

**PROCURA GENERALE**  
**DELLA**  
**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**Sezioni Unite civili – Udienza pubblica del 24 ottobre 2023**  
**N. 4 del ruolo; R.G. n. 8394/2022**

**IL PROCURATORE GENERALE**

*Letti gli atti;*

*osserva:*

Il TAR per la Puglia, sezione distaccata di X, con sentenza n. 73/2021 ha accolto il ricorso proposto da Y, titolare di una concessione demaniale marittima ed annullato i provvedimenti con i quali il Comune di X ha respinto l'istanza di proroga ex lege n. 145/2018, rivolgendo al concessionario l'interpello per conoscere se lo stesso intendesse avvalersi della facoltà di prosecuzione dell'attività ai sensi dell'art. 182 del decreto legge n. 34/2020, conv. in legge n. 77/2020, ovvero di accettare in via alternativa una proroga tecnica della durata di tre anni.

A seguito dell'impugnazione della sentenza citata, il Presidente del Consiglio di Stato, considerati il notevole impatto sistemico delle questioni trattate, la particolare rilevanza economico-sociale e la loro afferenza al rapporto tra diritto nazionale e diritto unionale, ha deferito l'affare all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, comma 2, c.p.a., indicando le tre questioni ampiamente riportate in atti, ai quali si rinvia.

Nel procedimento così instaurato davanti all'Adunanza plenaria sono intervenuti a sostegno delle ragioni dell'appellato varie associazioni di categoria, tra le quali il Sindacato Italiano Balneari (SIB).

La sentenza n. 18/2021 dell'Adunanza plenaria, accogliendo l'eccezione pregiudiziale formulata dal Comune di X, ha dichiarato inammissibili tutti gli atti di intervento, spiegati sia nel giudizio di primo grado sia direttamente davanti all'Adunanza Plenaria.

La stessa sentenza ha enunciato i principi di diritto in relazioni alle questioni indicate.

Il Sindacato Italiano Balneari (SIB), con ricorso ex art. 111, comma 8 Cost., fondato su cinque motivi, ha impugnato la sentenza dell'Adunanza Plenaria.

La Regione Abruzzo ha depositato ricorso incidentale ex art. 111 , comma 8 Cost. articolato in cinque motivi.

Il Comune di X si è costituito con controricorso.

P.E.M. s.a.s. ha depositato controricorso adesivo.

2. Il primo motivo del ricorso SIB censura l'illegittimo diniego della giurisdizione, anche in riferimento alla illegittimità costituzionale dell'art. 99, comma 2, c.p.a. per violazione degli artt. 3, 24 e 111, primo e secondo comma, Cost..

Il sindacato ricorrente richiama le norme statutarie che prevedono la rappresentanza delle istanze degli operatori balneari, la difesa dell'esistenza stessa degli operatori, la finalità di esaminare e risolvere i problemi di interesse generale e particolare della categoria, l'assunzione della rappresentanza sindacale e legale della categoria, e precisa che si era costituito quale interveniente in altro giudizio promosso da Z

e altri avverso sentenza del TAR della Toscana che aveva accolto il ricorso di AGCM per l'annullamento del provvedimento di proroga della durata della concessione balneare fino al 2033, in applicazione della legge n. 145/2018.

Il ricorrente sostiene che l'intervento era giustificato dalla rilevanza che la questione in esame riveste per la tutela degli interessi dell'intera categoria degli operatori balneari, in conformità ad una univoca giurisprudenza del Consiglio di Stato che ammette l'intervento quando la questione attiene "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". Il deferimento all'Adunanza plenaria avrebbe reso ancor più intenso l'interesse a intervenire anche in questo giudizio, a causa della portata generale della pronuncia del massimo consesso della giustizia amministrativa.

Il SIB rileva che l'Adunanza plenaria ha dichiarato inammissibili tutti gli interventi senza procedere ad alcun esame in concreto delle norme statutarie delle associazioni intervenute, e in particolare del sindacato ricorrente, ed ha ritenuto che il giudizio si riferisce al divieto di proroga di una singola concessione, ledendo eventualmente solo l'interesse del singolo, "senza impingere in via immediata sulle finalità istituzionali delle associazioni".

Sotto un diverso profilo, la sentenza impugnata viene censurata dal ricorrente nella parte in cui ha escluso che a seguito del deferimento all'Adunanza plenaria di questioni comuni a una serie di giudizi pendenti davanti al Consiglio di Stato, sia ammissibile l'intervento davanti alla

stessa Adunanza di un'associazione che è parte in uno di tali giudizi ma non in quello specificamente deferito. La sentenza ha infatti rilevato la sussistenza di un'obiettiva diversità di *petitum e causa petendi* tra la causa deferita all'Adunanza plenaria e le altre pendenti, ognuna avente una sua peculiarità.

