interdittiva.

– La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta:

- c) con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado i ricorrenti hanno impugnato la certificazione interdittiva emessa dalla Prefettura nei confronti della s.p.a., della quale i medesimi sono soci, lamentando la perdita della gestione dell'azienda, nella quale avevano investito ingenti capitali, nonché la preclusione all'esercizio di cariche sociali;
- d) la sentenza di primo grado – previo rigetto dell'istanza di riunione con altri connessi– ha dichiarato il ricorso inammissibile per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, sul rilievo che l'interdittiva antimafia è un provvedimento che può essere impugnato solo dal soggetto di diritto che ne patisce gli effetti diretti sulla sua posizione giuridica di interesse legittimo: con la conseguenza che il ricorso giurisdizionale proposto dal socio dell'impresa destinataria del provvedimento deve giudicarsi inammissibile poiché non ritualmente proposto;
- e) avverso la predetta sentenza è stato interposto appello e nel relativo giudizio si è innestato il deferimento di cui trattasi.

III. – Il percorso argomentativo del giudice d'appello è così articolato:

- f) su un piano generale, secondo la giurisprudenza, il ricorso è ammissibile se al momento della sua proposizione:
 - f1) sussistano le condizioni dell'azione, cioè il c.d. titolo o possibilità giuridica dell'azione, l'interesse ad agire e la legittimazione attiva;
 - f2) sussista la possibilità per chi agisce di ottenere un risultato favorevole (anche di natura morale) dall'accoglimento del ricorso: I) la lesione della posizione giuridica, per la tutela della quale si è proposta l'impugnazione, deve essere concreta e attuale; II) soltanto, quindi, laddove l'atto amministrativo produca una lesione immediata e diretta alla sfera giuridica del ricorrente, questi ha interesse a promuovere azione di annullamento;
 - f3) d'altra parte, un soggetto giuridico, pur dotato di interesse di fatto, secondo la giurisprudenza può essere privo di giuridica legittimazione a proporre un'azione giudiziaria, qualora la stessa, sia pure strumentalmente, sia volta a provocare effetti giuridici (ancorché indiretti e mediati) nella sfera di un altro soggetto, in quanto l'esercizio

nell'ambito del giudizio amministrativo dell'azione non può essere delegato fuori da una espressa previsione di legge, né surrogato dall'azione sostitutiva di un altro soggetto;

g) sul versante, più specifico, della legittimazione ad impugnare le interdittive antimafia non si registra unanimità di vedute in giurisprudenza:

g1) secondo un primo orientamento, il ricorso proposto da soggetti diversi dall'impresa destinataria dell'interdittiva è inammissibile per carenza di legittimazione attiva, in quanto il decreto prefettizio può essere impugnato solo dal soggetto che ne patisce gli effetti diretti sulla sua posizione giuridica;

g2) altro orientamento è nel senso, invece, della legittimazione degli amministratori della società attinta da informativa o loro parenti, menzionati nel provvedimento, a impugnare, per proprio interesse morale, quali soggetti partecipi degli elementi indiziari da cui viene desunto il pericolo di condizionamento di stampo mafioso, ritenendosi la sussistenza della legittimazione al ricorso, in ragione della lesione concreta ed attuale della situazione professionale e patrimoniale di soggetti che abbiano dovuto rinunciare all'incarico di amministratori della società, nonché sotto il profilo della potenziale lesione dell'onore e reputazione personale qualora nel provvedimento venga ipotizzato un condizionamento mafioso;

h) il nodo da sciogliere è, quindi, relativo:

h1) alla possibilità, o meno, di riconoscere, in capo ad ex amministratori e soci di una società attinta da interdittiva antimafia, autonoma legittimazione a ricorrere, avuto riguardo alla situazione giuridica dedotta in giudizio, che si pretende direttamente ed immediatamente pregiudicata dall'interdittiva (a causa della sostituzione degli organi di gestione, con perdita, da parte degli ex amministratori, delle cariche ricoperte, e quindi pregiudizio professionale; impossibilità di effettuare scelte imprenditoriali strategiche e quindi compromissione degli investimenti economici profusi nell'azienda, quanto ai soci; con lesione della dignità e reputazione, quanto ai soggetti le cui vicende personali e familiari costituiscano diretto oggetto di motivazione);

h2) alla risoluzione del problema della individuazione dei soggetti che patiscano "effetti diretti" dall'adozione di provvedimenti di siffatta natura (questione risolta, nel caso di specie, in senso negativo dal giudice in primo grado);

i) data la superiore premessa, deve tendenzialmente preferirsi la soluzione seguita dal secondo orientamento soprarichiamato (cfr. § g2), sul rilievo che:

- i1) dall'analisi degli artt. 84 e 91 d.lgs. n. 159 del 2011, emerge che l'emanazione dei provvedimenti interdittivi costituisce frutto di un procedimento amministrativo connotato da una natura tendenzialmente cautelare e con finalità preventiva dell'infiltrazione mafiosa, al quale, secondo la giurisprudenza, non possono essere estese le garanzie del contraddittorio di cui alla l. n. 241 del 1990, e ciò nonostante la decisione prefettizia si basi generalmente su accertamenti di fatto complessi, in qualche caso addirittura di tipo indiziario, nell'ambito dei quali ben possono manifestarsi significativi margini di errore;
- i2) il provvedimento di cui si discute non costituisce una misura provvisoria e strumentale, adottata in vista di un provvedimento che definisca, con caratteristiche di stabilità e inoppugnabilità, il rapporto giuridico controverso, bensì atto conclusivo del procedimento amministrativo avente effetti definitivi, conclusivi e dissolutori del rapporto giuridico tra l'impresa e la P.A., con riverberi assai durevoli nel tempo, se non addirittura permanenti, indelebili e inemendabili, evidenziando il possibile contrasto tra l'esclusione del contraddittorio endoprocedimentale e le fonti eurounitarie, con riferimento specifico al diritto a una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali UE ([T.a.r. per la Puglia, sez. III, ordinanza 13 gennaio 2020, n. 28](#), in *Giur. it.*, 2020, 1471, con nota di MAZZAMUTO; *Giornale dir. amm.*, 2020, 537 (m), con nota di TRAPPOLINI; oggetto della [News US in data 20 gennaio 2020](#));
- i3) secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia UE ([ordinanza 28 maggio 2020, C-17/20, MC](#) (in *Corriere giur.*, 2020, 1139 oggetto della [News US in data 25 agosto 2020](#)), d'altronde, "il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto che gli arreca pregiudizio" (cfr. anche Corte di giustizia UE, 9 novembre 2017, C-298/16, *Ispas*, in *Foro it.*, 2017, IV, 577, ivi citata);
- j) il sacrificio delle garanzie procedurali potrebbe essere bilanciato dalla possibilità di far valere le proprie ragioni in sede giurisdizionale anche da parte dei soggetti che sono immediatamente e gravemente incisi dal provvedimento prefettizio, sebbene non formalmente diretti destinatari dello stesso, ove si riguardi:
- j1) quanto alla posizione dei soci, alla perdita di ogni controllo sulla gestione aziendale ove sovente sono stati investiti ingenti capitali;

- j2) quanto alla posizione degli ex amministratori, alla sostanziale espunzione da un'attività professionale che spesso costituisce l'unica fonte di reddito, senza tralasciare il discredito e la lesione alla reputazione ed onore dei soggetti le cui vicende personali ed i precedenti giudiziari vengono ampiamente richiamati, interpretati ed esternati con grave connotazione negativa negli atti di cui si discute; il tutto senza che questi ultimi, diretti interessati spesso a conoscenza di altri fatti rilevanti e finanche decisivi, abbiano mai potuto interloquire : non in sede procedimentale, fase nella quale il contraddittorio, come visto, è escluso (a maggior ragione con riferimento a soggetti diversi dal destinatario dell'interdittiva), e nemmeno in via giurisdizionale;
- j3) in altre parole, il riconoscimento della legittimazione al ricorso potrebbe, tra l'altro, compensare l'omessa garanzia del contraddittorio endoprocedimentale in un situazione in cui nonostante l'invasività degli effetti delle misure in questione, per pervenire alle quali si attinge normalmente a piene mani da atti di procedimenti penali, senza però che il procedimento, formalmente amministrativo, contempra alcune delle garanzie riconosciute all'indagato e/o all'imputato (ciò che consentirebbe di recuperare parte delle garanzie ordinariamente connesse a provvedimenti di natura gravemente afflittiva);
- k) un secondo quesito riguarda gli effetti della mancata riunione, in primo grado, di altri ricorsi connessi sulla medesima vicenda sostanziale di guisa che:
- k1) nel caso in cui il giudice d'appello dovesse decidere il gravame nel merito, ciò comporterebbe la privazione di un grado di giudizio anche a discapito degli altri ricorsi proposti avverso il medesimo provvedimento da soggetti diversi (compresa la società), i quali si troverebbero a vedere deciso in unico grado di appello il ricorso contro il medesimo provvedimento oggetto della loro impugnazione al T.a.r., senza che in questo grado di giudizio possano essere, ovviamente, esaminati i motivi dei loro ricorsi;
- k2) in tal senso, poiché è evidente che qualora venga emessa una decisione in appello sulla questione sostanziale sottoposta da soci ed ex amministratori della società attinta dall'interdittiva e penda in primo grado il ricorso proposto dall'impresa, l'esito di quest'ultimo verrebbe inevitabilmente pregiudicato dalla decisione, in ipotesi negativa, intervenuta in appello, le cui considerazioni verrebbero, verosimilmente, fatte proprie dal giudice di primo grado, specie a fronte di censure simili, e ciò senza che l'impresa ricorrente abbia potuto in alcun modo esercitare il proprio diritto alla difesa;

