



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Carlo DE CHIARA	Primo Presidente f.f.	R.G. 51/2022
Danilo SESTINI	Consigliere	Cron.
Adriano Piergiovanni PATTI	Consigliere	Rep.
Alberto GIUSTI	Consigliere Rel.	C.C. 7/6/2022
Guido MERCOLINO	Consigliere	regolamento di giurisdizione
Milena FALASCHI	Consigliere	
Loredana NAZZICONE	Consigliere	
Angelina Maria PERRINO	Consigliere	
Mauro CRISCUOLO	Consigliere	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 51 del 2022 promosso da:

(omissis) s.r.l., rappresentata e difesa dall'Avvocato (omissis),
, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato (omissis);

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO e PREFETTURA – UFFICIO TERRITORIALE
DEL GOVERNO DI LATINA, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio presso gli Uffici di questa in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- controricorrenti -

e contro

(omissis) , rappresentata e difesa dall'Avvocato (omissis) , con
domicilio eletto presso il suo studio in (omissis)

- controricorrente -





per regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione di Latina, iscritto al NRG 213 del 2020.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 7 giugno 2022 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Paola Filippi, il quale ha chiesto che la Corte, in camera di consiglio, dichiari inammissibile il ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. - La (omissis), società attiva nell'intermediazione dei prodotti ortofrutticoli, con ricorso notificato in data 7 aprile 2020, ha chiesto al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione di Latina, di accertare e dichiarare l'illegittimità dell'informativa interdittiva antimafia del 2 marzo 2020, prot. n. 10268/2020/Area I, nonché del protocollo di legalità del (omissis) (omissis), sottoscritto (in data 30 giugno 2017 e rinnovato il 26 giugno 2019) tra la società preposta alla gestione di tale infrastruttura, (omissis), e la Prefettura di Latina.

1.1. - Intendendo svolgere attività di mediazione di prodotti ortofrutticoli all'interno del mercato all'ingrosso di (omissis), la ricorrente aveva presentato domanda di accesso a (omissis)

La società (omissis) a sua volta, in attuazione delle prescrizioni del protocollo di legalità per il (omissis) si era rivolta alla Prefettura di Latina al fine di acquisire informazioni antimafia relative alla società istante.

Così interpellata, la Prefettura ha emesso l'atto interdittivo, ai sensi del d.lgs. n. 159 del 2011, nei confronti di (omissis) riscontrando elementi idonei a fondare il pericolo di esposizione dell'impresa





al condizionamento della criminalità organizzata. L'interdittiva è stata adottata perché l'amministratore e socio unico di (omissis), (omissis), era anche socio ed amministratore di un'altra società, la (omissis) già attinta da una precedente, ma ancora efficace, informazione antimafia.

(omissis) è stata esclusa dalle contrattazioni al (omissis).

1.2. – Con il ricorso al TAR, (omissis) ha impugnato l'informativa interdittiva antimafia e il protocollo di legalità, chiedendone la sospensione in via cautelare. Ha chiesto anche l'annullamento di ogni altro atto presupposto o conseguenza di quelli impugnati.

La ricorrente ha denunciato la violazione degli artt. 13, 24, 25, 41 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei diritti fondamentali di libertà di cui alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e relativi protocolli addizionali.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno e la Prefettura di Latina.

Il Tribunale amministrativo regionale ha quindi emesso l'ordinanza n. 220 del 2020, con la quale, ritenuta la propria *potestas iudicandi*, ha respinto l'istanza di tutela cautelare.

(omissis) ha depositato ricorso per motivi aggiunti e ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

2. – Nella pendenza del giudizio di merito dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, la società (omissis) ha proposto, con atto notificato il 17 dicembre 2021, ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione per sentire dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario.

Ad avviso della ricorrente, quattro ordini di ragioni deporrebbero a sostegno del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

In primo luogo, la ricorrente osserva che la sanzione della risoluzione contrattuale, applicata nei suoi confronti dalla società (omissis), si





basa su previsioni negoziali (il protocollo di legalità), alle quali essa avrebbe aderito sottoscrivendo la domanda di accesso. L'efficacia del protocollo e l'operatività degli obblighi da esso previsti si risolverebbero sul piano contrattuale, attraverso l'inserimento, in ogni rapporto negoziale della filiera, di specifiche clausole ad effetto obbligatorio di accettazione del protocollo medesimo. Ne deriverebbero la natura prettamente privatistica della sanzione e la doverosa qualificazione in termini di diritto soggettivo della posizione giuridica che si assume lesa.

In secondo luogo, la ricorrente rileva come l'informativa sia strumento direttamente lesivo di beni giuridici di alto rango, incidendo negativamente non solo sulla libertà di impresa e, più in generale, sui diritti patrimoniali del destinatario, ma anche sulla capacità giuridica dell'individuo. In considerazione di ciò, per la ricorrente non potrebbe essere il giudice amministrativo a sindacarne la legittimità, giacché la decisione del giudice amministrativo non potrebbe incidere sullo stato e sulla capacità giuridica della parte.

In terzo luogo, la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario anche in ragione della natura vincolata dell'attività amministrativa devoluta all'autorità prefettizia.

Infine, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo è dedotto sul rilievo che la controversia atterrebbe a diritti assoluti e soggettivi non attribuiti in via esclusiva al giudice amministrativo.

3. – Nel giudizio per regolamento preventivo hanno resistito, con controricorso, il Ministero dell'interno e la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Latina.

Le Amministrazioni erariali hanno chiesto il rigetto del ricorso e la declaratoria della giurisdizione del giudice amministrativo.

La difesa dei controricorrenti osserva che l'adesione al protocollo di legalità non sarebbe idonea a declassare il potere autoritativo di matrice pubblicistica di cui il provvedimento interdittivo è espressione.





Inoltre, non rilevarebbero la mancata espressa previsione di competenza in capo al giudice amministrativo né la distinzione tra attività vincolata e discrezionale. Neppure sarebbe configurabile alcuna invasione da parte del giudice amministrativo della potestà riservata al Prefetto.

4. – Ha resistito, con controricorso, anche la società (omissis) concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per il rigetto del ricorso.

Una duplice considerazione militerebbe, ad avviso della controricorrente, a favore dell'inammissibilità.

Per un verso, il regolamento sarebbe stato sollevato dalla stessa parte che ha adito il giudice amministrativo, per contestarne la giurisdizione *a posteriori* e in base ad un tardivo esercizio di *ius poenitendi*.

Per altro verso, vi sarebbe un effetto vincolante derivante dall'ordinanza delle Sezioni Unite n. 16802 del 2021, resa *inter partes*, con la quale è stata dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla controversia, incardinata dinanzi al Tribunale ordinario dalla società (omissis) nei confronti della società (omissis) volta a far accertare, previa disapplicazione del protocollo di legalità in uso presso il (omissis) e dell'atto di interdittiva adottato nei suoi confronti dalla Prefettura di Latina, l'illegittimità dell'istanza inoltrata da (omissis) alla Banca Dati Nazionale Antimafia nonché della comunicazione di esclusione di (omissis) dal mercato.

Quanto al fondo della questione di giurisdizione, la controricorrente, nel richiamare la citata ordinanza delle Sezioni Unite, osserva che l'investitura di poteri pubblicitici che ha luogo in capo al concessionario per effetto dell'atto di affidamento del servizio, comporterebbe che anche i rapporti che il concessionario nell'esercizio delle prerogative conferitegli instaura con i terzi subiscono il riflesso dell'impronta pubblicitica che connota il rapporto tra concessionario ed ente concedente.





5. – Il regolamento è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del Pubblico Ministero, con cui si chiede di dichiarare inammissibile il ricorso.

La decisione resa con l'ordinanza n. 16802 del 2021, con cui le Sezioni Unite hanno regolato la giurisdizione nella controversia avente ad oggetto la medesima domanda di tutela con riferimento agli effetti preclusivi derivanti dall'interdittiva antimafia, rende inammissibile, ad avviso dell'Ufficio della Procura Generale, la richiesta di regolamento per essersi formato il giudicato sulla giurisdizione.

6. – In prossimità della camera di consiglio, la società ricorrente ha depositato documenti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Una società attiva nell'intermediazione dei prodotti ortofrutti-
coli – (omissis) – impugna l'informativa interdittiva anti-
mafia emessa nei suoi confronti dalla Prefettura nonché il protocollo di
legalità per il (omissis) in uso nell'infrastruttura
gestita dalla società (omissis).

La domanda proposta è di annullamento di questi atti, previa tutela cautelare.

Il regolamento preventivo di giurisdizione pone l'interrogativo se spetti al giudice amministrativo o al giudice ordinario conoscere di tale controversia.

2. – Il ricorso per regolamento preventivo all'esame delle Sezioni Unite presenta una particolarità.

Esso, infatti, è stato sollevato, dalla stessa parte che ha promosso il giudizio di annullamento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, per contestarne, ora, la giurisdizione.

La ricorrente ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo dinanzi allo stesso giudice *a quo*, presentando anche motivi aggiunti.





All'auto-eccezione di difetto di giurisdizione ha fatto seguito la proposizione dell'istanza di regolamento.

3. – L'evidenziata particolarità costituisce ragione di inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

Infatti, colui che si è rivolto al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento di alcuni atti non può, in mancanza di un ragionevole dubbio sulla giurisdizione, proporre un regolamento preventivo diretto a veder dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice speciale da lui stesso prescelto e la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

4. – Conviene premettere, in generale, che la natura oggettiva dell'interesse alla corretta soluzione della questione di giurisdizione implica la legittimazione ad accedere con lo strumento del regolamento preventivo, ai sensi dell'art. 41 cod. proc. civ. (cui fa rinvio l'art. 10 cod. proc. amm.), al giudice regolatore della giurisdizione anche da parte del soggetto che, avendo instaurato il giudizio di merito non ancora definito, abbia poi ragionevolmente dubitato della correttezza della originaria scelta da lui effettuata.

Si tratta di una possibilità che, al soggetto che ha promosso il giudizio di merito, è tuttavia data non *ad libitum*, ma solo in presenza di ragionevoli dubbi sulla giurisdizione del giudice adito, quindi di un interesse concreto ed immediato ad una risoluzione della *quaestio* da parte delle Sezioni Unite, in via definitiva ed immodificabile, onde evitare che la sua risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche nel corso del giudizio, ritardando la definizione della causa, anche al fine di ottenere un giusto processo di durata ragionevole.

Occorre dunque, per la proposizione del regolamento da parte dello stesso soggetto che ha adito il giudice dinanzi al quale pende la controversia, il requisito del ragionevole dubbio sulla giurisdizione (Cass., Sez. Un., 27 novembre 2019, n. 31029; Cass., Sez. Un., 9 giugno





2021, n. 16082; Cass., Sez. Un., 21 dicembre 2021, n. 40953; Cass., Sez. Un., 12 maggio 2022, n. 15122).

L'orientamento delle Sezioni Unite è costante in questo senso: il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione è inammissibile per difetto di interesse ad agire quando non sussista alcun elemento di fatto e di diritto che possa far dubitare della giurisdizione del giudice adito e nessuna delle parti ne contesti la corretta individuazione (Cass., Sez. Un., 30 giugno 2008, n. 17776; Cass., Sez. Un., 25 ottobre 2013, n. 24155; Cass., Sez. Un., 16 dicembre 2013, n. 27990; Cass., Sez. Un., 10 febbraio 2017, n. 3557; Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2022, n. 1083).

5. – Poste tali premesse, nel caso di specie non è riscontrabile alcun ragionevole dubbio sulla giurisdizione; e la proposizione dell'istanza di regolamento è espressione di una inammissibile respiscenza, non giustificata né da una contestazione delle altre parti del processo né da un rilievo del giudice.

Nel processo pendente dinanzi al TAR, infatti, l'intimata Amministrazione ha rassegnato conclusioni di merito, chiedendo il rigetto dell'impugnativa, ma non ha contestato la spettanza al giudice amministrativo della giurisdizione in ordine alla controversia.

Il giudice amministrativo, d'altra parte, non ha sollevato alcun dubbio sulla propria giurisdizione, avendo anzi affermato, in un passaggio della ordinanza con cui ha rigettato l'istanza cautelare della società (omissis) di essere munito della competenza giurisdizionale.

6. – In siffatto contesto, ritenere proponibile il regolamento preventivo da parte del ricorrente nel giudizio *a quo*, significherebbe ammettere la possibilità di un esercizio tardivo dello *ius poenitendi*, consentendo alla parte di denunciare il difetto di giurisdizione del giudice da essa prescelto.





Il principio di autoresponsabilità esclude questa possibilità: esso impedisce all'attore di *venire contra factum proprium* e connota di abusività la contraddittorietà discendente dal contrasto tra due atti processuali (il ricorso al giudice amministrativo e la contestazione, da parte dello stesso ricorrente, *ad libitum*, della giurisdizione del giudice adito).

La limitazione, desumibile dal sistema del diritto processuale (in particolare, dal terzo comma dell'art. 157 del codice di rito), è in linea con fondamentali valori costituzionali.

Viene in rilievo il buon andamento del servizio giustizia, che implica un uso proporzionato e funzionale delle risorse e dei rimedi. L'accesso alla Corte di cassazione, attraverso il regolamento preventivo, non può essere consentito a chi, senza un motivo oggettivamente apprezzabile o giustificato, voglia rimettere in discussione la giurisdizione del giudice al quale si è rivolto.

Viene in rilievo anche il significato, oggi, del riparto di giurisdizione. La Costituzione riconosce bensì la esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, affinché, cioè, venga garantito il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa. Questa essendo la essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una permanente e ambulatoria controvertibilità sulla individuazione del plesso giurisdizionale munito di competenza giurisdizionale: ciò che indubbiamente avverrebbe se la possibilità di mettere in discussione, dinanzi all'organo regolatore della giurisdizione, la giurisdizione del giudice adito fosse consentita anche a chi a quel giudice si è rivolto e voglia cambiare campo da gioco per avere perduto sulla domanda cautelare. Il sistema del giusto processo non tollera che, *electa una via*, il ricorso alla Corte regolatrice sia dato per assecondare strategie processuali di incoerente respipendenza.





7. - L'assenza di un ragionevole dubbio sulla giurisdizione deriva anche dal fatto che l'istanza di regolamento rappresenta una mera reiterazione di questione decisa dalla Corte regolatrice, avendo queste Sezioni Unite già dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla medesima domanda di tutela, promossa da (omissis) davanti al giudice ordinario, con riferimento agli effetti preclusivi derivanti dall'interdittiva antimafia.

Invero, le Sezioni Unite sono già state investite di un regolamento di giurisdizione proposto da (omissis) nei confronti di (omissis) in relazione ad una duplice domanda azionata dinanzi al Tribunale ordinario con atto di citazione del 28 marzo 2020. Con la prima, (omissis) ha chiesto che, disapplicato il protocollo di legalità a cui la convenuta (omissis) si attiene nello svolgimento delle attività gestorie del mercato e, insieme, anche la comunicazione interdittiva adottata in suo danno dalla Prefettura di Latina a mente delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 159 del 2011, sia dichiarata l'illegittimità tanto dell'istanza di consultazione inoltrata da (omissis) alla Banca Dati Nazionale Antimafia quanto della nota con cui veniva comunicato il rigetto della richiesta di poter esercitare la propria attività all'interno del mercato; con la seconda, ha chiesto che sia accertato il diritto di essa istante ad accedere al mercato e a svolgervi la propria attività e che le sia perciò accordata la relativa autorizzazione.

Le Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 16082 del 9 giugno 2021, hanno statuito che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda, proposta dalla società d'intermediazione di prodotti ortofrutticoli nei confronti della società preposta alla gestione del (omissis), volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità dell'istanza di consultazione inoltrata alla Banca Dati Nazionale Antimafia e della comunicazione della propria esclusione dal mercato ortofrutticolo all'ingrosso di (omissis) nonché l'accertamento del diritto ad accedere al mercato e a svolgervi la propria attività, con rilascio della





relativa autorizzazione, dal momento che, da un lato, la società convenuta, preposta alla gestione del mercato ortofrutticolo all'ingrosso di (omissis) è affidataria del corrispondente pubblico servizio, svolto su concessione della Regione Lazio, con conseguente applicazione per entrambe le domande dell'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm.; dall'altro lato, gli atti di cui l'attrice ha invocato la rimozione, in vista dell'accertamento del suo diritto di accesso al mercato, sono espressione di un potere autoritativo promanante direttamente dall'ente concedente del quale il soggetto gestore è stato investito in vista della realizzazione degli interessi pubblici legati al servizio pubblico oggetto della concessione.

La decisione delle Sezioni Unite sul riparto di giurisdizione in ordine al contenzioso instaurato sul provvedimento interdittivo antimafia adottato dalla Prefettura di Latina e sulla preclusione all'accesso al Mercato, fuga ogni dubbio in ordine alla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo anche in questo giudizio, quello attualmente pendente, promosso anche nei confronti della Prefettura e del Ministero dell'interno.

8. – Il ricorso per regolamento preventivo è dichiarato inammissibile.

9. – Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

Non sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 96 cod. proc. civ.

P.Q.M.

dichiara il ricorso inammissibile e condanna la società ricorrente al rimborso delle spese processuali sostenute dai controricorrenti, che liquida, per il Ministero e la Prefettura, in euro 4.000 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito, e, per la società (omissis), in complessivi euro 4.200, di cui euro 4.000 per compensi, oltre alle spese generali nella misura del 15% e agli accessori di legge.





Numero registro generale 51/2022

Numero sezionale 281/2022

Numero di raccolta generale 19352/2022

Data pubblicazione 16/06/2022

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 7 giugno 2022.

Il Presidente

Carlo De Chiara