Anche la Regione Abruzzo, intervenuta in uno dei giudizi *a quibus* pendenti davanti al Consiglio di Stato, ha spiegato intervento nel giudizio davanti all'Adunanza plenaria, ed a seguito della citata dichiarazione di inammissibilità ha impugnato la sentenza n. 18/2021 con controricorso incidentale fondato su cinque motivi.

Il primo motivo censura le medesime violazioni indicate nel ricorso di SIB, richiamando in primo luogo l'art. 99, comma 5 c.p.a., desumendone che “ove la pronuncia dell'Adunanza Plenaria comporti la risoluzione di una questione di diritto di *particolare importanza*, ... la stessa viene di fatto del tutto svincolata e scollegata dalla fattispecie contenziosa nella quale detta questione, comunque, si presenta”.

Inoltre la Regione Abruzzo rileva la sussistenza dell'interesse e della legittimazione ad intervenire, dal momento che gli effetti della pronuncia dell'Adunanza plenaria si riverberano direttamente sull'attività amministrativa e regolatoria della stessa Regione. In tal senso la controricorrente ricorda di essere stata destinataria della segnalazione di AGCM con la quale si invita la Regione a modificare le istruzioni degli enti locali intese a fornire indicazioni sulla presa d'atto della proroga delle concessioni demaniali marittime.

3. In via preliminare deve valutarsi l'eccezione di inammissibilità sollevata dal controricorrente Comune di X che richiama una

precedente decisione di codeste Sezioni unite, n. 27142/2019, che ha ritenuto inammissibile il ricorso ex art. 111 Cost. avverso sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in quanto provvedimenti privi del requisito della decisorietà.

A nostro avviso l'eccezione va rigettata.

L'unico precedente ritenuto, sopra citato, ha ritenuto che il giudizio di appello, nella fase successiva alla pronuncia dell'Adunanza plenaria, è 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 ulteriore conferma della natura non decisoria del provvedimento impugnato viene desunto dal principio generale secondo il quale il giudicato può formarsi soltanto sui capi della sentenza aventi contenuto decisorio: in tal senso la sentenza n. 27142/2019 afferma che "è arduo sostenere l'immediata impugnabilità della sentenza dell'Adunanza plenaria che, a norma dell'art. 99, comma 4, c.p.a., enunci un mero principio di diritto, insuscettibile ... di costituire giudicato".

Queste conclusioni non sono a nostro avviso convincenti, alla luce di una ricostruzione improntata a maggiore realismo nell'interpretazione delle norme in questione, e meritano pertanto di essere rimediate nel caso in esame.

In primo luogo, nella stessa pronuncia ora citata, le Sezioni unite sembrano consapevoli della debolezza dell'argomentazione che collega l'inammissibilità del ricorso per eccesso di potere giurisdizionale ai sensi dell'art. 111 Cost. all'insussistenza di un giudicato nelle pronunce

dell'Adunanza plenaria. Nella sentenza in esame si ammette infatti che sussiste “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”.

A questa obiezione, altre ne possono seguire.

Se infatti l'interpretazione cui perviene la sentenza in questione riduce 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, ci pare necessario attribuire un diverso, e maggiore rilievo alle disposizioni dell'art. 99 c.p.a. che disciplinano il deferimento delle questioni all'Adunanza plenaria.

In particolare, il comma 3 prevede che “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 questa disposizione si evince il grado del vincolo al principio di diritto cui deve di regola attenersi il giudice remittente, che le Sezioni unite non hanno invece considerato, e che è rappresentato dall'obbligo per la sezione semplice di applicarlo, con la sola eccezione di un dissenso che può esprimersi solo rinviando nuovamente all'Adunanza plenaria, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso.

Sussiste pertanto un vincolo definito “interno” all'osservanza del principio stabilito dall'Adunanza plenaria, al quale la sezione semplice non può autonomamente sottrarsi senza il nuovo intervento della stessa Adunanza, da sollecitarsi con una ordinanza che deve essere adeguatamente motivata.

In secondo luogo, deve essere considerata la funzione nomofilattica prevista dall'art. 99 c.p.a., comma 2, nella parte in cui 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”.

La funzione suddetta è ulteriormente rafforzata dai commi 4 e 5 dell'art. 99, che analogamente a quanto previsto dall'art. 363 c.p.c. per le Sezioni unite della Corte di cassazione, attribuiscono all'Adunanza plenaria sia la facoltà di decidere “l'intera controversia, salvo che ritenga di enunciare il principio di diritto e di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente” (comma 4); sia quella, ove ritenga “la questione di particolare importanza” di enunciare comunque “il principio di diritto, nell'interesse della legge anche quando dichiara il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l'estinzione del giudizio. In tali casi, la pronuncia dell'adunanza plenaria non ha effetto sul provvedimento impugnato”.

Dalle norme citate, come è stato diffusamente ritenuto anche dalla dottrina, emerge una parallela e comune evoluzione del processo civile e di quello amministrativo nel senso dell'introduzione e della valorizzazione di strumenti processuali idonei a meglio garantire la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali, di cui sono espressione anche le norme previste nella recente riforma “Cartabia” che hanno, tra l'altro, disciplinato per la prima volta (art. 363 bis c.p.c.) il rinvio pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di cassazione. In particolare, quest'ultimo istituto prescinde anche da una valutazione di “particolare importanza della questione”, ma

richiede che essa denoti “gravi difficoltà interpretative” e sia “suscettibile di porsi in numerosi giudizi”, e il principio affermato dal giudice di legittimità non si limita al caso specifico ma viene elevato a criterio di decisione di casi analoghi o simili.

Pertanto, come è stato osservato, l’art. 363 bis c.p.c. non configura una ipotesi di “giurisdizione meramente consultiva”, ma ha una portata ben superiore al singolo caso del rinvio.

E come è evidente anche nella fattispecie in esame nel presente giudizio, l’influenza della sentenza dell’Adunanza plenaria è preordinata ad estendersi ai numerosi casi analoghi pendenti davanti al Consiglio di Stato. In generale si osserva che con questi strumenti processuali il legislatore ha inteso rimediare alle disfunzioni derivanti da una nomofilachia “occasionale”, e perseguire con essi una finalità più ampia e ambiziosa nella ricerca di una uniformità, almeno tendenziale, nell’applicazione della legge sul territorio nazionale.

La natura strategica di questa finalità è stata troppe volte e univocamente richiamata per essere ulteriormente discussa in questa sede.

4. Passando all’esame del primo motivo dei ricorsi di SIB e della Regione Abruzzo, rileviamo che le argomentazioni con le quali l’Adunanza plenaria ha ritenuto “tutti inammissibili” gli interventi *ad opponendum* spiegati da “alcune associazioni di categoria” ed “alcuni enti territoriali”, tra cui i due ricorrenti, sono state le seguenti.

In primo luogo, si richiama il principio generale secondo il quale nel processo amministrativo, la legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi presuppone 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”.

Ora, tale principio è univocamente richiamato dalla risalente giurisprudenza amministrativa, come può evincersi fin dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 9 del 2015, che afferma che “La legittimazione attiva (e, dunque, all'intervento in giudizio) di associazioni rappresentative di interessi collettivi obbedisce alle stringenti regole di seguito precisate (da reputarsi applicabili anche nell'ipotesi, quale quella in esame, in cui l'interventore *ad adiuvandum* in appello assuma la posizione sostanziale di interventore *ad adiuvandum* in primo grado e possa, quindi, limitarsi a far valere un interesse di mero fatto, come chiarito dalla recente decisione dell'Adunanza Plenaria 28 gennaio 2015, n.1. E' necessario, innanzitutto, 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 (Cons. St., sez. IV, 16 novembre 2011, n.6050). E', inoltre, indispensabile 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 (cfr. *ex multis* Cons. St., sez. III, 27 aprile 2015, n. 2150). .... Resta, infine, preclusa 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 controverso (Cons. St., sez. III, 9 giugno 2014, n.2892)".

Questi principi sono ormai pacificamente consolidati nella giurisprudenza del Consiglio di Stato ed a nostro avviso la loro applicazione presuppone necessariamente una attenta valutazione, da condursi caso per caso, al fine di individuare la sussistenza di un interesse collettivo, definito dalle norme statutarie dell'ente, che si identifichi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata.

Nel caso in esame, dalla lettura delle poche righe dedicate dalla sentenza impugnata al pur rilevante tema in discussione, (si veda la parte finale del par. 10.2.), emerge che siffatta valutazione non è stata, in radice, svolta.

La stessa pronuncia si limita infatti ad affermare, in modo pressochè apodittico, che "nel caso di specie, il provvedimento impugnato (che si traduce nel diniego di proroga di una singola concessione demaniale) lede esclusivamente l'interesse del singolo, senza impingere in via immediata sulla finalità istituzionale delle associazioni".

Da questa sintetica argomentazione non emerge alcuna concreta comparazione tra l'interesse del singolo associato, che si assume leso dall'amministrazione, e gli interessi alla cui tutela è preordinata l'attività dell'ente associativo in base al suo statuto.

Questa carenza ci pare confermata dal riferimento, a nostro avviso generico, a “tutte le associazioni”, senza alcuna considerazione analitica rivolta all’esame dei loro statuti.

La necessità di un loro concreto e distinto esame era invece necessaria ai fini dell’applicazione dei principi sopra richiamati per accertare caso per caso la loro legittimazione, soprattutto alla luce della eterogeneità dei soggetti intervenuti, che vanno dalle associazioni di categoria e sindacali agli enti pubblici territoriali.

La valutazione negativa dell’Adunanza plenaria è invece indistintamente riferita a tutte le associazioni intervenute.

L’Ufficio qui rappresentato non ignora i principi ormai consolidati nella giurisprudenza delle Sezioni unite, relativi ai limiti del sindacato consentito nell’ambito dei ricorsi per eccesso di potere giurisdizionale.

Tra le molte pronunce può richiamarsi, la sentenza n. 8311/19 con la quale le Sezioni unite hanno ribadito che "alla luce della sentenza n. 6 del 2018 della Corte Costituzionale - la quale ha carattere vincolante perché volta ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111, comma 8, Cast. - il sindacato della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione concerne le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione per 'invasione' o 'sconfinamento' nella sfera riservata ad altro potere dello Stato ovvero per 'arretramento' rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, nonché le ipotesi di difetto relativo di giurisdizione, le quali ricorrono quando la Corte dei Conti o il

Consiglio di Stato affermino la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghino sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione". Nello stesso senso, *ex multis*, Cass. Sez. un. n. 29082/2019; n. 7839/2020; n. 219/2023, con l'ulteriore specificazione secondo la quale "la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione delle norme sostanziali nazionali o dei principi del diritto europeo da parte del giudice amministrativo, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, comma 8, Cost., atteso che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il "*proprium*" della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione" (Cass. Sez. un. n. 32773/2018).

5. Nel caso in esame deve a nostro avviso ritenersi che il vizio denunciato non si riferisca all'erronea interpretazione di norme sostanziali o processuali, ma investa una carenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale che ha comportato la negazione in astratto della situazione giuridica tutelata.

Come si è visto la sentenza impugnata, in contrasto con la risalente giurisprudenza sopra citata, pur richiamando i principi cui attenersi in base a tale giurisprudenza, non ha proceduto ad alcun esame delle norme statutarie che indicano e definiscono gli interessi collettivi che gli enti

associativi o territoriali intendono tutelare, ed ha invece ritenuto che fossero indiscriminatamente inammissibili tutti gli interventi delle associazioni di categoria e degli enti territoriali intervenuti, limitandosi a rilevare che l'interesse leso riguardava un "diniego di proroga di una singola concessione demaniale".

Una siffatta argomentazione conduce a nostro avviso a negare "in astratto" tutela giurisdizionale alla situazione soggettiva dell'ente interveniente, dal momento che in fattispecie come quelle in esame risulta necessaria la comparazione tra la situazione del singolo aderente all'ente associativo e il fine statutario da questo perseguito. Si intende dire che l'argomentazione contenuta nella sentenza impugnata, in sé considerata, conduce sempre all'esclusione della legittimazione dell'ente o associazione collettiva, proprio perché risulta del tutto carente della comparazione tra l'interesse collettivo da questi perseguito e l'interesse del singolo associato che si assume leso.

Una siffatta generalizzata ed astratta conclusione costituisce a nostro avviso un "arretramento rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale", che in base ai principi affermati dalla richiamata giurisprudenza delle Sezioni unite configura un vizio di eccesso di potere giurisdizionale.

Il primo motivo del ricorso di SIB ed il primo motivo proposto dalla Regione Abruzzo vanno pertanto accolti, restando assorbiti gli ulteriori motivi proposti dai ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

chiede che le Sezioni unite della Corte di cassazione accolgano il primo motivo del ricorso del Sindacato Italiano Balneari ed il primo motivo del ricorso della Regione Abruzzo, con le conseguenze di legge.

per il Procuratore Generale

Renato Finocchi Gheri, Avvocato Generale

Roma, 3 ottobre 2023