k3) conseguentemente va posto il quesito (in ipotesi di soluzione positiva al problema della legittimazione attiva di cui si è detto), se l'effetto devolutivo proprio dell'appello si estenda anche al caso in cui il ricorso in primo grado non sia stato riunito a ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento da parte degli stessi ovvero da diversi ricorrenti.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- l) sulla presenza dell'interesse ad agire, della legittimazione al ricorso e della *legitimatio ad causam*, quali condizioni dell'azione necessarie e sufficienti per proporre domanda di annullamento: [Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6](#) (in *Foro it.*, 2020, III, 289, con nota di TRAVI; *Guida al dir.*, 2020, 18, 88, con nota di LADDAGA; *Giornale dir. amm.*, 2020, 520, con nota di MIRATE, MANNUCCI; *Dir. proc. amm.*, 2020, 1030 (m), con nota di FRANCA), oggetto della [News US in data 13 marzo 2020](#), alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento, in particolare, in tema di confronto tra processo amministrativo e processo civile, sugli elementi costitutivi dell'interesse ad agire, sull'interesse strumentale, sulla legittimazione e trasferibilità dell'interesse legittimo;
- m) sui soggetti legittimati ad impugnare le informative prefettizie:
 - m1) per il primo orientamento di cui si è detto, secondo cui sono privi di legittimazione attiva i soggetti diversi dall'impresa destinataria della misura (tutte citate nella sentenza non definitiva in rassegna): I) Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2020 n. 6205; II) Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2018 n. 2895; III) Cons. Stato, sez. III, 11 maggio 2018 n. 2829 (in *Foro amm.*, 2018, 816); IV) Cons. Stato, sez. III, 11 maggio 2018, n. 2824; V) si ascrive al medesimo orientamento Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657 (relativa al difetto di legittimazione di mandataria di a.t.i. seconda classificata ad interloquere su interdittiva relativa alla prima classificata);
 - m2) per un secondo orientamento, nel senso invece della legittimazione dell'amministratore della società attinta da informativa a impugnare in proprio, per proprio interesse morale (tutte citate nella sentenza non definitiva in rassegna): I) Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2017, n. 1559; II) una certa apertura pare evincersi anche da Cons. Stato sez. III, 7 aprile 2021 n. 2793, sebbene nella diversa fattispecie di scioglimento dell'organo consiliare ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del unico degli enti locali);
- n) sul contraddittorio procedimentale nell'ordinamento UE e sulle sue applicazioni nell'ordinamento interno si vedano, di recente e tra le altre:

- n1) Cass. civ., sez. trib., 15 gennaio 2019, n. 701 (in *Foro it.*, 2019, I, 436), secondo cui *“In tema di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, l’art. 12, 7° comma, l. n. 212 del 2000 (c.d. statuto del contribuente), nelle ipotesi di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all’esercizio dell’attività, opera una valutazione ex ante in merito alla necessità del rispetto del contraddittorio endoprocedimentale, sanzionando con la nullità l’atto impositivo emesso ante tempus, anche nell’ipotesi di tributi «non armonizzati», senza che, pertanto, ai fini della relativa declaratoria debba essere effettuata la prova di «resistenza», invece necessaria, per i soli tributi «armonizzati», ove la normativa interna non preveda l’obbligo del contraddittorio con il contribuente nella fase amministrativa (ad es., nel caso di accertamenti c.d. a tavolino), ipotesi nelle quali il giudice tributario è tenuto ad effettuare una concreta valutazione ex post sul rispetto del contraddittorio”*;
- n2) Corte di giustizia UE, sez. VII, 20 dicembre 2017, C-276/16, *Prequì Italia s.r.l.* (in *Foro it.*, 2018, IV, 146; *Corriere giur.*, 2018, 2, 269; *Corriere trib.*, 2018, 32-33, 2541, con nota di ARMELLA; *Riv. dir. trib.*, 2018, IV, 167, con nota di DE QUATTRO);
- n3) Corte di giustizia UE, 9 novembre 2017, C-298/16, *Ispas*, cit. (in *Foro it.*, 2017, IV, 577);
- n4) Corte cost., 13 luglio 2017, n. 187 (in *Corriere trib.*, 2017, 2773, con nota di FERRANTI; *Giur. cost.*, 2017, 1729, con nota di PERRONE; *Dir. e pratica trib.*, 2018, 1185, con nota di RAVERA);
- n5) Corte di giustizia UE, 17 dicembre 2015, C-419/14, *WebMindLicenses Kft* (in *Foro it.*, 2016, IV, 75);
- n6) Cass. civ., sez. un., 9 dicembre 2015, n. 24823 (in *Foro it.*, 2016, I, 103; *Corriere trib.*, 2016, 486, con nota di BEGHIN; *Riv. giur. trib.*, 2016, 20, con nota di LAMBERTI; *Fisco*, 2016, 184; *Bollettino trib.*, 2016, 222, con nota di AIUDI; *Dir. e pratica trib.*, 2016, 241, con nota di DE MITA; *Dir. e pratica trib.*, 2016, 719, con nota di LOVISOLO, RENDA; *Riv. dir. trib.*, 2017, II, 1, con nota di COLLI VIGNARELLI; *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 233, con nota di MULEO);
- m7) Corte di giustizia UE, sez. V, 3 luglio 2014, C-129/13 e C130/13, *Kamino International Logistics BV* (in *Corriere trib.*, 2014, 2542, con nota di MARCHESELLI; *Dialoghi trib.*, 2014, 241, con nota di SILVESTRI, LUPI; *Riv. giur. trib.*, 2014, 833, con nota di IAIA; *Riv. dott. commercialisti*, 2014, 802 (m), con nota di SAVORANA; *Bollettino trib.*, 2015, 457, con nota di SERRANO; *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 621, con nota di RENDA; *Riv. dir. trib. internaz.*, 2014, fasc. 1, 145, con nota di RENDA);

- n7) Corte di giustizia UE, sez. V, 3 luglio 2014, C-129/13 e C-130/13, *Kamino International Logistics BV* (in *Corriere trib.*, 2014, 2542, con nota di MARCHESELLI; *Dialoghi trib.*, 2014, 241, con nota di SILVESTRI, LUPI; *Riv. giur. trib.*, 2014, 833, con nota di IAIA; *Riv. dott. commercialisti*, 2014, 802 (m), con nota di SAVORANA; *Bollettino trib.*, 2015, 457, con nota di SERRANO; *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 621, con nota di RENDA; *Riv. dir. trib. internaz.*, 2014, 1, 145 (m), con nota di RENDA);
- n7) Corte di giustizia CE, sez. II, 18 dicembre 2008, C-349/07 (in *Rass. trib.*, 2009, 570, con nota di RAGUCCI; *Riv. giur. trib.*, 2009, 203, con nota di MARCHESELLI; *Dir. e pratica trib.*, 2009, II, 783, con nota di GAMBARDELLA, ROVETTA);
- o) sulla natura del procedimento che conduce all'emissione dell'interdittiva: [T.a.r. per la Puglia, sez. III, ordinanza 13 gennaio 2020, n. 28](#), cit. (all'esito del rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia UE con [ordinanza 28 maggio 2020, C-17/20, MC](#), cit., sebbene abbia dichiarato la questione manifestamente irricevibile, ha riaffermato il principio del contraddittorio già espresso in precedenti decisioni);
- p) sulla tassatività dei casi di rimessione al primo giudice nel codice del processo amministrativo: [Cons. Stato, Ad. plen., 28 settembre 2018, n. 15](#) (in *Foro it.*, 2018, III, 545, con nota di TRAVI; *Dir. proc. amm.*, 2019, 584, con nota di SQUAZZONI; citata nella sentenza in rassegna e oggetto della a [News US in data 10 ottobre 2018](#)), da ultimo richiamata in Cons. Stato, sez. III, 2 novembre 2020, n. 6713;
- q) sui destinatari della Carta dei diritti fondamentali UE, con particolare riferimento all'art. 41:
- q1) Corte di giustizia UE, sez. IV, 26 marzo 2020, C-496/18 e C-497/18, *Hungeod e a.*, punto 63, secondo cui "dal tenore letterale dell'articolo 41 della Carta emerge chiaramente che esso si rivolge non già agli Stati membri, bensì unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione";
- q2) Corte di giustizia UE, sez. VI, 8 maggio 2019, C-230/18, *PI*, punto 56;
- q3) Corte di giustizia UE, sez. III, 17 luglio 2014, *YS e a.*, C-141/12 e C-372/12; q4) Corte di giustizia UE, sez. X, ordinanza 6 marzo 2014, C-206/13, *Cruciano Siragusa* (in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2014, 1161, con nota di GUELLA; *Riv. giur. ambiente*, 2014, 339, con nota di GRATANI; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 875, con nota di AGNELLO);
- r) sul diritto di difesa quale principio generale eurounitario: Corte di giustizia UE, grande sezione, 22 ottobre 2013, C-276/12, *Sabou* (in *Foro it.* 2014, IV, 383) punto 38, secondo cui "il rispetto dei diritti della difesa costituisce

un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo [...]. In forza di tale principio, i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione [...]. Tale obbligo incombe sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, quand'anche la normativa dell'Unione applicabile non preveda espressamente siffatta formalità";

s) in tema di interdittive e specifico obbligo di contraddittorio endoprocedimentale nella giurisprudenza interna:

s1) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., ordinanza 10 luglio 2020, n. 569, sebbene in relazione alla specifica disciplina di settore relativa ai procedimenti di iscrizione alla cd. *white list*, ma involgente i sottesi accertamenti, ha affermato – in relazione al mancato rispetto del canone partecipativo enucleato dall'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990 – con una lettura coerente con l'esigenza di garantire il diritto di difesa nella sede procedimentale, che: I) *“una lettura costituzionalmente orientata e rispettosa dei principi eurounitari, alla cui stregua si evince, rispettivamente, che il diritto al contraddittorio realizza l'inalienabile diritto di difesa del cittadino, presidiato dall'art. 24 Cost., e il buon andamento dell'Amministrazione, presidiato dall'art. 97 Cost; II) “il rispetto del diritto, per ogni persona, di essere sentita prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione, sancito negli artt. 41, 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantiscono – rispettivamente- il diritto ad una buona amministrazione (cfr. art. 41, par. 2, il quale prevede che tale diritto comporta, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale lesivo), il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale”; III) “per pacifica giurisprudenza della Corte di giustizia UE, in forza di tale principio, che trova applicazione ogniqualvolta l'Amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo, i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'Amministrazione intende fondare la sua decisione, mediante una previa comunicazione del provvedimento che sarà adottato, con la fissazione di un termine per presentare eventuali difese od osservazioni”; IV) “nel caso specifico, la violazione dell'art. 10-bis è rilevante*

perché molti fatti posti a fondamento della informativa sono contestati con argomenti non implausibili prima facie e che avrebbero dovuto costituire oggetto di dettagliata verifica in sede di contraddittorio procedimentale”; V) va respinta l’ipotesi di applicabilità “dell’art. 21-octies della L. 241/1990, in presenza di fatti e circostanze oggetto di apprezzamento e valutazione discrezionale, e non sussistendo ragioni di urgenza a giustificazione dell’omissione della fase partecipativa”;

- s2) per il diverso orientamento, perlopiù inerente alla c.d. interdittiva “pura”, Cons. Stato, sez. III, 6 maggio 2020, n. 2854, secondo cui: I) “il procedimento finalizzato all’emissione dell’informazione antimafia conosce, come è noto, una interlocuzione solo eventuale, prevista dall’art. 93, comma 7, del d. lgs. n. 159 del 2011, secondo cui il Prefetto competente al rilascio dell’informazione, ove lo ritenga utile, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite, invita in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione utile”; II) “L’audizione del soggetto interessato e l’invito a fornire informazioni o documenti presuppongono una valutazione discrezionale dell’autorità [...] in ordine all’utilità di detto contraddittorio procedimentale in seno ad un procedimento informato da speditezza, riservatezza ed urgenza, per evidenti ragioni di ordine pubblico ; III) “la discovery anticipata, già in sede procedimentale, di elementi o notizie contenuti in atti di indagine coperti da segreto investigativo o in informative riservate delle forze di polizia, spesso connessi ad inchieste della magistratura inquirente contro la criminalità organizzata e agli atti delle indagini preliminari, potrebbe frustrare la finalità preventiva perseguita dalla legislazione antimafia [...]”; IV) “La conoscenza dell’imminente o probabile adozione di un provvedimento antimafia, acquisita in sede procedimentale, potrebbe frustrare l’interesse pubblico sotteso all’adozione del provvedimento antimafia, in quanto le associazioni mafiose sono ben capaci di ricorrere a tecniche elusive delle norme in materia che, non a caso, prevedono come indicative di infiltrazioni mafiose anche, ad esempio, le sostituzioni degli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie [...]”; V) “il codice antimafia, senza escludere a priori e del tutto la partecipazione procedimentale (del resto ammessa per gli analoghi provvedimenti di iscrizione nella c.d. white list, emessi, però, su richiesta di parte ai sensi dell’art. 1, comma 52, della l. n. 190 del 2012 [...]ne rimette, con l’art. 93, comma 7, del d. lgs. n. 159 del 2011, la prudente ammissione alla valutazione dell’autorità preposta all’emissione del provvedimento interdittivo in termini di utilità rispetto al fine pubblico perseguito”; VI) “Il principio del giusto

procedimento, del resto, non ha una valenza assoluta, ma ammette deroghe limitate ad ipotesi eccezionali dovute alla tutela di interessi superiori afferenti alla tutela dell'ordine pubblico, come quella in esame, e proporzionate alla necessità del caso"; VII) "Il legislatore ha [...] dovuto operare una scelta tra i due valori in gioco, la tutela dell'ordine pubblico e quello della libertà d'impresa, e lo ha fatto nei termini, sopra visti, di un contraddittorio eventuale ai sensi dell'art. 91, comma 7, del d. lgs. n. 159 del 2011, riconoscendo una prevalenza al primo che non sacrifica del tutto il secondo"; VIII) "proprio la natura dell'atto in esame giustifica "l'attenuazione delle garanzie procedurali, non del tutto assenti, ma appunto modulate sulla specificità della singola vicenda. [...] L'eventuale sacrificio di queste garanzie procedurali e dei diritti di difesa, necessario e proporzionato rispetto al fine perseguito, è tuttavia compensato dal successivo sindacato giurisdizionale sull'atto adottato dal Prefetto che, contrariamente a quanto assume parte della dottrina, è pieno ed effettivo, in termini di full jurisdiction, anche secondo il diritto convenzionale, perché non solo investe, sul piano della c.d. tassatività sostanziale, l'esistenza di fatti indicatori di eventuale infiltrazione mafiosa, posti dall'autorità prefettizia a base del provvedimento interdittivo, ma sindacava anche, sul piano della c.d. tassatività processuale, la prognosi inferenziale circa la permeabilità mafiosa dell'impresa, nell'accezione, nuova e moderna, di una discrezionalità amministrativa declinata in questa delicata materia sotto l'aspetto del ragionamento probabilistico compiuto dall'amministrazione";

- t) su principio di legalità sostanziale ed esercizio del potere interdittivo prefettizio:
- t1) Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57 (in *Guida al dir.*, 2020, 29, 96, con nota di CISTERNA; *Giust. pen.*, 2020, I, 105, con nota di DELLI PRISCOLI; *Giur. cost.*, 2020, 678, con nota di SCOCA; *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2020, 3, 103, con nota di SISTO; *Gazzetta forense*, 2020, 994, con nota di RUBERTO; *Giur. comm.*, 2021, II, 41, con nota di DELLI PRISCOLI);
- t2) [Cons. Stato, Ad. pl., 6 aprile 2018, n. 3](#) (in *Foro it.*, 2018, III, 317, con nota di D'ANGELO; *Vita not.*, 2018, 696; *Foro amm.*, 2018, 429; *Giornale dir. amm.*, 2018, 766, con nota di GULLO; *Guida al dir.*, 2018, fasc. 19, 94; *Giur. it.*, 2019, 157, con nota di MAZZAMUTO; *Urbanistica e appalti*, 2018, 805, con nota di TONNARA; nonché oggetto della [News US, in data 12 aprile 2018](#), alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui l'informazione interdittiva "mira a prevenire tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese, volti a condizionare le scelte e gli indirizzi della pubblica amministrazione e si pone in funzione di tutela sia dei principî di legalità, imparzialità e buon andamento, riconosciuti dall'art. 97 Cost., sia

dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato, sia, infine, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche [...]”;

- t3) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 3 agosto 2016, n. 257 (in *Merito extra*, n. 2016.1592.5) secondo cui *“Sul fatto che i procedimenti volti alla comminazione di sanzioni - penali o amministrative che siano - debbano essere «avvolti» (rectius: caratterizzati) dal complesso delle garanzie sopra richiamate e debbano soggiacere ai principii sopra indicati (principio di legalità; del giusto procedimento e di tassatività della pena), non può esservi alcun dubbio”;*
- u) sulla stretta affinità tra interdittive antimafia e misure di prevenzione, tra le tante:
 - u1) Cons. Stato, sez. III, 9 novembre 2015, n. 5100;
 - u2) Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5753 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 2749);
 - u3) Cons. Stato sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7362 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 3159);
- v) sull’informativa antimafia quale strumento di massima anticipazione dell’azione di prevenzione, tra le diverse:
 - v1) Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2016, n. 691;
 - v2) Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 19 maggio 2011, n. 385 (in *Arch. giur. oo. pp.*, 2011, 492);
- w) sull’estensione del presidio di difesa nel procedimento di applicazione di una misura di prevenzione: Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 177, in *Giur. cost.*, 1980, I, 1535, con nota di BRANCA;
- x) sul rapporto fra tutela dell’affidamento del privato e le ragioni che militano per una protezione avanzata dell’ordine pubblico nel procedimento interdittivo: Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, in *Foro it.*, III, 161, con nota di D’ANGELO;
- y) sulla riunione e separazione dei ricorsi:
 - y1) su un piano generale, Cons. Stato, sez. V, 14 dicembre 2011, n. 6537, in *Foro it.*, 2012, III, 1, con nota di TRAVI secondo cui *“il criterio basato sulla valutazione compiuta ex post dal giudice amministrativo in ordine alla possibilità di disporre la riunione dei ricorsi (oggi ex art. 70 cod. proc. amm.), deve essere ripudiato perché non risponde alle finalità sottese al divieto del cumulo soggettivo. Il controllo postumo operato dal giudice di una scelta unilaterale compiuta dalla parte ricorrente non consente, infatti, di prevenire l’elusione di imposta e non agevola la valutazione sull’aggravio dei tempi e della complessità del processo”;*

- y2) con riferimento alla riunione di cause disciplinate da riti diversi: Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2 in *Foro it.*, 2014, III, 712, con nota di TRAVI;
- y3) con riferimento alla discrezionalità del giudice nell'esercitare i poteri relativi alla riunione nel senso che la relativa scelta non ha carattere decisorio, non è idonea a passare in giudicato ed è priva di lesività ai fini dell'appello: Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2021, n. 3779 secondo cui: I) *“la riunione dei ricorsi connessi attiene ad una scelta facoltativa e discrezionale del giudice”*; II) *“tanto può desumersi dalla formulazione testuale dell'art. 70 del c.p.a. («1. Il collegio può, su istanza di parte o d'ufficio, disporre la riunione di ricorsi connessi»), con la conseguenza che i provvedimenti adottati al riguardo hanno carattere meramente ordinatorio, sono privi di valenza decisoria e restano conseguentemente insindacabili in sede di gravame”* (cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2018, n. 4071; 19 aprile 2018, n. 2366, in *Riv. giur. urbanistica*, 2020, 202, con nota di PORPORATO);
- y4) con riferimento alla diversa fattispecie della riunione obbligatoria ex art. 273 c.p.c. e 39 cod. proc. amm., in caso di cause identiche proposte più volte: Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2015, n. 806 in *Foro amm.*, 2015, 447, secondo cui: I) *“Ove la stessa causa risulti proposta davanti a giudici appartenenti a diversi uffici giudiziari, trova applicazione l'istituto della litispendenza (e della continenza, art. 39 cpa): è necessario, però, che i due giudici aditi appartengano allo stesso plesso giurisdizionale; infatti la contemporanea presenza della stessa causa dinanzi al giudice ordinario ed a quello amministrativo esula dalla nozione di litispendenza, integrando piuttosto una questione di giurisdizione”*; II) *“Nell'eventualità in cui davanti al medesimo ufficio giudiziario la stessa causa venga proposta due volte, si verifica una vicenda processuale anomala, in vista della quale l'ordinamento processuale appronta lo specifico rimedio disciplinato dall'art. 273 c.p.c. (che obbliga il giudice, davanti al quale siano pendenti più procedimenti relativi alla stessa causa, a ordinarne la riunione); l'applicazione al giudizio amministrativo impugnatorio della su menzionata norma è possibile, per analogia legis, in quanto espressiva di una esigenza comune a tutti i processi, ovvero di rimediare ad una semplice anomalia del procedimento, da eliminarsi con mezzi interni onde prevenire l'inutile ripetizione di attività processuali ed eventuali contrasti di giudicati; tale conclusione è rafforzata, dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, dal rinvio operato dall'art. 39, 1° comma, dello stesso codice, alle disposizioni del c.p.c. compatibili con la disciplina processuale amministrativa ed espressive di principi generali; conseguentemente, se il giudice amministrativo non ha disposto la riunione*

di due cause identiche, deve essere dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso proposto successivamente, onde prevenire la violazione del principio del ne bis in idem"; III) "L'ampiezza del rinvio operato dall'art. 79, 1° comma, c.p.a. alla sospensione del processo come disciplinata dal c.p.c. comporta l'applicabilità, nel processo amministrativo, dell'intera gamma delle disposizioni riguardanti la materia, dunque non solo dell'art. 295 cit. (espressa mente richiamato dall'art. 79, 3° comma, cit.), ma anche dell'art. 624, 1° comma, c.p.c. (secondo cui «se è proposta opposizione all'esecuzione a norma degli art. 615 e 619, il giudice dell'esecuzione, concorrendo gravi motivi, sospende, su istanza di parte, il processo con cauzione o senza»), ovvero dell'art. 337, 2° comma, c.p.c. (secondo cui «quando l'autorità di una sentenza è invocata in un diverso processo, questo può essere sospeso se tale sentenza è impugnata»), e di ogni altra disposizione compatibile in forza del rinvio operato dall'art. 39 c.p.a., posto che non si ravvisano ostacoli logico giuridici a tale estensione"; IV) "L'art. 337, 2° comma, c.p.c., a norma del quale «quando l'autorità di una sentenza è invocata in un diverso processo, questo può essere sospeso se tale sentenza è impugnata», e applicabile non solo quando è impugnata con mezzo di impugnazione straordinario una sentenza già passata in giudicato, ma anche in caso di impugnazione ordinaria; in tal caso, se il giudizio pregiudicante è stato definito con sentenza non passata in giudicato, è possibile la sospensione del giudizio pregiudicato solo ai sensi della norma in parola e non ai sensi dell'art. 295 c.p.c.; pertanto; se il giudice disponga la sospensione del processo ai sensi di tale ultima norma il relativo provvedimento è di per sé illegittimo, a prescindere da qualsiasi accertamento di merito circa la sussistenza del rapporto di pregiudizialità, fatto salvo però il potere del giudice di qualificare l'atto secondo il suo contenuto sostanziale e di convertirlo ove sia completo degli elementi strutturali richiesti dalla disciplina sostitutiva";

z) sugli effetti soggettivi, oggettivi e cronologici del giudicato:

z1) Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4759;

z2) Cons. Stato, Ad. plen., 27 febbraio 2019, n. 4, in *Foro it.*, 2019, III, 210, con nota di CONDORELLI; *Guida al dir.*, 2019, 14, 76, con nota di PONTE

z3) Cons. Stato, [sez. I, parere n. 1233 del 2020](#) (in *Urbanistica e appalti*, 2021, 101, con nota di COMMANDATORE e oggetto della [News US in data 13 luglio 2020](#));

z4) Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2018, n. 2097, in *Guida al dir.*, 2018, 19, 94;

z5) Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058, in *Foro it.*, 2012, III, 378 con nota di SIGISMONDI;

aa) sul litisconsorzio necessario tra società di persone e relativi soci in ambito tributario: *ex aliis*, Cass. civ., sez. V, ordinanza 29 agosto 2018, n. 21294,

secondo cui *“In tema di accertamento delle imposte sui redditi, l’unitarietà dell’accertamento che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle società di persone e delle associazioni di cui all’art. 5 del D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 e dei soci delle stesse e la conseguente automatica imputazione dei redditi a ciascun socio, proporzionalmente alla quota di partecipazione agli utili ed indipendentemente dalla percezione degli stessi, comporta che il ricorso tributario proposto, anche avverso un solo avviso di rettifica, da uno dei soci o dalla società riguarda inscindibilmente sia la società che tutti i soci, salvo il caso in cui questi prospettino questioni personali, sicché tutti questi soggetti devono essere parte dello stesso procedimento e la controversia non può essere decisa limitatamente ad alcuni soltanto di essi, atteso che siffatta controversia non ha ad oggetto una singola posizione debitoria del o dei ricorrenti, bensì gli elementi comuni della fattispecie costitutiva dell’obbligazione dedotta nell’atto autoritativo impugnato, con conseguente configurabilità di un caso di litisconsorzio necessario originario. Conseguentemente, il ricorso proposto anche da uno soltanto dei soggetti interessati impone l’integrazione del contraddittorio ai sensi dell’art. 14 del D.Lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 (salva la possibilità di riunione ai sensi del successivo art. 29) ed il giudizio celebrato senza la partecipazione di tutti i litisconsorti necessari è affetto da nullità assoluta, rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, anche di ufficio”;*

ab) in dottrina:

ab1) per la composizione del quadro normativo secondo criteri di indagine che ne privilegino la razionalità finalistica a partire dalla nozione di *“tentativi di infiltrazione mafiosa”*, tra esigenze di repressione della criminalità e garanzie personalistiche: A. BORGANZONE, *L’informativa antimafia nelle dinamiche negoziali tra privati e pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2018, 21 ss.;

ab2) sulla riunione dei ricorsi: I) R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, IV ed., 1058 ss. con particolare riferimento ai casi *“di contenziosi particolarmente complessi, in cui la riunione rischia di penalizzare il compiuto esame di tutte le questioni”* e, specularmente, ai casi in cui *“viceversa, la mancata riunione penalizza una visione di insieme del contenzioso”*; II) C. E. GALLO, in *Il processo amministrativo*, a cura di A. QUARANTA – V. LOPILATO, Milano, 2011, 567 ss.;

ab3) sul principio della domanda, oggetto del giudizio, contenuto del giudicato, effetti nel tempo, limiti oggettivi, soggettivi e cronologici, V. CHIZZINI, in *Commentario breve al codice civile*, CIAN-TRABUCCHI (a cura di), Padova, 2014, 3830 ss.;

- ab4) sull'estensione *erga omnes* del giudicato e i terzi rispetto al giudizio:
MENCHINI, *Il giudicato civile*, Torino, 1988, 149 ss;
- ab5) sui diritti pubblici soggettivi in ambito sovranazionale: V. COLCELLI,
Le situazioni giuridiche soggettive nel sistema C.E.D.U., Perugia, 2010;
- ab6) sulla struttura del contraddittorio procedimentale e sull'applicazione
delle garanzie procedurali nel sistema C.E.D.U. e negli altri
ordinamenti europei: A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale –
ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2015;
- ab7) sull'effetto devolutivo dell'appello: S. PERONGINI, *Le impugnazioni nel
processo amministrativo*, Milano, 2011, 179 ss.
- 