

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – PROCESSO AMMINISTRATIVO: Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria - Ordinanza 18 giugno 2025, n. 7:

- in Giurisprudenza Italiana, n. 10 del 2025, pag. 1991, con nota di C. Contessa: “*Ritiro da parte del Giudice nazionale della questione per rinvio pregiudiziale alla Corte giust. UE*””.

Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Richiesta di pronuncia pregiudiziale ex art. 267 TFUE – Sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso principale -Ritiro della domanda ex art. 267 TFUE – Ammissibilità.

12. - Il riferimento contenuto nella disposizione richiamata, a qualsiasi “*incidente processuale che possa influire sul procedimento pregiudiziale dinanzi ad essa pendente che.....comporti l’estinzione del procedimento principale*”, può applicarsi alla fattispecie in esame, nella quale è stato dedotto – senza contestazione – che è venuto meno l’interesse alla decisione dei giudizi di appello di cui trattasi, in quanto la società Europolice S.r.l., seconda classificata nella gara relativa ai lotti n. 16 e n. 19 (che aveva impugnato i provvedimenti di aggiudicazione in favore della società Poliziotto Notturmo S.r.l. lamentando la mancata esclusione dell’aggiudicataria), è divenuta, dopo la sospensione del presente giudizio, aggiudicataria di entrambi i lotti per effetto dell’esclusione della società Poliziotto Notturmo S.r.l. dalla gara relativa ai suddetti lotti, per ragioni differenti rispetto a quelle poste in contestazione nel presente contenzioso.

13. - Ritiene dunque questa Adunanza Plenaria che sussistano i presupposti per accogliere l’istanza, avanzata da Consip S.p.a., di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale ex art. 267 TFUE, formulata da questa Adunanza con ordinanza n. 17/2024 (causa pregiudiziale C-869/24 Europolice).

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società Poliziotto Notturmo, della s.p.a.Consip e del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 la Cons. Stefania Santoleri e uditi per le parti l’avvocato dello Stato Giorgio Santini e l’avvocato Giuseppe Lillo.

1. - Con ordinanze n. 7111 e n. 7112 del 12 agosto 2024, la Sezione V ha rimesso all’Adunanza Plenaria alcune questioni relative all’istituto denominato ‘vincolo di partecipazione’, sorte in relazione al contenzioso relativo alla procedura aperta di affidamento in appalto, indetta da Consip s.p.a. a socio unico, centrale di committenza pubblica nazionale, per la fornitura di “servizi di vigilanza armata per il Ministero della Giustizia”, da svolgere all’interno delle sede degli uffici giudiziari dislocati sul territorio nazionale

In ragione delle dimensioni e del valore economico dell’appalto, pari ad € 278.245.171,68, la s.p.a. Consip ha ripartito la procedura in lotti, secondo un criterio territoriale, in numero di 34, in applicazione dell’art. 51, comma 1, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18

aprile 2016, n. 50 (ora abrogato), per il quale le stazioni appaltanti dovevano suddividere le gare in lotti «*al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese*».

La centrale di committenza si è inoltre avvalsa del potere previsto dal comma 2 dell'art. 51, secondo cui le stazioni appaltanti «*indicano, altresì, nel bando di gara o nella lettera di invito, se le offerte possono essere presentate per un solo lotto, per alcuni lotti o per tutti*», ed ha previsto (al punto 3.1 del disciplinare di gara) che «*ciascun concorrente può presentare offerta*» per il massimo di 13 lotti e del 40% del valore complessivo della gara.

Per il caso di superamento del duplice limite così stabilito, operante non alternativamente, la s.p.a. Consip ha previsto un criterio di conservazione delle offerte basato sul valore decrescente dei lotti, specificato in una tabella, fino alla riconduzione entro i medesimi limiti.

2. - In sede di chiarimenti, la s.p.a. Consip ha poi precisato che l'applicazione dei limiti richiamati sarebbe avvenuta per ogni singolo offerente, senza estendere la verifica ad eventuali suoi rapporti con altri di partecipazioni societarie ex art. 2359 cod. civ.

3. - Per i lotti oggetto dei due giudizi RG. n. 1587/24 e R.G. n. 1588/24 (lotti nn. 16 e 19, del valore di 19.852.909,44 e 2.413.144,85 euro), le aggiudicazioni sono state disposte in favore della società Poliziotto Notturmo s.r.l.

Tali provvedimenti sono stati impugnati dall'appellante Europolice s.r.l., classificatasi al secondo posto in entrambi i lotti, la quale ha, tra l'altro, dedotto che l'aggiudicataria sarebbe dovuta essere esclusa per violazione del limite di partecipazione, poiché:

a) l'aggiudicataria fa parte di un gruppo societario, facente capo alla *holding* HCM s.p.a., le cui controllate hanno partecipato alla procedura di affidamento a 32 dei 34 lotti totali, del valore complessivo di oltre il 99% del totale;

b) si tratterebbe, pertanto, di un «*mega concorrente unico*», la cui partecipazione alla gara sarebbe avvenuta «*in aperta elusione dell'art. 51, commi 2 e 3, D.Lgs. 50/2016 e del vincolo di partecipazione fissato dal bando di gara*».

