



Diritto e Processo Amministrativo

Interdittiva antimafia e legittimazione all'impugnazione. La necessaria partecipazione dei soggetti direttamente coinvolti

Nota a Consiglio di Stato Ad. Plen. N. 3/2022

di [Renato Rolli](#)[Martina Maggiolini](#)

6 aprile 2022

Sommario: 1. [Premessa: la vicenda contenziosa ed i quesiti posti all'Adunanza Plenaria](#) – 2. [Sulla posizione del giudice rimettente](#) – 3. [La motivazione dell'Adunanza Plenaria](#) – 4. [Riflessioni conclusive](#)

1. Premessa: la vicenda contenziosa ed i quesiti posti all'Adunanza Plenaria

La compressione dei diritti coinvolti e stravolti dall'emissione di provvedimenti interdittivi trova nuovamente spazio nella giurisprudenza che sembra sempre più rivestire una posizione di chiusura nella tutela dei destinatari *latu senso* intesi. Qui, si vuole segnalare la recentissima

Adunanza Plenaria n. 3/2022.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con pronuncia non definitiva rimetteva all'Adunanza Plenaria l'articolata questione relativa alla impugnabilità dell'informazione antimafia interdittiva da parte di soci ed amministratori dell'impresa destinataria del provvedimento, ponendo il seguente quesito: *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.*

Preliminarmente occorre ricostruire la vicenda al fine di cogliere l'intensa portata della decisione. La controversia attiene la legittimazione all'impugnazione, da parte dei soci ed amministratori, della certificazione interdittiva, emessa dal Prefetto nei confronti della società per azioni.

Gli appellanti lamentavano la perdita della gestione dell'azienda, nella quale avevano investito ingenti capitali, nonché la preclusione all'esercizio delle rispettive cariche.

Per diretta conseguenza del provvedimento impugnato, veniva risolta la convenzione in essere con la società per la gestione del servizio idrico integrato e veniva nominato un Commissario Straordinario al fine di garantire la prosecuzione delle attività, estromettendo così gli odierni appellanti dalle cariche occupate e, pertanto, dalla gestione concreta della società.

La sentenza del Giudice di prime cure che riteneva il ricorso inammissibile per carenza di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti veniva censurata poiché, secondo gli appellanti, la legittimazione ad agire deve essere riconosciuta in presenza di un interesse connotato dall'attualità e da concretezza.

Invero, seppur formalmente il destinatario del provvedimento sia la società, l'intera motivazione attiene ai presunti condizionamenti a carico delle società ed alle persone fisiche in quanto socie che ne risultano inevitabilmente pregiudicate.

L'impossibilità di gestire la propria impresa ed i propri investimenti per un lungo lasso di tempo, non può non ascriversi, secondo gli appellanti, al concetto di lesione diretta e personale della sfera giuridica dei soci, i quali agiscono al fine di conseguire una “posizione di vantaggio che attiene ad uno specifico bene della vita”.

Inoltre, ad avviso degli appellanti, l'orientamento della sentenza gravata, non è percorribile, in quanto lesivo del diritto di difesa sancito dagli artt. 24 e 113 della Costituzione, nonché dell'art. 6 della CEDU, poiché gli stessi, altrimenti, non disporrebbero di alcun rimedio giurisdizionale per impugnare l'informativa prefettizia ed il conseguente provvedimento di commissariamento.

L'Amministrazione resistente, tra le altre eccezioni, rilevava l'inammissibilità dell'appello poiché incentrato genericamente sul profilo dell'interesse a ricorrere, anziché sulla legittimazione ad agire.

Eccezioni preliminarmente rigettate dal giudice rimettente posto che il ricorso è da ritenersi ammissibile se al momento della sua proposizione sussistono le condizioni dell'azione, cioè la possibilità giuridica dell'azione, l'interesse ad agire e la legittimazione attiva^[1].

2. Sulla posizione del giudice rimettente

La complessa composizione della controversia non può che muovere dai principali orientamenti giurisprudenziali relativi ai soggetti legittimati ad impugnare le informative prefettizie.

Secondo un primo orientamento, il ricorso è inammissibile per carenza di legittimazione attiva se proposto da soggetti diversi dall'impresa destinataria dell'interdittiva, in quanto il provvedimento prefettizio può essere impugnato solo dal soggetto che ne subisce gli effetti diretti sulla sua posizione giuridica di interesse legittimo^[2].

Più isolata giurisprudenza^[3], ma condivisa dal giudice rimettente, invece, riconosce la legittimazione ad impugnare l'informativa, a tutela di un proprio interesse morale, in ragione della lesione concreta ed attuale della situazione professionale e patrimoniale dei soggetti che abbiano dovuto rinunciare all'incarico di amministratori della società, nonché sotto il profilo della potenziale lesione dell'onore e reputazione personale dei soggetti sui quali venga ipotizzato un condizionamento mafioso.

Qui è da ricercare la legittimazione attiva di diversi soggetti in base ad una pluralità di profili di interessi rappresentati: per gli ex amministratori, dal “pregiudizio professionale” e sulla “espunzione da una attività professionale”; per i soci, su diritti di natura patrimoniale, consistenti nella “impossibilità di effettuare scelte imprenditoriali e quindi compromissione degli investimenti economici profusi nell'azienda”; per gli ex amministratori e/o soci, sul diritto alla “dignità e reputazione”, pregiudicati ove le proprie “vicende personali e familiari costituiscano diretto oggetto di motivazione”.

Partendo dalla lettura congiunta degli artt. 84 e 91 d.lgs. n. 159/2011, si evince che l'emanazione dei provvedimenti interdittivi costituisce frutto di un procedimento amministrativo caratterizzato dalla natura preventivo- cautelare che giustifica l'allontanamento dalle rigide garanzie del contraddittorio ex l. n. 241/1990, nonostante la decisione prefettizia si fondi su accertamenti complessi esposti ad ampi margini di errore[4].

Epperò, il sacrificio delle garanzie procedurali dovrebbe almeno essere bilanciato dalla possibilità di ottenere in sede giurisdizionale la partecipazione dei soggetti che sono immediatamente e gravemente lesi dal provvedimento prefettizio, seppur non formalmente diretti destinatari dello stesso.

Una conclusione contraria “sottopone ad evidente tensione l'applicazione dell'istituto con i principi eurounitari, oltre che con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost.”. Nella specie, il provvedimento di rimessione rileva come *“proprio la caratteristica della motivazione di tali provvedimenti evidenzia un irrimediabile vulnus laddove ai soggetti le cui vicende personali, anche molto risalenti e addirittura già oggetto di valutazione favorevole in occasione di precedenti provvedimenti favorevoli, vengano rivisitate in chiave opposta, non venisse consentito di interloquire, avuto riguardo alle conseguenze esiziali che poi derivano dall'interdittiva (anche) per gli stessi sul piano individuale e patrimoniale”* e dunque la partecipazione al processo avrebbe l'obiettivo di sanare la carenza di contraddittorio procedimentale[5].

Invero, seppur il provvedimento prefettizio spesso origina da atti di procedimenti penali, il suo procedimento di emissione non contempla affatto le garanzie riconosciute in sede penale ma in qualche modo, per le ragioni già indicate si tende a compensare tale *vulnus* con la partecipazione giudiziale che invece, risulta esclusa nel caso che ci occupa per difetto di legittimazione attiva[6].

3. La motivazione dell'Adunanza Plenaria

L'Adunanza Plenaria ritiene necessario, ai fini della soluzione del quesito, l'individuazione della possibile sussistenza di una situazione soggettiva in capo agli amministratori ed ai soci della persona giuridica, con la precisa conseguenza che, ove tale situazione venga individuata ed abbia la consistenza di interesse legittimo, su di essa potrà fondarsi la legittimazione ad agire in giudizio e *medio tempore* la legittimazione all'audizione procedimentale non sussistendo, in caso contrario, né la legittimazione ad agire in giudizio né quella a partecipare al procedimento.

Va rammentato che è la stessa legge n. 241 del 1990 a distinguere il concetto di “pregiudizio” a seconda delle diverse tipologie di “interesse” cui conseguono differenti forme di partecipazione procedimentale e posizioni processuali, quali quella della legittimazione ad agire o a resistere ovvero dell'intervento ad *adiuvandum* o *ad opponendum*^[7].

Anche la recentissima riforma recata dal d.l. 6 novembre 2021 n. 152^[8], amplia le forme di partecipazione del destinatario dell'interdittiva, prevedendo che allo stesso venga data tempestiva comunicazione, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa ed assegnandogli un termine per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione, esprimendo una apertura, tardiva ed ancora non pienamente satisfattiva, alla necessaria partecipazione procedimentale dei soggetti coinvolti dal provvedimento prefettizio che subiranno inevitabilmente uno stravolgimento della propria posizione ed al contempo limitando espressamente tale diritto solo al possibile soggetto destinatario della misura interdittiva (la persona giuridica) e non altri soggetti^[9].

La ratio giustificatrice della legittimazione e dell'interesse al ricorso risiede nella natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, che tende a tutelare la situazione soggettiva del ricorrente, correlata ad un bene della vita coinvolto nell'esercizio dell'azione autoritativa oggetto di censura^[10]. Da tanto, a parere di chi scrive, dovrebbe discendere una più ampia partecipazione proprio a tutela del bene della vita coinvolto.

Dunque, esiste un rapporto diretto ed immediato tra l'esercizio del potere amministrativo e l'interessato all'esercizio del potere medesimo che non si coglie sul piano statico bensì su quello dinamico. Tale relazione diretta si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo e suoi effetti interessano direttamente il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo.

Il giudice è tenuto a verificare l'esistenza in capo alla parte ricorrente di una posizione qualificata e differenziata, correlata al bene della vita oggetto di esercizio del pubblico potere, idonea a distinguere il ricorrente da ogni altro consociato e della lesione concreta ed attuale subita dal ricorrente^[11].

Invero, riflesso della relazione diretta ed immediata tra soggetto titolare di interesse legittimo e pubblica amministrazione è il potere di agire in giudizio per la tutela del proprio interesse legittimo compresso dall'esercizio o dal mancato esercizio del potere amministrativo.

In sede di impugnazione si tende ad assicurare un vantaggio al soggetto che si ritiene leso mediante l'annullamento del provvedimento, ottenendo la pienezza del proprio patrimonio

giuridico ovvero conseguendo un ampliamento del proprio patrimonio giuridico. In tal senso, vengono in soccorso le caratteristiche di personale e diretto dell'interesse legittimo al fine di definire l'ambito della titolarità e della conseguente tutela in sede procedimentale e giudiziale, ai quali si aggiunge il requisito dell'attualità, che rileva in relazione alla proiezione processuale della posizione sostanziale ed alla *emersione della esigenza di tutela per effetto di un atto concreto e sincronicamente appezzabile di esercizio di potere*, che rende necessaria l'azione in giudizio.

Il ricorso, secondo l'Adunanza Plenaria, è legittimato allorché dall'annullamento del provvedimento, il ricorrente può conseguire quella utilità di cui è, o ritiene di dover diventare, o intende diventare, "titolare". Al contrario, ove non è individuabile tale posizione, ma sono individuabili generiche posizioni di interesse, queste ultime – che possono subire indirettamente e/o di riflesso, un pregiudizio- *legittimano i loro titolari a spiegare intervento in giudizio, ma non già ad impugnare autonomamente il provvedimento lesivo della sfera giuridica del soggetto con il quale intrattengono a diverso titolo rapporti giuridici*.

Alla luce delle motivazioni sinora addotte, l'Adunanza Plenaria, rinviene carenza di legittimazione attiva in capo agli amministratori ed ai soci della società destinataria del provvedimento interdittivo poiché *"il decreto prefettizio può essere impugnato dal soggetto che ne patisce gli effetti diretti, e quindi, dal destinatario dell'atto, e cioè dalla società, in quanto solo il destinatario subisce la lesione immediata e diretta alla sua posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo che consente il ricorso dinanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a."*[\[12\]](#).

4. Riflessioni conclusive

L'Adunanza Plenaria ha omesso, nell'individuazione dei soggetti che subiscono gli effetti diretti del provvedimento, di valutare la pluralità di profili di interesse coinvolti e più precisamente rappresentati per gli ex amministratori, dal "pregiudizio professionale" derivante dalla sostituzione degli organi di gestione e dall'esclusione da una attività professionale che spesso costituisce l'unica fonte di reddito; per i soci, su diritti di natura patrimoniale, consistenti nella impossibilità di effettuare scelte imprenditoriali e quindi compromissione degli investimenti economici profusi nell'azienda.

Invero, il ricorso deve ritenersi ammissibile se nel momento in cui viene proposto sussistono le condizioni dell'azione, ovvero la possibilità giuridica dell'azione, l'interesse ad agire e la

legittimazione attiva. L'interesse a ricorrere, in particolare, si concretizza nella possibilità per il ricorrente di ottenere un risultato favorevole, e sussiste se ed in quanto la lesione della posizione giuridica sia concreta e attuale, poiché solamente in questa ipotesi all'eventuale pronuncia giudiziale favorevole seguirà un'utilità personale, concreta ed attuale. Pertanto, la lesione derivante dal provvedimento deve essere diretta, cioè deve incidere in maniera immediata sull'interesse legittimo proprio della parte ricorrente.

Elementi che appaiono presenti nel caso che ci occupa e che evidenziano una chiusura dell'Adunanza Plenaria che fonda la propria decisione sull'assioma che la società è l'unico soggetto destinatario dell'atto prefettizio e pertanto, unico soggetto che si trova in rapporto di immediata inerenza con l'esercizio del potere interdittivo.

Non è chiaro il motivo per cui non possa riconoscersi in capo a soci ed amministratori la lesione diretta dei propri interessi per come sopra indicati che appaiono fortemente compromessi dall'emissione del provvedimento interdittivo.

Le *deminutio* subite dai soggetti ricorrenti trovano origine immediata nel provvedimento interdittivo e solo il suo annullamento può ripristinare la situazione preesistente relativa a tali soggetti.

A valle di quanto sinora esposto si esprime una riflessione aperta sulla questione, che non appare definita ma bisognosa di nuovi interventi, come del resto, l'intero apparato relativo ai provvedimenti interdittivi.

È veramente possibile trovare un effettivo equilibrio tra tutela di interessi pubblici e limitazione dei privati?

[1] Giova al riguardo richiamare il generale principio di cui all'art. 81 c.p.c. per il quale: "Fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui", applicabile anche nel processo amministrativo in forza del richiamo di cui all'art. 39 c.p.a.". La giurisprudenza ha più volte chiarito che un soggetto giuridico, pur dotato di

interesse di fatto può essere privo di giuridica legittimazione a proporre un'azione giudiziaria, qualora la stessa, 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.

[\[2\]](#) Ex multis Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2020 n. 02/02/22, 6205, 22 gennaio 2019 n. 539, 16 maggio 2018 n. 2895, 11 maggio 2018 nn. 2824 e 2829.

[\[3\]](#) Cfr. Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2017 n. 1559.

[\[4\]](#) Si consenta il rinvio a R. Rolli, M. Maggiolini, Il vaccino contro l'infezione mafiosa. Note in tema di interdittiva antimafia (nota a Consiglio di Stato, sez. I, parere 18 giugno 2021, n. 1060) Giustizia insieme, 2021.

[\[5\]](#) Sia consentito il rinvio a R. Rolli, M. Maggiolini, Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), Giustizia insieme, 2020

[\[6\]](#) Sia consentito il rinvio a R. Rolli, M. Maggiolini, Accertamento penale e valutazione amministrativa: pluriformi verità (nota Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, decreto presidenziale n. 544 del 3 agosto 2021), giustizia insieme, 2022.

[\[7\]](#) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 2021 n. 2836; sez. IV, 16 febbraio 2010 n. 887.

[\[8\]](#) Si veda R. Rolli, M. Maggiolini, Interdittiva antimafia tra norme costituzionali, euro unitarie e internazionali pattizie (Nota a Consiglio di Stato, sez. III del 25 ottobre 2021, n. 7165), in Giustizia insieme, 2022.

[\[9\]](#) La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha più volte affermato che, nell'ambito del processo amministrativo impugnatorio, la legittimazione e l'interesse al ricorso integrano condizioni dell'azione necessarie per consentire al giudice adito di pronunciare sul merito della

controversia, condizioni che devono esistere al momento della proposizione della domanda processuale e persistere fino alla decisione della vertenza ex multis Consiglio di Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9.

[10] Cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4.

[11] V. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4; sez. VI, 14 giugno 2021 n. 4598.

[12] Si veda Cons. Stato, sez. III, 22 gennaio 2019 n. 539.

Seppur frutto di un lavoro unitario è possibile attribuire il primo paragrafo a Renato Rolli e i restanti a Martina Maggiolini.