4. - Con l'ordinanza del 14 dicembre 2024, n. 17, questa Adunanza Plenaria, dopo aver disposto la riunione dei suddetti appelli, ha sospeso il giudizio ed ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«*I) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare l'art. 2, par. 1, n. 10), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE), che definisce l'«operatore economico», in relazione ai considerando 1 e 2 della medesima direttiva, può essere interpretato in senso estensivo al gruppo societario di cui fa parte;*

II) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare l'art. 46 della direttiva 2014/24/UE, relativa alla suddivisione della gara in lotti, che facoltizza le amministrazioni aggiudicatrici a suddividere la gara in lotti (par. 1), a limitare la presentazione delle offerte «per un solo lotto, per alcuni lotti o per tutti» (par. 2), e a indicare «il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente» (par. 2, comma 1), possa essere applicato dando rilievo al gruppo societario di cui fa parte l'offerente;

III) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare i principi generali di certezza e proporzionalità, ostino ad un'esclusione dalla gara in via automatica di un offerente facente parte di un gruppo societario che in una gara suddivisa in lotti ha partecipato e presentato offerte attraverso le proprie partecipate in misura superiore ai limiti di partecipazione e di aggiudicazione previsti dal bando di gara”.

5. - La causa pregiudiziale pendente dinanzi alla Corte di Giustizia è la n. C-869/24.

6. - Con istanza del 3 aprile 2025, la Consip s.p.a. ha rappresentato che:

- con provvedimento del 28 giugno 2024, la Consip S.p.a. ha escluso la Poliziotto Notturmo S.r.l. dai procedimenti aventi per oggetto i lotti nn. 12, 16, 17, 18, 19 e 20, per violazione dell'art. 80, comma 5, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, e ha conseguentemente annullato le aggiudicazioni non efficaci relative ai lotti nn. 16 e 19, disposte in favore di tale società, che costituiscono oggetto del contenzioso da cui ha avuto origine il rinvio pregiudiziale, disposto con l'ordinanza n. 17 del 2024 di questa Adunanza Plenaria;

- la Consip s.p.a. – con atti non impugnati - ha disposto le aggiudicazioni dei lotti n. 16 e n. 19 nei confronti della società Europolice S.r.l. (odierna appellante);

- il ricorso proposto avverso l'esclusione della società Poliziotto Notturmo S.r.l. da entrambi i lotti n. 16 e n. 19 è stato respinto dal T.A.R. Lazio, con la sentenza 30 ottobre 2024, n. 10131, confermata da questo Consiglio di Stato, con la sentenza 11 marzo 2025, n. 1992.

Sulla base di tali premesse, Consip S.p.A. ha rilevato che:

- dovrebbe ritenersi cessata la materia del contendere, tenuto conto sia dell'annullamento dei provvedimenti di aggiudicazione adottati da Consip S.p.a. in favore di Poliziotto Notturmo S.r.l., sia della successiva adozione dei provvedimenti di aggiudicazione in favore di Europolice S.r.l., con conseguente piena realizzazione dell'interesse sostanziale dell'appellante sotteso alla proposizione dei rispettivi gravami;

- la decisione delle questioni pregiudiziali rimesse alla Corte di Giustizia dell'Unione europea con l'ordinanza n. 17 del 2024 di questa Adunanza Plenaria non sarebbe, quindi, più rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*;

- ai sensi dell'art. 100 del regolamento di procedura della Corte di Giustizia, *“la Corte resta investita della domanda di pronuncia pregiudiziale fintantoché il giudice che ha adito la Corte non abbia ritirato la sua domanda. Il ritiro di una domanda può essere preso in considerazione sino alla notifica della data di pronuncia della sentenza agli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto;*

- il par. 26 delle *“Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/C 380/01)”* (in G.U.C.E. del 8 novembre 2019) prevede che, *“sebbene la Corte rimanga in linea di principio investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale fintantoché quest'ultima non venga ritirata, occorre tuttavia tenere presente la funzione della Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale, che è di contribuire all'effettiva amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non di formulare pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche. Poiché il procedimento pregiudiziale presuppone che una controversia sia effettivamente pendente dinanzi al giudice del rinvio, spetta a quest'ultimo rendere noto alla Corte qualsiasi incidente processuale che possa influire sul procedimento pregiudiziale dinanzi ad essa pendente e, in particolare, qualsiasi rinuncia agli atti, composizione amichevole della controversia o altro incidente che comporti l'estinzione del procedimento principale.... Ai fini del corretto svolgimento del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte e, segnatamente, allo scopo di evitare che la Corte dedichi tempo e risorse a una causa che potrebbe essere ritirata o priva di oggetto, occorre che tali informazioni siano comunicate alla Corte il più rapidamente possibile”* (tali disposizioni sono state richiamate dalle successive 'Raccomandazioni', relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale del 9 ottobre 2024, punto 31);

- la cessata materia del contendere, che influisce sul procedimento pregiudiziale pendente innanzi alla Corte di Giustizia, renderebbe superflua la risoluzione del dubbio interpretativo sollevato dal giudice nazionale.

7. - Con la stessa istanza, Consip S.p.A. ha chiesto a questa Adunanza Plenaria la fissazione di un'udienza in camera di consiglio per decidere sull'istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale per le ragioni in precedenza espresse, valutando anche, nelle more della decisione sulla eventuale cessazione della materia del contendere, di chiedere alla Corte di Giustizia la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 55, par. 1, lettera b) del Regolamento di procedura.

8. - L'istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale” è stata notificata alle parti in causa e nessuna di esse ha proposto opposizione.

9. – Il Cancelliere della Corte di Giustizia UE, con nota del 30 aprile 2025, ha comunicato che il Presidente della Corte, ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 1, sub b) del Regolamento di procedura della Corte, ha sospeso la procedura (causa pregiudiziale C-869/24 Europolice).

10. - Alla camera di consiglio del 7 maggio 2025, l'esame della 'istanza di ritiro' è stata trattenuta in decisione.

11. - L'istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale va accolta.

Come ha già rilevato questo Consiglio (con l'ordinanza della Sezione Quinta n. 6551 del 2019), la sospensione del giudizio, disposta in seguito al rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, non impedisce al giudicante di pronunciarsi sulla 'istanza di ritiro', poiché questa non costituisce un "atto del procedimento" sospeso, ma inerisce al procedimento incidentale di pronuncia pregiudiziale avviato con l'ordinanza di rimessione e costituisce atto di impulso all'esercizio di un potere officioso del giudice, consentito anche se il giudizio è stato sospeso.

La Consip s.p.a. ha correttamente richiamato l'art. 100, comma 1, del Regolamento di procedura e il par. 24 delle "Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/C 380/01)", in G.U.C.E. del 8 novembre 2019", nelle quali è stata evidenziata la "funzione della Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale, che è di contribuire all'effettiva amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non di formulare pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche. Poiché il procedimento pregiudiziale presuppone che una controversia sia effettivamente pendente dinanzi al giudice del rinvio, spetta a quest'ultimo rendere noto alla Corte qualsiasi incidente processuale che possa influire sul procedimento pregiudiziale dinanzi ad essa pendente e, in particolare, qualsiasi rinuncia agli atti, composizione amichevole della controversia o altro incidente che comporti l'estinzione del procedimento principale".

12. - Il riferimento contenuto nella disposizione richiamata, a qualsiasi "incidente processuale che possa influire sul procedimento pregiudiziale dinanzi ad essa pendente che.....comporti l'estinzione del procedimento principale", può applicarsi alla fattispecie in esame, nella quale è stato dedotto – senza contestazione – che è venuto meno l'interesse alla decisione dei giudizi di appello di cui trattasi, in quanto la società Europolice S.r.l., seconda classificata nella gara relativa ai lotti n. 16 e n. 19 (che aveva impugnato i provvedimenti di aggiudicazione in favore della società Poliziotto Notturmo S.r.l. lamentando la mancata esclusione dell'aggiudicataria), è divenuta, dopo la sospensione del presente giudizio, aggiudicataria di entrambi i lotti per effetto dell'esclusione della società Poliziotto Notturmo S.r.l. dalla gara relativa ai suddetti lotti, per ragioni differenti rispetto a quelle poste in contestazione nel presente contenzioso.

13. - Ritene dunque questa Adunanza Plenaria che sussistano i presupposti per accogliere l'istanza, avanzata da Consip S.p.a., di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale ex art. 267 TFUE, formulata da questa Adunanza con ordinanza n. 17/2024 (causa pregiudiziale C-869/24 Europolice).

14. - Spetta alle parti proporre una nuova istanza di fissazione dell'udienza ai fini della prosecuzione del giudizio nei termini fissati dall'art. 80 c.p.a. dinanzi alla Sezione Quinta, alla quale viene rimessa la definizione della controversia, anche in ordine alle spese riferibili al secondo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria) accoglie l'istanza di ritiro della domanda di pronuncia pregiudiziale, formulata con l'ordinanza del 13 dicembre 2024, n. 17, e dispone la trasmissione del presente provvedimento – a cura della Segreteria della Adunanza Plenaria – alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nonché alla Segreteria della Quinta Sezione del Consiglio di Stato.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Francesco Caringella, Presidente

Michele Corradino, Presidente

Fabio Taormina, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore