Biagio Spampinato

L'ONERE DI IMPUGNAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI SOPRAVVENUTI

PROFILI CRITICI

AMBIENTEDIRITTO.IT - EDITORE

QUADERNI AMBIENTEDIRITTO

L'ONERE DI IMPUGNAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI SOPRAVVENUTI

PROFILI CRITICI

Biagio Spampinato

AMBIENTEDIRITTO - EDITORE

Copyright © 2023
AMBIENTEDIRITTO.IT EDITORE
Tutti i diritti riservati.

E-book
Codice ISBN: 9788833600093

Codice ISSN: 9770197495620

Collana di Diritto Pubblico

I quaderni di AmbienteDiritto

Comitato Scientifico composto dai Prof.ri:

Belletti Michele, Bianchi Paolo, Budelli Simone, Cassese Sabino, Cerrina Feroni Ginevra, Chiarelli Raffaele, Regasto Saverio.

"Contributo su fondo dedicato alle pubblicazioni *Open Access* - quota premiale D fondo PIACERI 2020-22 - Delibera Consiglio di Dipartimento del 09/03/2022"- Università degli Studi di Catania-Dipartimento di Giurisprudenza.

A Giuseppuccio e a Iole

Indice generale

PARTE I:.....

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA.....

1. La distinzione tra efficacia caducante ed efficacia viziante dell'annullamento o della invalidità nella giurisprudenza amministrativa.....

2. *(segue):*…il caso dell'atto sopravvenuto «nuovo» o di «conferma» e quello dell'atto presupposto qualificato come «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili».....

3. *(segue):*…il caso dell'impugnazione dell'atto presupposto e dell'atto sopravvenuto in sedi diverse (giurisdizionale o straordinaria).....14

4. Una nuova (seppur timida) apertura della giurisprudenza: l'utilizzabilità dello strumento di cui all'art. 28, comma 3, c. p. a. in sostituzione dell'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti.....17

5. Le criticità dell'orientamento giurisprudenziale tradizionale.....24

PARTE II:.....29

I CONDIZIONAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA.....29

6. Il c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo come fattore di condizionamento della giurisprudenza in rassegna.....30

7. Le incertezze teoriche sulla c. d. invalidità (amministrativa) derivata.....40

8. La tesi che fa discendere l'invalidità derivata dell'atto presupponente dall'annullamento dell'atto presupposto.....45

9. *(segue):*…e le sue criticità.....50

PARTE III:.....55

UNA NUOVA PROSPETTIVA.....55

10. Un tentativo di superare l'approccio c. d. strutturale al procedimento amministrativo: il bene della vita come criterio per delimitare la fattispecie procedimentale.....56

11. Una possibile diversa spiegazione del fenomeno della c. d. invalidità derivata.....68

12. Necessità di tenere distinti il piano della validità/invalidità della fattispecie procedimentale e il piano della efficacia e della lesività degli atti amministrativi che ne fanno parte.....77

13. La questione della rimozione degli atti sopravvenuti e la tesi prospettabile.....87

14. La questione della selezione degli atti sopravvenuti da rimuovere e il criterio del bene della vita controverso.....94

15. (segue):…l'emersione dei limiti dei criteri seguiti dalla giurisprudenza.....100

PARTE IV:.....105

IL PRINCIPIO DELLA DOMANDA COME POSSIBILE OSTACOLO ALLA SOPPRESSIONE DELL'ONERE DI IMPUGNARE GLI ATTI SOPRAVVENUTI.....105

16. La domanda giudiziale nell'ipotesi di invalidità «derivata» degli atti sopravvenuti.....106

17. L'attenuazione del principio di immutabilità della domanda giudiziale nella giurisprudenza sia amministrativa che civile.....112

18. Attenuazioni del principio della necessaria espressa impugnazione degli atti amministrativi.....115

19. Il potere del giudice amministrativo di modulare gli effetti

dell'annullamento e la sua possibile rilevanza.....118

PARTE V:.....122

ALTRE POSSIBILI OBIEZIONI.....122

20. Sulla pretesa stabilità del rapporto amministrativo a cui afferisce il c. d. atto presupposto.....123

21. Sull'irrilevanza dell'art. 43, comma 1, c. p. a.....126

22. Sull'irrilevanza dell'obbligo di pagamento del contributo unificato tributario in caso di proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri.....129

PARTE VI:.....131

LA NECESSITÀ DI INTEGRARE IL CONTRADDITTORIO 131

23. L'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti come strumento (idoneo sì ma) sproporzionato per integrare il contraddittorio: possibile il suo contrasto con il diritto europeo.....132

PARTE VII:.....140

RIVISITAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA.....140

24. Rivisitazione dell'orientamento giurisprudenziale sulla sopravvenienza dell'atto di conferma o dell'atto nuovo.....141

25. (segue):…dell'orientamento relativo all'annullamento dell'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» presupposto.....143

26. (segue):…dell'orientamento che dichiara improcedibile il ricorso avverso gli atti sopravvenuti proposto in una sede diversa da quella adita nei confronti dell'atto c. d. presupposto.....155

BIBLIOGRAFIA.....158

COMMENTARI.....164

MANUALI.....165

GIURISPRUDENZA.....167

PARTE I:

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

1. La distinzione tra efficacia caducante ed efficacia viziante dell'annullamento o della invalidità nella giurisprudenza amministrativa.

È noto che secondo la giurisprudenza amministrativa si ha annullamento ad efficacia caducante quando l'eliminazione dell'atto presupposto determina altresì la caducazione automatica degli atti sopravvenuti; l'annullamento dell'atto presupposto ha invece solo efficacia viziante o invalidante quando la rimozione (anche) degli atti sopravvenuti è subordinata alla loro espressa impugnazione da parte del ricorrente (originario), con ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri o, a limite, con ricorso autonomo, da proporre, comunque, l'uno e l'altro, nel rispetto delle modalità e, soprattutto, dei termini di decadenza prescritti oggi dal c. p. a., rispettivamente, all'art. 43, comma 1, e all'art. 41, comma 2. Anche le conseguenze che la giurisprudenza trae sulla sorte del giudizio dalla predetta distinzione sono fin troppo note: quando l'annullamento dell'atto presupposto non ha la «forza» di travolgere gli atti sopravvenuti, l'omessa o irrituale impugnazione di quest'ultimi priva il ricorrente dell'interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto presupposto e perciò determina l'estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere; esito che invece non si ha qualora l'annullamento dell'atto presupposto sia in grado di produrre la caducazione (automatica) degli atti successivi.

Ci si può limitare a citare qualche pronuncia, posteriore al c. p. a., in cui si riconosce all'annullamento dell'atto espressamente impugnato semplicemente efficacia viziante, con conseguente estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, perché si tratta, evidentemente, di un esito assai pregiudizievole per il ricorrente.

Le pronunce possono così suddividersi:

- un primo gruppo, particolarmente folto, riguarda l'impugnazione di un atto di una procedura concorsuale (bando, prove preselettive, atto di esclusione, giudizio di non idoneità, giudizio di non ammissione agli orali) e l'omessa impugnazione della graduatoria finale[1];

- un secondo gruppo riguarda l'impugnazione della graduatoria di una procedura concorsuale e l'omessa impugnazione della riapprovazione della stessa graduatoria o di una (susseguente) concessione-contratto di un bene

[1] Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2766; T. A. R. Valle d'Aosta, Aosta, 14 luglio 2010, n. 49; T. A. R. Campania, Napoli, V, 17 maggio 2011, n. 2661; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 11 luglio 2011, nn. 6126-6127; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 24 marzo 2012, n. 2787; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 02 agosto 2012, n. 7202; T. R. G. A., Trento, 12 settembre 2012, n. 272; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 10 gennaio 2013, nn. 183 e 188-190; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 28 febbraio 2013, nn. 2216 e 2219; T. A. R. Toscana, Firenze, I, 19 aprile 2013, n. 648; Cons. St., V, 05 novembre 2014, n. 5463; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 29 novembre 2014, n. 11998; T. A. R. Puglia, Lecce, II, 19 dicembre 2014, n. 3127; T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 22 marzo 2017, n. 3787; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 aprile 2017, n. 4182; T. A. R. Liguria, Genova, I, 05 maggio 2017, n. 383; Cons. St., V, 05 marzo 2018, n. 1348; Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 24 dicembre 2018, n. 12547; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 25 febbraio 2019, n. 2526; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 15 aprile 2019, n. 4868; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, nn. 6677 e 6684; T. A. R. Lazio, Roma, II, 10 giugno 2019, n. 7490; Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930; Cons. St., IV, 13 giugno 2019, n. 3979; Cons. St., I, 23 gennaio 2020, n. 191; Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 16 marzo 2020, n. 3266; T. A. R. Lazio, Roma, I stralcio, 04 gennaio 2021, n. 1; Cons. St., VII, 10 maggio 2022, n. 3656; Cons. Giust. Amm., s. g., 27 giugno 2022, n. 769; T. A. R. Lazio, Roma, I*quater*, 21 novembre 2022, n. 15395; Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572; Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563.

demaniale o dei successivi provvedimenti di nomina[2];

- un terzo gruppo concerne l'impugnazione dell'atto di esclusione da una procedura di evidenza pubblica e l'omessa o tardiva impugnazione dell'atto di aggiudicazione definitiva[3];

- un quarto caso riguarda l'impugnazione di un atto preliminare a contenuto decisorio e l'omessa impugnazione dell'atto recettivo, destinato cioè a far proprio l'atto preliminare[4].

Le pronunce fin qui richiamate riguardano atti facenti parte di una stessa procedura. Altre pronunce concernono invece atti appartenenti a procedimenti (considerati) distinti, seppur connessi. Può trattarsi, per esempio, dell'impugnazione della rimozione del titolare preposto ad un ufficio e dell'omessa impugnazione della preposizione del nuovo titolare oppure dell'impugnazione del diniego del titolo edilizio e della tardiva impugnazione dell'ordinanza di demolizione oppure,

---

[2] Rispettivamente: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 04 marzo 2013, n. 320; T. A. R. Veneto, Venezia, I, 31 marzo 2014, n. 424; Cons. Giust. Amm., s. g., 01 agosto 2019, n. 721.

[3] T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 maggio 2017, n. 5187; T. A. R. Liguria, Genova, II, 21 febbraio 2018, n. 174; Cons. Giust. Amm., s. g., 13 agosto 2019, n. 752; Cons. St., III, 20 maggio 2020, n. 3200; Cons. St., V, 15 luglio 2020, n. 4572; T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 febbraio 2021, n. 1815; Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501. «Un consolidato orientamento giurisprudenziale...afferma che il ricorso contro il provvedimento di esclusione dalla gara o contro quello di aggiudicazione provvisoria diviene improcedibile nel caso di omessa impugnazione dell'aggiudicazione definitiva successivamente intervenuta, perché solo con questa si conclude il procedimento concorsuale (cfr., fra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 22/5/2015, n. 2568; 13/5/2013, n. 2578; 8/9/2008 n. 4241 e 2/9/2005 n. 4472; Sez. IV, 7/4/2015, n. 1769; 7/11/2014, n. 5497)» (Cons. St., V, 25 maggio 2017, n. 2458). Per l'introduzione della distinzione tra proposta di aggiudicazione e aggiudicazione (con gli artt. 32 e 33 d. lgs. n. 50 del 2016), v. Cons. St., V, 28 febbraio 2023, n. 2066.

[4] T. A. R. Campania, Napoli, III, 28 gennaio 2015, n. 477.

ancora, dell'impugnazione di un'ordinanza sindacale che ordina un intervento di risanamento igienico-sanitario e dell'omessa impugnazione del successivo permesso di costruire relativo all'intervento medesimo oppure, infine, della impugnazione di una procedura di dismissione di quote di società partecipata e dell'omessa impugnazione della successiva cessione al socio titolare del diritto di prelazione previsto dallo statuto[5].

La rassegna che precede, naturalmente, non ha la benché minima pretesa di completezza[6], vorrebbe solo servire a cogliere la dimensione del fenomeno. Va pure notato che alla declaratoria di estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse può anche seguire la condanna alle spese[7]. A scanso di equivoci è, poi, forse il caso di precisare che si sta parlando di fattispecie in cui chi abbia impugnato un atto (c. d. presupposto) non avesse anche da far valere vizi «propri» degli atti sopravvenuti, perché altrimenti è ovvio che avrebbe pure impugnato tali atti. Si sta, insomma, parlando di fattispecie in cui si suppone unicamente l'invalidità c. d. derivata degli atti sopravvenuti.

Per discernere poi se l'annullamento di un atto presupposto possa o no provocare il travolgimento automatico degli atti sopravvenuti, la giurisprudenza suole avvalersi di più criteri: l'intensità del vincolo intercorrente tra l'atto presupposto e l'atto sopravvenuto; il carattere vincolato o discrezionale di

[5] Rispettivamente: T. A. R. Puglia, Bari, I, 03 dicembre 2020, n. 1548; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86; T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635; Cons. St., V, 20 marzo 2023, n. 2800.

[6] Molte altre citazioni giurisprudenziali sono comunque rinvenibili negli scritti citati nelle note successive.

[7] Cfr.: T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 02 agosto 2012, n. 7202; T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 22 marzo 2017, n. 3787; T. A. R. Liguria, Genova, II, 21 febbraio 2018, n. 174.

quest'ultimo; la necessità di integrare il contraddittorio con i controinteressati sopravvenuti. Così, per ciò che concerne i primi due criteri, quando tra l'atto impugnato e l'atto sopravvenuto intercorrerebbe un nesso di «stretta consequenzialità» o un «rapporto di presupposizione-conseguenzialità necessaria e immediata» o un «rapporto di necessaria derivazione» del secondo rispetto al primo o un atto sarebbe «presupposto necessario ed esclusivo» dell'atto sopravvenuto o quest'ultimo sarebbe «esecutivo» o «quale inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove ed autonome valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti», in tutti questi casi, dunque, l'annullamento avrebbe efficacia caducante (e non meramente viziante)[8]. Recentemente, un modo frequente di esprimersi è il seguente: «[s]econdo il consolidato orientamento giurisprudenziale, "nell'ambito del procedimento amministrativo, occorre distinguere tra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante; per la prima forma di vizio, di natura più dirompente,

[8] «L'assunto trova conforto nel condiviso orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la non necessità di impugnazione dell'atto finale, quando sia stato già contestato quello preparatorio, opera unicamente quando tra i due atti vi sia un rapporto di presupposizione – consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone quale inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove ed autonome valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti. Diversamente, quando l'atto finale, pur partecipando della medesima sequenza procedimentale in cui si colloca l'atto preparatorio, non ne costituisce conseguenza inevitabile perché la sua adozione implica nuove e ulteriori valutazioni di interessi, l'immediata impugnazione dell'atto preparatorio non fa venir meno la necessità di impugnare l'atto finale…» (Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563. Analogamente, T. A. R. Campania, Napoli, V, 17 maggio 2011, n. 2661).

occorrono due elementi precisi: a) il primo dato dall'appartenenza, sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima serie procedimentale; b) il secondo individuato nel rapporto di necessaria derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo al coinvolgimento di soggetti terzi; pertanto, qualora almeno uno dei due detti presupposti sia inesistente, è inapplicabile lo schema concettuale della caducazione e debbono ritenersi utilizzabili unicamente le usuali impugnative tipiche del diritto amministrativo"»[9]. Modo di esprimersi che lascerebbe quasi trasparire la tendenza a restringere il fenomeno dell'invalidità ad efficacia caducante solo nell'ambito di uno stesso procedimento amministrativo e, quindi, nel rapporto tra i c. d. atti preparatori o endoprocedimentali (autonomamente lesivi e pertanto immediatamente impugnabili) e il c. d. provvedimento (finale), con evidente ampliamento – se fosse davvero così – degli esiti drastici dell'orientamento in rassegna[10]. Con il terzo criterio sopra enucleato, la giurisprudenza mostra, invece, particolare attenzione nei confronti di quei terzi (rimasti estranei nel giudizio sull'atto presupposto) ai quali l'atto sopravvenuto abbia conferito un bene o, comunque, un'utilità, i c. d. controinteressati successivi o sopravvenuti[11]. D'altro

[9] Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572. Cfm.: Cons. St., IV, 28 febbraio 2018, n. 1247; Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001; Cons. St., IV, 28 maggio 2018, n. 3169.

[10] Che l'efficacia caducante possa operare anche tra atti non appartenenti al medesimo procedimento amministrativo tengono però a precisarlo: Cons. Giust. Amm., s. g., 25 luglio 2018, n. 449; Cons. Giust. Amm., s. g., 07 gennaio 2020, n. 15.

[11] Emblematica è la giurisprudenza concernente la necessità di impugnare la sopraggiunta graduatoria finale: «[a] ciò deve aggiungersi che la problematica dell'individuazione nel giudizio

canto, nella stessa direzione va la formula sopra richiamata, secondo la quale l'atto sopravvenuto non deve comportare «ulteriori valutazioni di interessi [del destinatario dell'atto presupposto e] dei terzi».

2. (segue):…il caso dell'atto sopravvenuto «nuovo» o di «conferma» e quello dell'atto presupposto qualificato come «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili».

La necessità che l'atto sopravvenuto non abbia ad implicare nuove valutazioni di interessi (detto in altri termini, nuovo esercizio di discrezionalità) sembra trovare rispondenza nell'indirizzo per il quale ogniqualvolta l'atto impugnato venga sostituito nel corso del giudizio da un provvedimento (da considerare) nuovo o di conferma (e non meramente confermativo) e il ricorrente abbia omesso di impugnarlo (o di impugnarlo ritualmente), l'originario ricorso è destinato ad essere dichiarato improcedibile[12]. Per questa giurisprudenza,

di legittimità degli atti del procedimento che vanno necessariamente impugnati si lega strettamente, essendo interdipendente, con quella dei controinteressati, cui deve essere notificato il ricorso per la corretta instaurazione del contraddittorio, trattandosi di soggetti che, nelle more del giudizio, hanno conseguito il bene in contesa attraverso la graduatoria finale (cfr. sentenza 7122/2018 citata). / Al riguardo va considerato infatti che per effetto dell'approvazione della graduatoria i soggetti in essa inseriti (i vincitori) assumono la posizione di controinteressati (successivi) rispetto alla richiesta della parte ricorrente di annullamento dell'esclusione: nel caso in esame i vincitori andavano dunque necessariamente chiamati in giudizio in quanto essi avevano chiaramente un interesse (alla conservazione della graduatoria) contrario rispetto a quello della ricorrente» (*ex multis*, Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930).

[12] Per quanto riguarda la novazione tra atti, cfr.: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 gennaio 2017, n. 55; Cons. St., IV, 28 febbraio 2018, n. 1247; Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651; Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001; T. A. R. Lombardia, Milano, II, 02

infatti, nel momento in cui l'atto impugnato venga ad essere sostituito o confermato dall'atto sopravvenuto, sarebbe quest'ultimo a porsi come unica fonte del rapporto amministrativo[13].

La distinzione tra efficacia caducante ed efficacia invalidante dell'annullamento sembra destinata a riaffacciarsi anche allorché l'atto presupposto si identifichi in un «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili». È noto a questo

---

settembre 2020, n. 1637; T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 16 giugno 2021, n. 565; T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 08 luglio 2021, n. 8150. *Adde*, Cons. St., IV, 21 gennaio 2019, n. 510; T. A. R. Campania, Napoli, VI, 27 marzo 2023, nn. 1858-1859; T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 30 maggio 2023, n. 481; T. A. R. Emilia Romagna, Parma, I, 14 luglio 2023, n. 221. Tra gli atti di novazione include anche la convalida T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 08 marzo 2021, n. 709.

Per quanto concerne invece la sopravvenienza dei provvedimenti di conferma, cfr.: Cons. St., V, 10 settembre 2010, n. 6549; Cons. St., IV, 25 maggio 2014, n. 2569, di conferma di T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, n. 416; Cons. St., IV, 06 febbraio 2017, n. 487; Cons. St., IV, 21 novembre 2017, n. 5365; Cons. St., IV, 28 maggio 2018, n. 3169; Cons. St., III, 24 dicembre 2020, n. 8590; T. A. R. Campania, Napoli, III, 07 gennaio 2021, n. 132; T. A. R. Lombardia, Milano, IV, 03 febbraio 2023, n. 310; T. A. R. Lazio, Roma, sez. stralcio, 07 aprile 2023, n. 5987.

Non mancano, in queste ipotesi, pronunce che si spingono fino alla condanna pecuniaria, ai sensi dell'art. 26 c. p. a., v.: Cons. St., IV, 21 novembre 2017, n. 5365; Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001.

[13] «...[S]econdo la costante giurisprudenza, qualora l'Amministrazione assuma un nuovo provvedimento che superi, nella parte dispositiva, il precedente già impugnato, è su di esso, in quanto dotato di autonomo carattere lesivo, che si trasferisce l'interesse sostanziale vantato dal ricorrente. Analoga evenienza si verifica nel caso in cui la volizione espressa nel precedente atto venga confermata da un successivo provvedimento, ma sulla scorta di una rinnovata istruttoria e sulla base di una aggiornata motivazione: in tale ipotesi, all'atto sopravvenuto si attribuisce un effetto confermativo e non meramente confermativo. / In

proposito che, per la giurisprudenza, l'annullamento di un tale atto produce effetti *erga omnes*, atteso che – questa la giustificazione che se ne suole addurre - non sarebbe possibile, da un punto di vista logico prima ancora che giuridico, che l'atto stesso (normativo, generale *et similia*) possa essere considerato inesistente per taluni soggetti dell'ordinamento (le parti del giudizio) e ancora esistente, invece, per tutti gli altri soggetti dell'ordinamento (rimasti estranei al giudizio). Ma la portata *erga omnes* – precisa la giurisprudenza – riguarda unicamente gli effetti eliminatori, non anche l'effetto ordinatorio-conformativo scaturente dalla sentenza di annullamento, essendo tale ultimo effetto destinato a rimanere invece circoscritto *inter partes*, per esso dovendo riprendere vigore i limiti soggettivi di cui all'art. 2909 c. c.[14]. L'ulteriore

---

entrambe le ipotesi segnalate, deve essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso diretto avverso il provvedimento che, in pendenza del giudizio, sia stato sostituito dal provvedimento innovativo o di conferma, essendo quest'ultimo dotato di autonoma efficacia lesiva della sfera giuridica del suo destinatario e, come tale, risultando idoneo a rendere priva di ogni utilità la pronuncia giurisdizionale sul precedente provvedimento» (T. A. R. Piemonte, Torino, I, 13 aprile 2017, n. 501).

[14] L'orientamento richiamato può trovarsi scolpito in Cons. St., a. p., 27 febbraio 2019, nn. 4-5: «30. [i]l giudicato amministrativo – in assenza di norme *ad hoc* nel codice del processo amministrativo – è sottoposto alle disposizioni processualcivilistiche, per cui il giudicato opera solo *inter partes*, secondo quanto prevede per il giudicato civile l'art. 2909 c.c.. / I casi di giudicato amministrativo con effetti *ultra partes* sono, quindi, eccezionali e si giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti dell'atto o dell'inscindibilità del vizio dedotto: in particolare, l'indivisibilità degli effetti del giudicato presuppone l'esistenza di un legame altrettanto indivisibile fra le posizioni dei destinatari, in modo da rendere inconcepibile – logicamente, ancor prima che giuridicamente – che l'atto annullato possa continuare ad esistere per quei destinatari che non lo hanno

insegnamento che si trae è che l'annullamento di un «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» non provocherebbe la caducazione (automatica) dei provvedimenti a valle, di attuazione o di esecuzione, e che di quell'annullamento (dell'atto a monte) potrebbe, semmai, giovarsi unicamente il diretto destinatario (in veste di cointeressato) che abbia ritualmente impugnato il corrispettivo provvedimento attuativo o esecutivo, anche solo per

---

impugnato. / Utilizzando tale criterio, dottrina e giurisprudenza hanno individuato alcune eccezionali ipotesi di estensione *ultra partes* degli effetti del giudicato. Tale estensione dipende spesso da una pluralità di fattori concorrenti, fra i quali rileva non solo la natura dell'atto annullato, ma anche, cumulativamente, il vizio dedotto, nonché il tipo di effetto prodotto dal giudicato della cui estensione si discute. / Più nel dettaglio, secondo l'orientamento tradizionale, gli effetti inscindibili del giudicato amministrativo possono dipendere: a) in alcuni casi (ma raramente), solo dal tipo di atto annullato; b) altre volte, più frequenti, sia dal tipo di atto annullato, sia dal tipo di vizio dedotto; c) altre volte ancora, dal tipo di effetto che il giudicato produce e di cui si invoca l'estensione. / Si ritiene, in particolare, che produca effetti *ultra partes*: / a) l'annullamento di un regolamento (l'efficacia *erga omnes* in questo caso trova una base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato); / b) l'annullamento di un atto plurimo inscindibile (ad es. il decreto di esproprio di un bene in comunione); / c) l'annullamento di un atto plurimo scindibile, se il ricorso viene accolto per un vizio comune alla posizione di tutti i destinatari (ad es. il decreto di approvazione di una graduatoria concorsuale travolto per un vizio comune); / d) l'annullamento di un atto che provvede unitariamente nei confronti di un complesso di soggetti (ad es. il decreto di scioglimento di un Consiglio comunale). / In tutti i casi indicati, tuttavia, l'inscindibilità riguarda solo l'effetto di annullamento (l'effetto caducatorio), perché è solo rispetto ad esso che viene a crearsi la sopra richiamata situazione di incompatibilità logica che un atto inscindibile possa non esistere

denunciarne l'invalidità derivata[15]. Sembrerebbe, dunque, che, per la giurisprudenza, tra un atto a monte a carattere inscindibile e i provvedimenti a valle, attuativi o esecutivi dello stesso, non possa mai sussistere un nesso di «stretta conseguenzialità» o che i secondi implichino sempre «nuove ed autonome valutazioni di interessi» (per dirla con i criteri generali sopra richiamati)[16].

---

più per taluno e continuare ad esistere per altri. / 31. Ben diverso è il discorso per ciò che concerne gli ulteriori effetti del giudicato amministrativo (di accertamento della pretesa, ordinatori, conformativi). Secondo un risalente e consolidato orientamento interpretativo gli effetti di accertamento della pretesa e, consequenzialmente a tale accertamento, quelli ordinatori/conformativi operano sempre solo *inter partes*, essendo soltanto le parti legittimate a far valere la violazione dell'obbligo conformativo o dell'accertamento della pretesa contenuto nel giudicato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 2017, n. 5634; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6964; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4977; Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 2000, n. 1142; Cons. Stato, sez. IV, 2 agosto 2000, n. 4253; Cons. Stato, sez. V, 9 aprile 1994, n. 276; Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 1990, n. 561)». Cfm.: T. A. R. Lazio, Roma, II, 22 luglio 2020, n. 8594; Cons. St., VII, 28 marzo 2022, n. 2234. *Adde*: Corte Cass., sez. lav., 06 agosto 2019, n. 21000; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 22 febbraio 2021, n. 2163; Cons. St., IV, 26 febbraio 2021, n. 1681. L'insegnamento è ripreso, per esempio, in Cons. St., IV, 05 maggio 2021, n. 3517: «[c]ome noto, infatti, il giudicato amministrativo spiega la sua efficacia soltanto tra le parti che hanno partecipato al giudizio, senza possibilità di estensione automatica ad altri soggetti che, pur rivestendo identica posizione sostanziale, non hanno agito in sede processuale risultando vittoriosi. / Ciò vale anche nel caso di impugnativa di atti amministrativi ad efficacia inscindibile e di regolamenti: in tali casi l'annullamento e il suo effetto caducatorio non possono che spiegare efficacia *erga omnes* e tuttavia diversa è invece l'efficacia conformativa-ordinatoria della pronuncia che spiega i suoi effetti esclusivamente *inter partes*, proprio al fine di evitare che siano violate le disposizioni

3. (segue):…il caso dell'impugnazione dell'atto presupposto e dell'atto sopravvenuto in sedi diverse (giurisdizionale o straordinaria).

L'orientamento illustrato si ripresenta qualora l'atto presupposto sia stato impugnato davanti al Capo dello Stato, mentre gli atti sopravvenuti siano stati impugnati davanti al giudice amministrativo, o nell'ipotesi inversa. In casi del

---

in materia di efficacia del giudicato».

[15] Paradigmatiche le sentenze in materia urbanistica, v.: T. A. R. Piemonte, Torino, I, 21 ottobre 2011, n. 1116; Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528; T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25; T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585. A proposito dell'annullamento della disposizione regolamentare che fissava il *quorum* funzionale per l'adozione dei giudizi relativi all'abilitazione scientifica nazionale-ASN, v.: T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 14 ottobre 2016, n. 10278, confermata da Cons. St., VI, 27 luglio 2017, n. 3756; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 02 febbraio 2017, n. 1722; Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1777. Analogamente, in materia di graduatorie scolastiche, v.: Cons. St., a. p., 20 dicembre 2017, n. 11; Cons. St., VI, 01 aprile 2019, n. 2147; Cons. St., VI, 21 giugno 2021, n. 4781; Cons. St., VII, 28 marzo 2022, n. 2234; Cons. St., VII, 27 ottobre 2022, n. 9257. Eloquenti i seguenti brani: «[i]n primo luogo, costituisce principio basilare del processo amministrativo quello secondo cui il *dies a quo* per impugnare decorre dalla piena conoscenza dell'atto lesivo. Si può discutere se e in che modo, ai fini della decorrenza del termine, rilevi la conoscenza e conoscibilità (oltre che della lesività) delle ragioni di illegittimità, ma non è mai stato sostenuto, né in dottrina né in giurisprudenza, che il termine per impugnare possa addirittura essere differito alla pronuncia di almeno una sentenza che accerti tali illegittimità. *Riconoscere al giudicato di annullamento l'effetto di rimettere in termini tutti i cointeressati che non hanno tempestivamente impugnato significa pretermettere ineludibili, quanto elementari, esigenze di certezza e porta alla negazione di istituti cardine del diritto processuale amministrativo, primo fra tutti quello dell'inoppugnabilità dell'atto non tempestivamente gravato*…. / 5. Il termine per impugnare il provvedimento amministrativo

genere, il ricorso introitato per la decisione viene infatti dichiarato inammissibile o improcedibile, è vero, in ossequio alla regola dell'alternatività, per evitare decisioni difformi nel merito e la violazione pertanto del divieto del *ne bis in idem*, ma la giurisprudenza si richiama espressamente a quell'orientamento[17] e, anzi, talvolta lo inserisce pure in una cornice del processo amministrativo come processo sul rapporto anziché sull'atto: «[c]ome è noto, il processo

---

decorre dalla piena conoscenza dell'atto e dei suoi effetti lesivi e non assume alcun rilievo, al fine di differire il *dies a quo* di decorrenza del termine decadenziale, l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della propria pretesa. *Deve, pertanto, escludersi, che il sopravvenuto annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo possa giovare ai cointeressati che non abbiano tempestivamente proposto il gravame e per i quali, pertanto, si è già verificata una situazione di inoppugnabilità, con conseguente "esaurimento" del relativo rapporto giuridico*» (Cons. St., a. p., 27 febbraio 2019, n. 5) (corsivo mio); «[i]n termini tecnico-giuridici, infatti, l'annullamento di strumenti urbanistici di pianificazione si ripercuote - se del caso ed a tutto concedere - sui singoli atti applicativi a valle relativi a terzi in termini non di invalidità caducante, ma di mera invalidità viziante: ne consegue che, in difetto di tempestiva impugnazione…, gli atti in discorso si consolidano definitivamente. / Ciò, del resto, risponde ad evidenti ragioni di certezza dei rapporti giuridici di diritto pubblico, potendo altrimenti l'edificazione di interi comparti essere automaticamente travolta da una sentenza emessa, magari a distanza di molti anni, all'esito di un giudizio afferente alla condizione urbanistica di un singolo fondo» (Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528). Sembrerebbe fare eccezione T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 20 marzo 2015, n. 123.

[16] Evocano, senza indugio, la distinzione tra efficacia invalidante ed efficacia viziante dell'annullamento dell'atto a monte, per poi optare per la seconda evenienza: T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 14 ottobre 2016, n. 10278; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 02 febbraio 2017, n. 1722; T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25; T. A. R. Lazio, Latina, I, 19 marzo 2021, n. 163; T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585.

amministrativo, soprattutto con il c.p.a., si è evoluto trasformandosi da giudizio sugli atti a vero e proprio giudizio sul rapporto amministrativo intercorrente tra il privato e la pubblica amministrazione.…/ 4.7. Riportando le considerazioni sino a qui espresse [sulla trasformazione suddetta] al rapporto tra processo amministrativo e ricorso straordinario, va escluso che del medesimo rapporto possano occuparsi contemporaneamente il giudice amministrativo e il Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario. Da tanto consegue che nell'ipotesi in cui l'atto presupposto (a monte) venga impugnato con ricorso straordinario e il successivo atto presupponente (a valle) con ricorso giurisdizionale dinnanzi al giudice amministrativo o viceversa, occorrerà – in applicazione del principio di alternatività – dichiarare inammissibile il giudizio introdotto per ultimo. / Tale conclusione deve reputarsi valida sia nel caso di stretta presupposizione – ossia quando…vi è la "necessaria derivazione del secondo dal primo come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi" – sia nel caso di mera derivazione cui conseguirebbe solo un effetto meramente viziante per l'atto a valle. / Per quest'ultima ipotesi, una visione moderna del principio di alternatività impone di rivolgersi allo stesso organo ogni qual volta si discuta del medesimo rapporto giuridico o quando le censure formulate

[17] Cfr.: Cons. St., I, 14 novembre 2018, n. 2635; Cons. St., I, 13 novembre 2019, n. 2861; Cons. St., VI, 25 novembre 2019, n. 7987; Cons. St., II, 22 gennaio 2020, n. 545; T. A. R. Veneto, Venezia, II, 5 marzo 2020, n. 230; Cons. Giust. Amm., sez. riunite, 5 marzo 2020, n. 71; T. A. R. Campania, Salerno, II, 12 luglio 2021, n. 1711; Cons. Giust. Amm., sez. riunite, 03 settembre 2021, n. 285; Cons. St., VII, 19 aprile 2022, n. 2958; Cons. St., VII, 27 aprile 2022, n. 3296. Sulle ricadute (negative) di questa posizione della giurisprudenza sulla domanda risarcitoria, cfr. Cons. St., II, 22 gennaio 2020, n. 545.

siano identiche e, come detto, riferibili allo stesso rapporto giuridico tra amministrazione e amministrato. Ragionando diversamente si legittimerebbe il frazionamento della tutela giurisdizionale in contrasto con il principio del giusto processo (art. 111 Cost.) e con il suo corollario dell'economia dei mezzi giuridici; aumenterebbe inoltre il rischio di decisioni contrastanti all'interno dello stesso plesso giurisdizionale con conseguente lesione del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost. e art. 1 c.p.a.). / Da ciò consegue che, nel caso in cui l'atto presupponente sia impugnato con ricorso giurisdizionale, a fronte di un ricorso straordinario già promosso avverso l'atto presupposto, il ricorso giurisdizionale dovrà essere dichiarato inammissibile dal giudice amministrativo. Se invece l'atto successivo è impugnato in sede straordinaria, a fronte di un ricorso giurisdizionale già promosso avverso l'atto presupposto, il ricorso straordinario sarà inammissibile per violazione del principio di alternatività»[18].

4. Una nuova (seppur timida) apertura della giurisprudenza: l'utilizzabilità dello strumento di cui all'art. 28, comma 3, c. p. a. in sostituzione dell'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti.

A conclusione della rassegna che precede, si noterà che la giurisprudenza tende a considerare la caducazione automatica di un atto amministrativo sopravvenuto non espressamente impugnato istituto del tutto eccezionale[19] e che il processo

[18] Cons. St., I, 13 novembre 2019, n. 2861.

[19] Così, in termini espliciti, cfr.: Cons. St., I, 30 aprile 2010, n. 1969; Cons. St., I, 17 agosto 2010, n. 3807; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86. *Adde*, Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930. Peraltro, l'orientamento in rassegna viene pedissequamente applicato all'ipotesi degli atti successivi già

amministrativo (di legittimità) sia ineluttabilmente destinato a ruotare intorno al principio di inoppugnabilità degli atti amministrativi[20].

In questo scenario, fisso ormai da decenni, qualcosa di nuovo si registra solo presso qualche Tribunale Amministrativo Regionale che, dopo l'entrata in vigore del c. p. a., per evitare di dichiarare improcedibile il ricorso allorché il ricorrente non avesse assolto all'onere di impugnare l'atto sopravvenuto, ha intrapreso la strada di utilizzare lo strumento dell'intervento *iussu iudicis*, previsto dall'art. 28, comma 3, di quel codice, allo scopo di poter assicurare il contraddittorio con i controinteressati sopravvenuti[21]. Così, infatti, può leggersi in una delle (a quanto risulta) rare pronunce: «[l]'eccezione trae(va) costrutto giuridico dall'indirizzo giurisprudenziale che, per salvaguardare l'interesse del c.d. controinteressato sopravvenuto, in questo caso l'aggiudicatario dell'asta, esigeva che il ricorrente, che aveva già gravato gli atti di gara, dovesse impugnare anche

---

emanati al momento della proposizione del ricorso, v.: T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408; T. A. R. Piemonte, Torino, II, 06 giugno 2019, n. 672. Viene altresì evocato per giustificare l'estensione (dell'efficacia) dell'annullamento d'ufficio, cfr.: T. A. R. Puglia, Bari, I, 02 aprile 2014, n. 448, confermata da Cons. St., V, 15 giugno 2015, n. 2960; T. A. R. Puglia, Lecce, II, 30 marzo 2017, n. 52.

[20] Sul quale, v.: MARRA A., *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012; ROMEO A., *L'impugnabilità degli atti amministrativi*, Napoli, 2008; STELLA RICHTER P., *L'inoppugnabilità*, Milano, 1970.

[21] T.A.R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. – (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 22 marzo 2017, n. 601); T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607; T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. - (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 febbraio 2018, n. 478).

l'aggiudicazione in modo tale da estendere il *petitum* d'annullamento, *evocando in giudizio l'aggiudicatario*. / L'indirizzo è però superato dall'art. 28, comma 3, c. p. a. che, in vista della "realizzazione della ragionevole durata del processo" (art. 2, comma 2, c.p.a.), facoltizza il giudice ad ordinare l'intervento del terzo *anziché gravare il ricorrente dell'onere di impugnare l'aggiudicazione con altro ricorso o con motivi aggiunti*. / Del resto il principio di economicità degli atti processuali, che è alla base della norma richiamata, si coordina perfettamente con l'effetto sostanziale c.d. caducante dell'aggiudicazione prodotto dall'eventuale accoglimento del gravame avente ad oggetto il bando»[22] (corsivo mio).

Questa giurisprudenza mostra, dunque, di avvertire la gravosità dell'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti posto a carico del ricorrente (originario) laddove, come si è visto, non ci sia spazio per l'operatività dell'efficacia c. d. caducante dell'annullamento dell'atto presupposto. E, tuttavia, si tratta ancora di timidissime aperture, per di più, della sola giurisprudenza amministrativa di primo grado, al cospetto invece di una granitica giurisprudenza di segno opposto[23],

[22] Così T.A.R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938, ripreso, quasi testualmente, da: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. – ; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. – . A parte queste ultime due pronunce, nelle altre pronunce citate, il nuovo indirizzo è rimasto a livello di mera enunciazione, perché, per un motivo o per l'altro, il giudice non ne ha potuto fare concreta applicazione.

[23] Basti rimandare alla rassegna che precede per l'indicazione delle pronunce anche recenti fedeli all'orientamento tradizionale. Cfr., poi, la recisa affermazione di Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122: «…f) che, in mancanza di impugnazione della graduatoria finale e di, conseguente, notifica dell'impugnazione almeno ad un controinteressato (art. 27 c.p.a.) non vi è alcuna possibilità di integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 49 c.p.a.».

tanto irremovibile che il Consiglio di Stato non ha esitato a ribadire l'indirizzo tradizionale nella materia degli appalti pubblici anche dopo l'entrata in vigore del c. d. rito superaccelerato, previsto dall'art. 120, comma 2*bis*, c. p. a., ormai abrogato[24]. Insomma, il tradizionale orientamento resta ancora ben saldo, sebbene qualche «sussulto» cominci ora a scuoterlo. Il che lascia ben sperare e incoraggia a tornare su di esso[25], per almeno provare a dare sostegno teorico a quanto c'è di nuovo, senza peraltro disconoscere che sul tema si intrecciano problematiche della massima importanza, le quali toccano punti nevralgici del diritto amministrativo, sia sostanziale che processuale – dal procedimento

[24] Cfr.: Cons. St., V, 16 luglio 2018, n. 4304; Cons. St., V, 4 settembre 2018, n. 5179. L'articolo citato nel testo è stato abrogato dall'art. 1, comma 22, lett. a), d. l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. in l. 14 giugno 2019, n. 55. Inutile dire che esso aveva aperto un vasto dibattito sotto vari profili, v., per esempio, SILVESTRI M., *Le condizioni dell'azione nel rito in materia di contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 927 seg..

[25] Ho criticato l'orientamento in esame, a più riprese, in: SPAMPINATO B., *L'introduzione dell'opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo ed i suoi possibili riflessi sull'onere di impugnare gli atti sopravvenuti a carico del ricorrente avverso l'atto presupposto*, in *Scritti in onore di Antonio Pavone La Rosa*, Milano, 1999, II, 2057 seg.; ID., *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004, 213 seg.; ID., *Sopravvenuta carenza di interesse per omessa o tardiva impugnazione dell'aggiudicazione definitiva*, in *Urb. e app.* 2008, 555 seg.. A questi scritti, dunque, rimando per ogni riferimento anche bibliografico anteriore al c. p. a.. Per una sintesi del dibattito dottrinale, v., comunque: PAMPANIN V., *Principio della domanda e limitazione dell'onere di impugnare nel processo amministrativo di legittimità*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1332 seg.. Sulle origini dell'orientamento giurisprudenziale in esame, v., ora, SQUAZZONI A., *A proposito di* L'approvazione della graduatoria dei pubblici concorsi e l'impugnazione degli atti amministrativi per l'ammissibilità del ricorso, in *Dir. amm.* 2021, spec. 87 seg..

amministrativo al rapporto di presupposizione tra atti amministrativi e alla connessione procedimentale (con i suoi risvolti processuali), dall'invalidità amministrativa al principio dell'inoppugnabilità dell'atto amministrativo, dal principio della domanda al principio di integrità del contraddittorio e all'efficacia del giudicato amministrativo[26] - , e intersecano, persino, la teoria generale del diritto, venendo ad essere

[26] Ne è consapevole la stessa giurisprudenza quando afferma: «[d]'altro canto, l'istituto della caducazione "automatica" va applicato in senso rigorosamente restrittivo, ponendosi, con ogni evidenza, in potenziale contrasto con taluni principi fondamentali del diritto amministrativo: si pensi al principio di presunzione di legittimità dell'atto amministrativo e a quello di inoppugnabilità oltre i perentori (brevi) termini decadenziali, al principio del contraddittorio, al principio di tipicità delle fattispecie estintive» (T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86. Analogamente, T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635). Si comprende, allora, come la bibliografia intercettata dalla problematica in esame sia sterminata, per cui già adesso ci si limita alle indicazioni più strettamente necessarie e recenti, cui andranno aggiunti i richiami contenuti nelle successive note.

Sul rapporto di presupposizione, v.: DETTORI S., *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006; CORSO A. M., *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990; LUBRANO F., *L'atto amministrativo presupposto (spunti di una teorica)*, Roma, 1992; PAGLIARI G., *La querelle dell'atto presupposto*, in *Riv. amm. Rep. it.* 2012, 755 seg..

Sulla connessione c. d. oggettiva, v.: RAMAJOLI M., *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002; MENCHINI S., *La connessione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2014, 1101 seg..

Sulla (in)validità amministrativa, v.: BARTOLINI A., *Illegittimità del provvedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, IV, 2863 seg.; CAVALLO PERIN R., *Validità del provvedimento e dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XV, 2000, 612 seg.; CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità*

coinvolto, a monte, lo stesso concetto di fattispecie giuridica[27]. Questioni, dunque, complicate, tutte da affrontare, in modo più o meno approfondito, nelle pagine che seguono, non senza prima aver ricordato che la dottrina più recente quando non si limita a fotografare l'esistente in giurisprudenza[28] - eventualmente rilevando quanto sia arbitrario il criterio da essa seguito, basato sull'intensità del vincolo tra l'atto

---

amministrativa, Torino, 2009; CIOFFI A., *Il problema della legittimità nell'ordinamento amministrativo*, Padova, 2012; ID., *L'illegittimità del provvedimento amministrativo*, in ROMANO A. E ALTRI, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, *sub* articolo 21*octies*, 838 seg.; CORSO G., *Validità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLVI, 1993, 84 seg.; ID., *L'invalidità amministrativa: profili generali*, in CERULLI IRELLI V. (A CURA DI), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, 351 seg.; FOLLIERI F., *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano, 2017; LAZZARA P., *Annullabilità e annullamento [dir. amm.]*, in *Diritto on line-www.treccani.it*, 2012; MATTARELLA B. G., *Potere e validità*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 657 seg.; POLICE A., *Annullabilità ed annullamento (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.-Annali*, Milano, 2007, I, 49 seg.; SCOCA F. G., *Esistenza, validità ed efficacia degli atti amministrativi: una lettura critica*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (A CURA DI), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, 165 seg.; ID., *Appunti sulla "validità" del provvedimento amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.* 2018, 1037 seg.; TRIMARCHI M., *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, Pisa, 2013; ID., *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1300 seg..

In particolare, sulla invalidità amministrativa derivata, v.: ANCORA F., *L'invalidità derivata nel diritto pubblico ed in particolare nel diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, I, 2011, 21 seg.; CALEGARI A., *L'invalidità derivata nei rapporti tra atti amministrativi*, Padova,

presupposto e gli atti successivi[29] - non esita a mostrarsi contraria nei confronti dell'istituto dell'efficacia caducante dell'annullamento: «[è] comunemente affermata, infatti, la necessità di coinvolgere nel fenomeno invalidante, richiedendone espressamente l'impugnazione, tanto l'atto presupposto, quanto l'atto presupponente, al quale l'effetto direttamente si ricollega»[30].

2012; DETTORI, *Il rapporto cit.*, spec. 118 seg.; GRECO G., *La trasmissione dell'antigiuridicità (dell'atto amministrativo illegittimo)*, in *Dir. proc. amm.* 2007, 326 seg.; LUBRANO, *L'atto cit.*, spec. 151 seg.; MASSA M., *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011.

Sul giudicato amministrativo, v.: FERRARA L.-MANNUCCI G., *Giudicato [dir. amm.]*, in *www.treccani.it*, 2015; URBANO G., *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*, Torino, 2020; VACCARI S., *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017; VALAGUZZA S., *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, Milano, 2016.

[27] Su cui v. la nota n. 95.

[28] Basti rimandare alla manualistica, cfr.: CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2017, 468, 469; ID., *Prima lezione di diritto amministrativo*, Bari-Roma, 2021, 124; CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 203; FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo. 1. L'attività*, 2020, 160; LICCIARDELLO S., *Diritto amministrativo. Principi, organizzazione e azione*, Milano, 2020, 261, 262; SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, 298, 299. Più perplessi: GRECO G. E ALTRI, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 2019, vol. I, parte generale, 286; FRACCHIA F. (A CURA DI), CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, 537, 538. Tra i manuali di diritto processuale, v.: CORTESE F., *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2021, 57, 152; POLICE A., *Lezioni sul processo amministrativo*, Napoli, 2021, 355; SCOCA F. G. (A CURA DI), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023, 332; TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2023, 322; VIPIANA P. M.-FANTI V.-TRIMARCHI M., *Giustizia amministrativa*, Milano 2019,

5. Le criticità dell'orientamento giurisprudenziale tradizionale.

Punto di partenza non può che essere quello per cui ogniqualvolta il giudice dichiari improcedibile il ricorso (originario) per omessa o irrituale impugnazione dell'atto sopravvenuto (nel corso del giudizio), si assiste ad un'ipotesi di denegata giustizia. Comunque si concepisca l'interesse a ricorrere, la sua assenza (originaria o sopravvenuta che sia) costituisce, infatti, sempre una ragione ostativa ad una pronuncia sul merito della causa (cfr. art. 35, comma 1, c. p. a.) e, pertanto, impedisce al ricorrente di avere giustizia[31], il che già stride con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, specialmente in ottica europea (art. 24 Cost.; art. 1 c. p. a.; art. 6 CEDU; art. 47, comma 1, Carta dei diritti

342, 343.

[29] Per tale critica, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 284, 295, 328; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 129, 130; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 537; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 286; PAMPANIN, *Principio cit.*, par. 2, 1348.

[30] CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 151, 152, che così sintetizza la posizione della dottrina, cui finisce, come si vedrà, per aderire. Per LUBRANO, *L'atto cit.*, 161: «[l]a conclusione, cui si è pervenuti, potrebbe forse sembrare eccessiva, apparendo assurdo che l'atto, pur potendo venire in essere solo sulla base di certi presupposti, rimanga in piedi e pienamente produttivo di effetti anche quando si sia accertata la invalidità dell'atto presupposto e questo sia stato del tutto eliminato dal mondo del diritto. Ma, in realtà, questa è l'unica soluzione conforme alla struttura del sistema e che si armonizzi con le caratteristiche di questo. Ciò risponde del resto al carattere di autonomia e di relativa reciproca indipendenza che i due atti (presupponente e presupposto) assumono».

[31] Basti rimandare alle pronunce passate in rassegna. Non mancano, naturalmente, casi in cui il giudice, pur dichiarando – in aderenza all'indirizzo dominante - l'improcedibilità del ricorso, scende poi nel merito, cfr. le pronunce richiamate nella nota n. 112.

fondamentali dell'uomo dell'UE)[32]. Si aggiunga che poiché i criteri utilizzati dalla giurisprudenza per stabilire se il rapporto intercorrente tra l'atto presupposto e l'atto sopravvenuto sia o no di ostacolo alla decisione di merito risultano alquanto arbitrari[33], il ricorrente si trova, di fatto, costretto ad «inseguire» tutti gli atti sopravvenuti per mero tuziorismo, con evidente dispendio di energie e aggravio economico[34]. E non basta! L'orientamento potrebbe avere ricadute negative sulla domanda risarcitoria, atteso che la giurisprudenza è orientata a dichiararla improcedibile quante volte la domanda di annullamento sia irricevibile, inammissibile o improcedibile, ritenendo che, in assenza di annullamento, sia precluso al giudice accertare la (il)legittimità dell'atto amministrativo lesivo (e, quindi, anche dell'atto c. d. presupposto), accertamento propedeutico per determinare la spettanza (al ricorrente) del bene della vita[35] (pur potendolo, invero, compiere in via ipotetica).

Ma l'indirizzo in esame non convince anche per altre ragioni, di carattere teorico. Innanzitutto, dovrebbe già mettere in guardia il linguaggio stesso adoperato dalla richiamata giurisprudenza, la quale parla indifferentemente di invalidità o di annullamento ad efficacia invalidante (o viziante) o ad

[32] V. il par. 23.

[33] Cfr. la dottrina citata nella nota n. 29.

[34] Sull'applicazione del contributo unificato anche ai «motivi aggiunti che introducono domande nuove» (art. 13, comma 6*bis*.1, ultimo periodo, d. P. R. 30 maggio 2002, n. 115), v. il par. 22.

[35] Cfr.: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138; Cons. St., V, 25 maggio 2017, n. 2458; Cons. St., V, 06 dicembre 2022, n. 10696. *Contra*, Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651. Oggi, peraltro, ai fini della conversione dell'interesse all'annullamento in interesse al risarcimento del danno, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c. p. a., l'Adunanza Plenaria richiede una dichiarazione espressa del ricorrente, ai sensi dell'art. 73 c. p. a., v. Cons. St., a. p., 13 luglio 2022, n. 8.

efficacia caducante, così incorrendo, manifestamente, in due ossimori, perché l'invalidità è sempre (ad efficacia) «invalidante» e l'annullamento è sempre (ad efficacia) «caducante». In altri termini, non può esserci una invalidità che provochi, di per sé, la caducazione dell'atto, come non può esserci un annullamento che, di per sé, non produca l'eliminazione dell'atto. Il fatto è che, come si vedrà, la giurisprudenza appare profondamente influenzata dal c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo risalente, come è noto, a A. M. Sandulli e tutt'ora – è inutile negarlo – estremamente vivo[36] e si appoggia, inoltre, su un

[36] Dell'autore v., almeno: SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964 (ristampa inalterata dell'opera del 1940); ID., *Procedimento amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 1021 seg.; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 622 seg.. Sulla nozione sandulliana di procedimento, v. SCHINAIA M. E., *Aldo M. Sandulli: il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004, 331 seg.. Sull'influenza dell'insegnamento del Sandulli sulla dottrina successiva, v., per tutti, ROMANO A., *Il procedimento amministrativo e il suo impatto sulla cultura giuridica italiana*, in SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il magistero scientifico di Aldo M. Sandulli nel centenario della nascita. Corte costituzionale 16 aprile 2015*, Napoli, 2015, 93 seg..

Sul procedimento amministrativo, limitando le citazioni a quanto qui strettamente necessario, v.: CATALDI G., *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967; GIORDANO A. (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, 2021; SANDULLI A., *Procedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, V, 4510 seg.; ID., *Potere e procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 543 seg.; TEDESCHINI F., *III. Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXV, 1986, 872 seg.; VILLATA R.-SALA G., *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, 574 seg.. Per una sintesi storica complessiva dell'istituto, v. MELIS G., *Per*

istituto, quello dell'invalidità c. d. derivata, come vedremo, tutt'altro che limpido. Ma l'orientamento in esame non convince neppure perché, a ben vedere, dietro l'alternativa tra invalidità ad efficacia viziante e invalidità ad efficacia caducante (e le conseguenze processuali che a ciascuna di tali figure si accompagnano) si nasconde un'altra questione, la quale ha a che fare con la necessità di tutelare l'integrità del contraddittorio con l'eventuale nuova amministrazione che abbia emanato l'atto successivo e, soprattutto, con gli eventuali controinteressati sopravvenuti, cosa di cui la giurisprudenza mostra di avere piena consapevolezza quando, come si è visto, nel tentare di enucleare i criteri per distinguere le due figure di invalidità, ha particolare riguardo nei confronti dei predetti controinteressati[37]. Da questo punto di

---

una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento, in *Riv. trim. dir. pubb.* 2021, 571 seg.. Per una sintesi della sola dottrina, v., invece, PATRONI GRIFFI F., *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *www.federalismi.it* 11 marzo 2015.

Sul provvedimento amministrativo, v., infine, per tutti, VILLATA R.-RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017.

Come è noto, l'approccio c. d. strutturale è stato poi integrato dall'approccio c. d. funzionale, facente capo a M. S. Giannini e a F. Benvenuti. Sui due approcci, v., per tutti, VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, par. 2, dove anche, a p. 579, la precisazione: «[è] dunque evidente che approccio strutturale e approccio funzionale sono concorrenti, non alternativi: della disciplina del singolo procedimento l'indagine strutturale coglie gli elementi dell'insieme necessari per la produzione di un effetto giuridicamente valido, l'analisi funzionale cerca, attraverso di essi, di individuare gli interessi rilevanti all'esercizio del potere». Nella manualistica, v.: COGNETTI S.-CONTIERI A.-LICCIARDELLO S.-MANGANARO F.-PERONGINI S.-SAITTA F. (A CURA DI), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, 183, 184; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 383, 384; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 196-197.

[37] Il profilo considerato rileva con la massima evidenza, per

vista, allora, l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti appare mezzo assolutamente sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito – l'estensione del contraddittorio anche a quei soggetti - , a fronte della disponibilità, oggi offerta dal codice, di altri strumenti certamente meno gravosi di quell'onere ma altrettanto efficaci per garantire l'integrità del contraddittorio, tra i quali, *in primis*, l'intervento *iussu iudicis* (art. 28, comma 3, c. p. a.). Ultimo argomento che osta all'indirizzo giurisprudenziale criticato - ma, in realtà, primo per importanza - è quello per cui esso viene a porsi in stridente contrasto con l'attuale concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità, nella quale il bene della vita conteso o controverso acquista rilievo centrale[38].

In sintesi, il percorso argomentativo con cui si cercherà di superare l'orientamento in esame si snoderà, attraverso, innanzitutto, la rivisitazione della fattispecie procedimentale e della invalidità c. d. derivata, per giungere così ad ammettere la caducazione automatica degli atti sopravvenuti, delimitandone nel contempo l'esatta portata; per poi passare a verificare la plausibilità della ricostruzione così proposta rispetto al principio della domanda e di fronte ad altre possibili obiezioni; quindi, ci si soffermerà su come garantire l'integrità del contraddittorio, una volta escluso l'onere di impugnazione degli atti sopravvenuti, per chiudere, infine, con la rivisitazione degli orientamenti della giurisprudenza più significativi alla luce dell'ipotesi ricostruttiva proposta.

---

esempio, in: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 04 marzo 2013, n. 320; Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122; Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572.

[38] V. il par. 10.

PARTE II:

I CONDIZIONAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA

6. Il c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo come fattore di condizionamento della giurisprudenza in rassegna.

Come si è accennato, la giurisprudenza oggetto di rassegna critica appare innanzitutto profondamente segnata dal c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo, il quale - è appena il caso di rammentarlo - si contraddistingue perché aggrega (e ordina) in una stessa fattispecie procedimentale una serie di atti amministrativi (e di operazioni, ma qui interessano i primi) o collega una pluralità di fattispecie procedimentali sulla base di criteri di natura eminentemente logico-formale, senza cioè il benché minimo riferimento ad un qualche elemento di natura, per così dire, sostanziale[39]. A questo proposito, è sufficiente richiamare l'arcinota definizione del Sandulli: «[l]'azione della pubblica Amministrazione, ordinata alla adozione di provvedimenti ed altri atti giuridici - siano essi atti amministrativi (autoritativi o no), siano atti di diritto privato - , si svolge generalmente attraverso procedimenti, e cioè attraverso sequenze di atti – ed operazioni (per es., notificazioni, pubblicazioni) – tra loro collegati funzionalmente in vista e al servizio dell'atto "principale"»[40]. Definizione che continua a fare scuola fino ai nostri giorni: «[c]iò si esprime affermando, come è noto, che *il potere amministrativo si esercita attraverso un procedimento*: una serie coordinata e collegata di atti e di fatti imputati ad organi e soggetti diversi tendenti nel

[39] Non ne faceva, del resto, mistero lo stesso SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 36, 37: «[q]uella del procedimento è dunque una nozione fo r m a l e – nel senso in cui questo aggettivo si contrappone a s o s t a n z i a l e – attinente all'aspetto dinamico di un fenomeno che si concreta in più momenti nel tempo».

[40] SANDULLI, *Procedimento cit.*, 1022. Analogamente, sebbene in qualche punto divergente, SANDULLI, *Manuale cit.*, 622. Già SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 41.

loro insieme alla produzione di un effetto giuridico. La serie degli atti e dei fatti tra loro collegati costituisce una fattispecie giuridica in senso tecnico in quanto produttiva di effetti giuridici»[41]. Sulla stessa linea si viene poi a collocare – diventandone tassello imprescindibile – la classica distinzione tra «provvedimento» (finale), atto c. d. preparatorio (o endoprocedimentale o strumentale) e atto c. d. presupposto, sulle quali nozioni non occorre, certo, indugiare[42]. Basterà solo ricordare che l'atto destinato a chiudere la fattispecie procedimentale - il c. d. provvedimento (finale) e, dunque, anche il c. d. atto presupposto - si contraddistingue, rispetto all'atto c. d. preparatorio, per quello che viene denominato dalla dottrina tradizionale «effetto giuridico esterno» o «effetto rilevante per l'ordinamento generale» e che nella dottrina più recente si è venuto a dislocare, in modo sempre più deciso, sul

[41] CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 312. Ma in termini pressoché equivalenti è tutta la manualistica recente, cfr.: CLARICH, *Manuale cit.*, 111; GALLO C. E. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020, 193; D'ALTERIO E., *Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili teorici*, Milano, 2021, 261; MIRABELLA M. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 393, 394; MONCERI F. (A CURA DI), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020, 95; SORACE D.-TORRICELLI S., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2021, 315; SPASIANO M. R.-CORLETTO D.-GOLA M.-GALETTA D. U.-POLICE A.-CACCIAVILLANI C., *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012, 215. *Adde*, GIORDANO (A CURA DI), *Il procedimento cit.*, 157.

[42] Si può rimandare, oltre che ai manuali, a: ANCORA, *L'invalidità cit.*, 74; CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 107 seg., 114 seg., 124 seg.; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 68 seg.; GIARDINO E., *Lesività dell'atto e sfera giuridica soggettiva*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2497 seg.; ID., *La lesività dell'atto amministrativo*, Torino, 2023; ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 64, 421 seg.. *Adde*, BERTONAZZI L., *Notarelle originali in tema di impugnazione dei bandi* (nota a Cons. St., a. p., 26 aprile 2018, n. 4), in *Dir. proc. amm.* 2019, 959 seg..

versante processuale[43].

Del resto, i segnalati limiti della nozione sandulliana di procedimento la dottrina li ha già messi in evidenza: «[l]'opera di Sandulli costruì il procedimento come fattispecie, valorizzando una nozione formale-strutturale dello stesso, ai sensi della quale era l'effetto giuridico, derivante dalla completezza della fattispecie, che caratterizzava il fenomeno procedimentale, con la conseguente non prevalenza dell'atto finale sugli altri atti che componevano la fattispecie, bensì con la paritaria e autonoma collaborazione tra i diversi atti al fine del realizzarsi dell'effetto giuridico»[44]. In effetti, è facile notare che la nozione di procedimento così delineata sfugge ad ogni tentativo di delimitazione. Basti solo riportare il seguente brano tratto sempre da Sandulli: «[o]ccorre sottolineare che un procedimento amministrativo non si riscontra soltanto i quei casi in cui si realizza una fattispecie a formazione successiva (e cioè in quei casi in cui gli atti ed operazioni propriamente "operativi" sull'effetto giuridico siano più d'uno – non importa poi se confluiscano o no in un unico atto "composto").

[43] «È infatti il profilo dell'effetto, lesivo di una situazione giuridica soggettiva, che individua l'atto (considerato finale appunto perché) impugnabile davanti al giudice amministrativo e il correlato insieme seriale» (VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 579, cui *adde* p. 580 nt. 23). Analogamente: CORSO, *Atto cit.*, 102 seg.; LUBRANO, *L'atto cit.*, 39, 40. Nella manualistica, v.: CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 312, 382, 383; CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 271, 272; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 393, 514, 515; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 285; MONCERI (A CURA DI), *Diritto cit.*, 95; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 192, 196.

[44] SANDULLI A., *Potere cit.*, 547. Nota, a sua volta, SCHINAIA, *Aldo cit.*, 337: «[i]l momento che individua ciascun procedimento è indicato dall'Autore [Sandulli] nell'effetto giuridico in funzione del quale esso si svolge, atteso che ciascun effetto giuridico si riconduce a una fattispecie determinata». Analogamente, ROMANO, *Il procedimento cit.*, 105, 109.

Accade infatti frequentemente che, nella sequenza di atti e operazioni, *che si realizzano in vista di un certo risultato di diritto amministrativo*, ne vengano posti in essere (nella fase iniziale) alcuni destinati a restare fuori degli elementi propriamente operativi sull'effetto giuridico (e perciò a non far parte della fattispecie), limitandosi ad assolvere una funzione meramente "preparatoria", e precisamente a predisporre la situazione storico-ambientale in seno alla quale soltanto la fattispecie potrà realizzarsi legittimamente. Tali atti ed operazioni che (pur caratterizzandola) rimangono estranei alla fattispecie, rientrano nella più vasta categoria dei "presupposti"; e si segnalano, rispetto agli altri presupposti, pel fatto di venire in essere in stretta e immediata funzione della fattispecie in vista della quale si realizzano, e di esaurire la propria funzione nell'esser preordinati alla realizzazione di essa»[45]. E analoga astrattezza si può cogliere in un altro autore che si ispira al medesimo indirizzo: «[l]'atto presupposto si caratterizza, rispetto ad ogni altro atto amministrativo, per il rapporto in cui esso si pone rispetto ad un altro provvedimento (l'atto presupponente) e quindi per la rilevanza che tale particolare rapporto assume ai fini della produzione degli effetti giuridici»; «[q]ualsiasi atto, infatti, solo in quanto tale, può appartenere alla categoria; ma necessariamente non vi appartiene se non quando viene emesso un successivo provvedimento che su quello si basa e che assume a proprio presupposto la situazione storico-ambientale che da quel provvedimento è stata determinata»[46].

---

[45] SANDULLI, *Manuale cit.*, 624, cui *adde* pp. 159, 638, 643, 682. E già SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 55-78, cui *adde* pp. 369-373.

[46] LUBRANO, *L'atto cit.*, 224, 226. L'autore distingue altresì una «funzionalizzazione specifica», per caratterizzare l'atto c. d. preparatorio, e una «funzionalizzazione generica», che connoterebbe invece l'atto c. d. presupposto (*ibidem*, 53, 54, 80, 81, 123, 163 nt. 185, 164 nt. 186). Può anche essere significativo

Nessuna maggiore certezza è però in grado di offrire il criterio (processuale) dell'effetto giuridico «lesivo», come dimostra in maniera evidente il fatto che la dottrina non ha potuto fare a meno di ammettere l'esistenza di atti (qualificati) «endoprocedimentali» e nondimeno immediatamente impugnabili e, viceversa, di atti (qualificati) «presupposti» e nondimeno insuscettibili di immediata impugnazione[47].

Lo stesso approccio di tipo logico-formale è inoltre rinvenibile nella tipizzazione delle diverse forme di connessione tra procedimenti amministrativi. Se già infatti Sandulli introduceva la nozione di subprocedimento, fondandola sull'innesto di un procedimento in un altro dall'«effetto di maggior portata»[48], nella dottrina successiva ai

---

il disaccordo di Lubrano con Sandulli sul modo di qualificare alcuni atti come (atti) preparatori o presupposti (LUBRANO, *L'atto cit.*, 78 nt. 160) o come lo stesso replichi all'obiezione di Giannini circa l'assenza, con riguardo agli atti c. d. presupposti, «della omogeneità necessaria per la configurazione di una categoria giuridicamente unitaria ed autonoma» (*ibidem*, 165-168, 219-229 – la frase tra virgolette è a p. 219 -). Ma ancor più significativo è, forse, il fatto che lo stesso autore, per distinguere l'atto c. d. presupposto dall'atto c. d. preparatorio, finisca per ripiegare sulla necessità di risalire alla disciplina giuridica relativa a ciascun atto (*ibidem*, 76, 77, 80), nonostante avesse insistito sul tipo di collegamento dell'atto (da qualificare) presupposto con l'atto presupponente, che si realizzerebbe solo *ex post*, o avesse parlato di «atipicità degli atti presupposti» (per es., *ibidem*, 71, 73, 74, 92, 102 nt. 42, 223, 226).

[47] Cfr., anche per degli esempi: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 51 seg.; CORSO, *Atto cit.*, 72; GIARDINO, *Lesività cit.*, 2520, 2521; GRECO, *La trasmissione cit.*, 329; LUBRANO, *L'atto cit.*, 40 ntt. 66 e 67, 53 nt. 99, 75 nt. 150, 94, dove viene sottolineata l'eccezionalità degli atti preparatori (nondimeno) lesivi; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1118-1122. Nella manualistica, cfr.: CORSO, *Manuale cit.*, 272; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 197; CORTESE, *Corso cit.*, 57; SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 225.

[48] «Quello di procedimento è un concetto essenzialmente relativo.

subprocedimenti si sono venuti ad aggiungere i procedimenti collegati e i procedimenti paralleli la cui distinzione si basa pur sempre su elementi, invero, difficilmente afferrabili, quali, in particolare, la connessione funzionale (che caratterizzerebbe i procedimenti «collegati») o la comunanza di risultato (che caratterizzerebbe invece i procedimenti «paralleli»)[49]. Non va meglio riguardo ai nessi tra procedimenti amministrativi elaborati in campo processuale, dove si è trattato di definire gli

---

I procedimenti sono tanti, quante sono le fattispecie alla cui realizzazione non si perviene *uno actu*. E, siccome singoli elementi di una sequenza procedimentale possono dar luogo ad effetti giuridici autonomi indipendentemente dall'effetto che nascerà a sequenza compiuta, e anzi, siccome gli stessi effetti parziali che si realizzano nel corso e nell'ambito di una sequenza procedimentale man mano che vengono in vita i singoli elementi della serie possono esser considerati in sé e per sé, è chiaro che, con riferimento a tali effetti, rispettivamente particolari o parziali, dovrà esser considerato come procedimento preordinato a tale specifica fattispecie quello attraverso il quale quegli specifici elementi siano venuti in essere. / A parte ciò, è piuttosto frequente il caso di sub-procedimenti, e cioè di procedimenti che confluiscono, con una propria autonomia, in un procedimento volto a un effetto di maggior portata, essendo ordinati unicamente alla realizzazione di uno o più anelli della catena di quest'ultimo» (SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 638. Già SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 42, 43).

[49] «Sempre sotto il profilo strutturale, nell'ambito delle serie procedimentali, vanno distinti i procedimenti interni, endoprocedimentali, comunemente chiamati subprocedimentali in quanto parti, strutturalmente ma non funzionalmente, individuabili del procedimento. / Occorre in proposito distinguere la fattispecie da quella in cui un procedimento, pur funzionalmente connesso — ad esempio perché relativo al rilascio di un atto autorizzatorio necessario per l'esercizio di una attività la cui specifica autorizzazione è oggetto di altro procedimento — sia preordinato all'emanazione di un provvedimento in sé strutturalmente e funzionalmente autonomo, in quanto, pur necessario per lo svolgimento dell'attività, non costituisca condizione di validità dell'atto

istituti rientranti nella c. d. connessione oggettiva[50] e, soprattutto, di delimitare il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri[51]. Infatti, per distinguere la connessione c. d. giuridica dalla connessione c. d. fattuale o, nell'ambito della prima, la connessione per presupposizione-pregiudizialità, la connessione per regolazione e la connessione procedimentale, si è di nuovo fatto ricorso a criteri abbastanza sfuggenti, intendendo per connessione «fattuale» il legame tra atti

---

risultante di altro procedimento. Si parla in tal caso di procedimenti paralleli e procedimenti collegati. Si ha invece un subprocedimento quando la serie subprocedimentale è necessaria per atti, quali le proposte e i pareri, che presuppongono una specifica attività istruttoria ma sono privi di rilievo autonomo perché esclusivamente funzionali all'emanazione dell'atto del procedimento principale di cui costituiscono condizione di validità procedimentale. La categoria del procedimento interno, del subprocedimento, è giuridicamente rilevante appunto in quanto i vizi della serie subprocedimentale si riflettono su quella principale invalidandone in via derivata il provvedimento conclusivo. Ciò non accade invece nei procedimenti paralleli, strutturalmente autonomi anche se funzionalmente connessi, né nei procedimenti collegati allorché il provvedimento conclusivo dell'uno è presupposto legittimante l'esercizio del potere nel successivo procedimento (gli esempi sono quelli della dichiarazione di pubblica utilità rispetto al procedimento espropriativo, della determinazione di copertura del posto per concorso pubblico in relazione al bando). In tal caso l'invalidità che colpisca un elemento della serie procedimentale non si riflette sulla validità dell'altra serie procedimentale, ma sulla legittimazione allo svolgimento di un'attività, in caso di procedimento parallelo, o sulla validità del presupposto per l'esercizio del potere, in caso di procedimento collegato» (VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 586). Nella manualistica, per la tripartizione, seppure in modo non sempre coincidente, v.: CLARICH, *Manuale cit.*, 257-259; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 394-396; GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, 211-218; MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F. A.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II, 1235-1237;

sussistente solo in via di mero fatto o «il cui solo elemento di collegamento sia dato dalla parziale comunanza dei presupposti di fatto e/o di diritto» o in cui il nesso intercorre tra «atti strutturalmente autonomi, ma che incidano su una medesima situazione di fatto o sulla medesima pretesa del ricorrente» o che siano accomunati da «un mero collegamento di questioni di fatto e di diritto»[52]; analogamente, riguardo alla presupposizione-pregiudizialità: «[q]uesto fenomeno si può

SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 225, 226. Opta per una bipartizione CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 374, 376: «la produzione degli effetti non può avvenire (e quindi l'esercizio del potere non si perfeziona) se non una volta perfezionatisi tutti gli atti decisionali necessari, e quindi i relativi procedimenti che sono tra loro in relazione di presupposizione», casi che sembrano essere tenuti distinti da quelli in cui «un medesimo oggetto di Amministrazione pubblica (la realizzazione di un manufatto, l'apertura di uno stabilimento produttivo, la realizzazione di una opera pubblica) necessita di più provvedimenti amministrativi, imputati ad Amministrazioni diverse, ciascuno inteso alla cura dell'interesse imputato ad Amministrazione competente, coinvolto nel medesimo oggetto (permesso di costruire, nulla osta rilasciato ai sensi del codice dei beni culturali, autorizzazioni sanitarie, etc.)», casi che l'autore colloca nell'ambito della «decisione pluristrutturata». Per una bipartizione, cfr., pure: CASSESE S. (A CURA DI), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 323; FALCON, *Lezioni cit.*, 159, 160.

[50] «Si ritiene che sia del tutto irrilevante riferire il collegamento in cui consiste la connessione vuoi ai giudizi, vuoi alla cause, vuoi alle azioni, vuoi, infine, alle domande» (RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 15 nt. 28). E per l'ambiguità dello stesso linguaggio del c. p. a., v. MENCHINI, *La connessione cit.*, 1104. Si fanno rientrare nel fenomeno gli istituti (processuali) deputati a realizzare il *simultaneus processus* e, quindi, il ricorso cumulativo, il ricorso collettivo, il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, l'intervento, la riunione delle cause (cfr. RAMAJOLI, *La connessione cit.*, spec. 30 nt. 2, 129-154).

[51] Sul quale, prima del c. p. a. (il precedente diretto dell'art. 43, comma 1, c. p. a. è l'art. 21, comma 1, secondo periodo, l. 6

presentare sotto forme differenti: atti (anteriori) preparatori e provvedimento finale, all'interno di un'unica sequenza procedimentale; concatenamento funzionale di provvedimenti, in presenza di procedimenti e di poteri autonomi, che si collocano, però, nell'ambito di una stessa (complessa) operazione amministrativa, richiedendo il coordinamento degli interessi; ed altro ancora»; l'altro tipo di nesso sarebbe invece quello basato sul rapporto intercorrente

---

dicembre 1971, n. 1034, nel testo modificato dall'art. 1 l. 21 luglio 2000, n. 205, ormai abrogato), v.: CACCIAVILLANI C., *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge TAR, come modificato dalla legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 181 seg.; CANNADA BARTOLI E., *Motivi aggiunti e ricorso aggiunto* (nota a Cons. St., V, 23 marzo 1993, n. 398), in *Giur. it.* 1994, III, 1, 355 seg.; MIGNONE C., *Il ricorso integrativo (ovvero i falsi motivi aggiunti) nel processo dinanzi ai tribunali amministrativi*, in *Foro amm-T. A. R.* 2002, 4174 seg.; RAMAJOLI M., *Impugnazione dei provvedimenti sopravvenuti nel corso del giudizio e connessi con quello già impugnato*, in *Nuove leggi civili commentate* 2001, *sub art. 1*, 567 seg.; ID., *La connessione cit.*, 132 seg.. Dopo il c. p. a., v.: CASTRO S., *Il ricorso per motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Milano, 2011; TRIMARCHI M., *I motivi aggiunti nel codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.* 2010, 945 seg.. *Adde*, i commentari al c. p. a., tra cui, v.: CARINGELLA F.-GIUSTINIANI M.-PROTTO M.-TARANTINO L. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo ragionato. Le parole chiave della Giurisprudenza e della Dottrina*, Roma, 2017, 278 seg.; CARINGELLA F.-PROTTO M. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2015, 546 seg.; CHIEPPA R. (DIRETTO DA), *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, 318 seg.; CIRILLO G. P. (DIRETTO DA), *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017, 382 seg.; GAROFOLI R.-FERRARI G. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2012, 795 seg.; MORBIDELLI G. (A CURA DI), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2015, 587 seg.; QUARANTA A.-LOPILATO V. (A CURA DI), *Il processo amministrativo. Commentario al D. lgs. 104/2010*, Milano, 2011, 427 seg.; SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il nuovo processo amministrativo. Studi e contributi*, Milano, 2013, II, 86 seg.; SASSANI B.-VILLATA R. (A CURA DI), *Il codice del*

tra un atto normativo ed un atto applicativo; l'ultima forma di nesso «...ricorre specialmente tra atti di uno stesso procedimento, per lo più complesso, sebbene essa sia riscontrabile anche tra provvedimenti autonomi e non emanati specificatamente in funzione di altri provvedimenti»[53].

Di fronte a un mondo così disegnato, senza punti di riferimento, anche la più autorevole dottrina del secolo scorso ha dovuto arrendersi: «[è] infatti impossibile fissare un momento della perfezione di un procedimento che sia diverso dal momento dell'acquisizione di efficacia da parte del provvedimento o dell'atto costitutivo. La nozione di perfezione è utilizzabile, in diritto amministrativo, come nozione di teoria generale predicabile per gli atti e non per i procedimenti…. / *La configurazione di una sequenza come subprocedimento o come procedimento collegato dipende solo ed esclusivamente dalle statuizioni di diritto positivo*»[54] (corsivo mio).

Ciò detto, non dovrebbero residuare dubbi sul fatto che la giurisprudenza in rassegna risulti influenzata dal tradizionale approccio c. d. strutturale al procedimento: lo disvelano in maniera inconfutabile il criterio del «nesso di stretta conseguenzialità» (tra atto impugnato ed atto sopravvenuto) e i criteri a questo affini (come il «rapporto di necessaria

---

processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo, Torino, 2012, 215 seg..

[52] In questi termini, a seconda dell'autore, v.: MENCHINI, *La connessione cit.*, 1114; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 50 seg.; SASSANI-VILLATA (A CURA DI), *Il codice cit.*, 218; TRIMARCHI, *I motivi cit.*, 955.

[53] Così, nell'ordine, sulla scorta di M. Nigro, MENCHINI, *La connessione cit.*, 1120, 1143, 1160, 1161. In MENCHINI, *La connessione cit.*, 1146 nt. 70, la precisazione che «[l]a relazione tra regolamenti *volizione-azione* e atto attuativo rientra nella figura di connessione per presupposizione».

[54] GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 218. Il rimando alla disciplina giuridica ricorda quanto indicato nella nota n. 46.

derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza»), già a suo tempo menzionati. Si tratta di criteri, come già notato dalla dottrina, palesemente arbitrari, ma, prima ancora – è ora il caso di aggiungere - , astratti, proprio perché di tipo logico-formale, proprio come suggerito dal ricordato approccio.

7. Le incertezze teoriche sulla c. d. invalidità (amministrativa) derivata.

Come pure si è accennato, l'orientamento della giurisprudenza illustrato introduce una distinzione - tra efficacia caducante ed efficacia viziante dell'invalidità derivata degli atti amministrativi - che si viene ad innestare su un quadro teorico tutt'altro che solido, l'invalidità derivata mostrando, infatti, di non avere ancora ricevuto sistemazione soddisfacente. L'istituto è, evidentemente, trasversale, intercettando vari campi del diritto, ma non è certo qui che lo si possa trattare nei suoi termini complessivi, dovendo invece limitare il *focus* al solo ambito amministrativo, fatta salva la possibilità di estenderne le conclusioni ad altri campi. In generale, si può, semmai, solo rammentare che, per esempio, in campo costituzionale, nei rapporti tra legge e atto amministrativo, «secondo una consolidata giurisprudenza…, qualora un provvedimento amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale, la declaratoria di incostituzionalità non determina la caducazione automatica del provvedimento applicativo, bensì la sua illegittimità sopravvenuta e, quindi, la rimozione del provvedimento stesso deriva o da una pronuncia del Giudice titolare del potere di annullamento o da un provvedimento adottato dall'Amministrazione in autotutela»[55]. Altro esempio

[55] T. R. G. A. di Trento, 04 febbraio 2022, n. 29. In dottrina, v.,

potrebbe trarsi dal campo privatistico, dove in una combinazione di atti, di natura anche diversa, tra i quali sussista un «collegamento funzionale», la nullità (parziale) di un atto a monte sarebbe destinato a provocare la nullità (parziale) «derivata» degli atti a valle[56]. Ancora, nel settore tributario, «[i]n tema di TARSU, l'annullamento giurisdizionale della delibera comunale di determinazione della tariffa per un'annualità precedente non ha efficacia caducante sulle delibere (non impugnate) meramente "ripetitive" degli anni successivi, poiché ogni deliberazione tariffaria regola la materia in modo autonomo rispetto alla precedente e dovendosi quindi escludere sia l'operare del giudicato esterno, sia il dovere del giudice tributario di disapplicare in via incidentale l'atto sulla base di tale presupposto»[57]. Infine, in ambito societario, «[a]i sensi dell'art. 2434*bis* c.c., le impugnazioni previste dagli artt. 2377 e 2379 c.c. nei confronti delle delibere di approvazione del bilancio non richiedono, dopo l'impugnazione giudiziale del primo bilancio, anche quella dei bilanci *medio tempore* chiusi nel corso del giudizio, posto che, ai sensi del comma 3 dell'art. 2434*bis* c.c., l'amministratore deve tener conto delle ragioni

amplius, LUBRANO, *L'atto cit.*, 193-203, ed ivi, a p. 203, la conclusione: «[r]isulta, quindi, confermata la tesi già esposta, che, ove sia posto in essere un atto amministrativo sulla base di una legge incostituzionale, e l'interessato abbia lasciato decorrere i termini per l'impugnativa dell'atto amministrativo, l'atto amministrativo diviene inoppugnabile, ed i suoi effetti rimangono fermi definitivamente anche dopo che la incostituzionalità della legge sia stata riconosciuta dalla sentenza della Corte costituzionale». La (pronuncia di) dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge equivale ad annullamento della stessa, v., per tutti, MATTARELLA, *Potere cit.*, 676, 677.

[56] Corte Cass. civ., S. U., 30 dicembre 2021, n. 41994, riguardo ai rapporti tra la deliberazione di un'associazione bancaria e i contratti di fideiussione delle banche.

[57] Corte Cass., sez. trib., 09 novembre 2018, n. 28675.

dell'intervenuta dichiarazione giudiziale di invalidità dell'impugnata delibera di approvazione del bilancio solo nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale viene dichiarata l'invalidità stessa»[58].

Tornando dunque all'invalidità derivata in ambito amministrativo, qui manca unanimità di vedute[59]. Così, si insegna che «[l]a struttura seriale del procedimento implica che la omissione (o, nei casi in cui non sia sanabile, il mancato rispetto della sequenza procedimentale), così come l'invalidità di un elemento della serie procedimentale, si rifletta sui successivi e sull'atto finale invalidandoli in via derivata»[60]. Ma

---

[58] Corte Cass. civ., I, 24 maggio 2023, n. 14338.

[59] Sull'istituto, v. i lavori citati nella nota n. 26. È forse indicativo che esso non trovi posto nelle più recenti trattazioni generali sull'invalidità amministrativa, ivi indicate, nelle quali primeggia l'analisi del dato positivo, la legge n. 241 del 1990.

[60] VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 597. Analogamente, MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, II, 1233, 1234. Già: GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 202: «[d]ata la complessità del procedimento amministrativo, le invalidità e le irregolarità procedimentali sono molte ed eterogenee. Si possono dividere, per comodità di trattazione, in due gruppi: quelle *per commissione* e quelle *per omissione*. Giusta il significato di questi vocaboli corrente fra i giuristi, le prime concretano fattispecie nelle quali vi è un atto invalido o irregolare, le seconde concretano fattispecie nelle quali vi è comportamento omissivo di una qualche parte del procedimento»; SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 637: «[s]iccome poi è caratteristica di ogni sequenza di un procedimento che i vizi dei singoli elementi che la compongono si ripercuotano su tutti gli elementi necessariamente successivi e rispetto ai quali i primi si ponevano come presupposti (inserendosi nel subprocedimento svolgentesi in vista della loro emanazione), è chiaro che i vizi stessi diano luogo all'invalidità di questi ultimi (invalidità derivata)». Più di recente, v. TEDESCHINI, *Procedimento cit.*, 882: «[d]al punto di vista della teoria generale del diritto, la situazione effettiva è questa: l'invalidità di un atto comporta invalidità derivata degli atti successivi». Molto di recente, v.,

non è poi affatto chiaro come l'invalidità dell'atto prodromico si trasmetta all'atto successivo, se tale atto sia inficiato da un vizio autonomo o se si trasmetta ad esso lo stesso vizio dell'atto presupposto[61]. A tale ultima ricostruzione si suole opporre l'argomento per cui se l'atto prodromico fosse viziato da incompetenza (c. d. relativa), l'atto successivo non potrebbe risultare «contagiato» dallo stesso vizio, il che starebbe, appunto, a dimostrare che non è il vizio dell'atto prodromico a «trasmettersi» all'atto successivo[62]. Non solo, ma si possono registrare divergenze anche in ordine all'ambito stesso in cui l'invalidità derivata sarebbe destinata a realizzarsi, perché c'è chi sembra trattarne in via generale, senza fare distinzioni di sorta, purché si sia in presenza di una serie procedimentale, tutt'al più ponendo il limite del grado di intensità del rapporto intercorrente tra gli atti della serie[63]; altro filone dottrinale

---

infine, MATTARELLA, *Potere cit.*, 669: «[d]a questo punto di vista [della distinzione tra vizi formali e vizi sostanziali], l'invalidità degli atti di diritto pubblico non differisce da quella degli atti di diritto privato. Occorre tuttavia considerare che la procedimentalizzazione dell'esercizio dei poteri pubblicistici amplia notevolmente lo spettro dei vizi formali e fa sì che i vizi degli atti del procedimento possano rendere invalido l'atto conclusivo, di esercizio del potere, innescando fenomeni di invalidità derivata molto più frequentemente che nel diritto privato. Ciò vale soprattutto per gli atti normativi, in virtù della loro capacità di porre regole per l'esercizio dei poteri e, quindi, di trasmettere ai relativi atti i propri vizi».

[61] Per il dubbio, v. LUBRANO, *L'atto cit.*, 106.

[62] CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 25 seg., 150, 261 nt. 77; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 98 nt. 4, ed ivi ulteriori riferimenti dottrinali; LUBRANO, *L'atto cit.*, 107; MASSA, *Regolamenti cit.*, 330 nt. 100.

[63] Cfr.: CASSESE (A CURA DI), *Istituzioni cit.*, 368, 369; CORSO, *Manuale cit.*, 344; GALLO (A CURA DI), *Manuale cit.*, 132, 133; MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, II, 1468; SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 224. *Adde*, MENCHINI, *La connessione cit.*, 1117 nt. 24, dove è detto: «[p]er invalidità

tende, invece, a distinguere l'ipotesi della relazione tra gli atti c. d. preparatori e il c. d. provvedimento (finale) (rapporto di presupposizione c. d. interna) dall'ipotesi del rapporto intercorrente tra i c. d. atti presupposti e gli atti presupponenti (rapporto di presupposizione c. d. esterna): nella prima ipotesi, si dovrebbe parlare di invalidità «propria» del provvedimento finale giacché «i vizi degli atti preparatori si percuotono automaticamente sul provvedimento conclusivo del procedimento»; soltanto nella seconda ipotesi si potrebbe invece ravvisare l'invalidità «derivata», scaturente dal fatto che i vizi dell'atto presupposto «possono inficiare l'atto conseguenziale solo se l'atto presupposto sia tempestivamente impugnato (e annullato)»; cambierebbe, insomma, «il modulo di trasmissione dell'antigiuridicità nei due casi», e, quando si tratterebbe del rapporto di presupposizione c. d. esterna, l'invalidità «deriverebbe», dunque, non già (direttamente) dall'invalidità (propria) dell'atto c. d. presupposto ma dal suo annullamento[64]. Va, infine, ricordato un recente tentativo che,

---

derivata si intende l'invalidità di un provvedimento derivante dall'invalidità di un altro con esso connesso.... Il fenomeno si riscontra non soltanto tra atti appartenenti alla medesima sequenza procedimentale...ma anche tra provvedimenti conclusivi di procedimenti autonomi ma legati da un rapporto di pregiudizialità...».

[64] Per questo filone dottrinale, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, *passim*; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 285, da cui sono tratte le frasi virgolettate nel testo; GRECO, *La trasmissione cit.*, 329-335, 339; FOLLIERI, *Logica cit.*, 394 nt. 19; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 393, per il quale «[i]l provvedimento finale è qui tuttavia affetto da una invalidità propria, posto che non occorre (né sarebbe possibile) annullare l'atto endoprocedimentale, a differenza di quanto accade per gli atti presupposti...», l'annullamento dei quali determinerebbe invece l'invalidità derivata degli atti successivi (*ibidem*, 395, 537); LUBRANO, *L'atto cit.*, 116, 117; STELLA RICHTER, *L'inoppugnabilità cit.*, 171; VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 456, 457.

dopo aver costruito il rapporto di presupposizione intorno al «risultato concreto», è giunto alla conclusione per cui «allora non è più possibile affermare che il vizio dell'atto presupposto si riverberi automaticamente sull'atto principale determinandone l'invalidità»[65].

Il discorso viene vieppiù a complicarsi non appena si passi a considerare il fenomeno della connessione tra procedimenti amministrativi, declinato nelle categorie sopra richiamate: quando, infatti, c'è un c. d. subprocedimento, l'invalidità che colpisce il suo atto finale si trasmetterebbe al procedimento c. d. principale; e la stessa cosa avverrebbe nel caso dei procedimenti c. d. collegati, dove l'invalidità del provvedimento c. d. presupposto si ripercuoterebbe – per invalidità sempre «derivata» – sulla validità del procedimento presupponente; invece, quando si abbia a che fare con i procedimenti c. d. paralleli si va da chi non parla più di trasmissione dell'invalidità dall'uno all'altro procedimento e, quindi, di invalidità «derivata», a chi non esita invece a continuarne a parlare, a chi, infine, parla di una invalidità che «si riflette…sulla legittimazione allo svolgimento di un'attività»[66].

8. La tesi che fa discendere l'invalidità derivata dell'atto presupponente dall'annullamento dell'atto presupposto.

Come si è accennato, per una tesi, l'invalidità «derivata»

---

[65] DETTORI, *Il rapporto cit.*, 227, cui *adde* pp. 185, 229. Sulla genericità di tale conclusione, cfr., peraltro, CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 284 seg..

[66] Nei termini esposti, con poche varianti, v., nell'ordine: GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 211-218; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 394-396, 537; VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 586, da cui è tratta la frase virgolettata, inserita nel brano riportato nella nota n. 49.

dell'atto presupponente scaturirebbe dall'annullamento dell'atto presupposto da parte del giudice, tesi la quale è forse quella attualmente prevalente e comunque sembra essere stata oggetto del tentativo di elaborazione teorica più compiuto di cui ad oggi si dispone, cosicché non ci si può esimere dal confronto con essa, anche perché non rinnega la necessità dell'onere di impugnare gli atti sopravvenuti[67].

Questa dottrina, dunque, dopo aver distinto il piano dell'efficacia dal piano della validità[68] e aver osservato che, su tale ultimo piano, l'atto presupposto rileverebbe rispetto all'atto presupponente solo per i suoi effetti e, quindi, come «fatto» (e non già come «atto»)[69], conclude che l'invalidità

[67] Cfr. la dottrina citata nella nota n. 64. L'elaborazione più approfondita di questa tesi si deve a CALEGARI, *L'invalidità cit.*, *passim*.

[68] «Se si considera...che le norme relative all'efficacia del provvedimento amministrativo non coincidono necessariamente con quelle che ne stabiliscono la validità – tanto è vero che un provvedimento valido può essere inefficace e un provvedimento invalido efficace – è possibile immaginare che uno stesso atto possa avere una duplice rilevanza giuridica: da un lato, come atto perfetto ed efficace e, dall'altro, come atto valido. / Se è così, si può anche pensare che lo stesso atto si ricolleghi a due distinte fattispecie e, forse, anche a più di due: quella sottesa alla norma di azione che ne disciplina gli effetti e quella sottesa alla o alle norme di azione che ne disciplinano la validità. Alle quali parrebbe doversi aggiungere anche la fattispecie sottesa alla norma di relazione attributiva del potere, in assenza della quale ciò che appare essere un atto amministrativo sarebbe, in realtà, un non atto o, comunque, un atto nullo» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 105, cui *adde* pp. 76, 77).

[69] «In realtà, anche quando si parla di atto presupposto, ciò che funge da presupposto per gli atti successivi è sempre una preesistente situazione di fatto. Presupposto, infatti, non è l'atto, ma la "situazione ambientale" da esso creata; in altre parole, ad essere presupposto non è l'atto in quanto tale, bensì il complesso dei suoi effetti giuridici. In tal senso, e solo per traslato, si ritiene dunque corretto parlare di atto presupposto» (CALEGARI,

«derivata» dell'atto presupponente non potrebbe scaturire dalla semplice invalidità dell'atto presupposto ma unicamente dal suo annullamento (giurisdizionale), giacché solo in conseguenza di tale annullamento verrebbero meno retroattivamente i suoi effetti, sui quali soltanto, come detto, poggerebbe l'atto presupponente[70]; ricreandosi così una situazione in tutto uguale a quella che si verifica quando l'atto presupponente sia stato emanato in assenza dell'atto

L'invalidità cit., 24, cui *adde* pp. 147, 153). «...[G]li atti presupposti, oltre ad avere autonomo rilievo giuridico nella fattispecie che direttamente li riguarda e concerne la loro adozione, possono comunque essere considerati elementi costitutivi di una fattispecie diversa che comprende anche l'atto principale, ma non già – come si sarebbe indotti a credere – della fattispecie che di tale atto determina gli effetti, giacché in tal caso essi stessi concorrerebbero direttamente alla produzione di quegli effetti, sibbene della fattispecie che di tale atto determina la validità o l'invalidità. / Se nella prima fattispecie essi rilevano come atti, nella seconda essi rilevano più esattamente come fatti, e ciò in ragione degli effetti da essi prodotti e dal rilievo giuridico che alla loro presenza e ai loro effetti viene attribuito dalla norma (di azione) che disciplina la validità dell'atto conseguente» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 107).

[70] «È importante, però, sottolineare come la validità del presupposto non sia richiesta dalla specifica norma giuridica che subordina alla sua esistenza ed alla sua operatività l'adozione di eventuali atti successivi. Affinché questi siano assunti nel formale rispetto della norma, che ne condiziona l'adozione all'esistenza di uno specifico presupposto, è infatti sufficiente che quel presupposto esista e non sia stato privato della sua efficacia, non rilevando, invece, la circostanza che esso possa essere viziato nella sua legittimità. / La norma, dunque, non risulta violata se l'atto presupponente viene assunto in presenza di un presupposto viziato, ma risulterebbe violata solo quando l'atto presupponente fosse stato adottato in mancanza di quello specifico presupposto ovvero quando (è la stessa cosa) quel presupposto fosse stato precedentemente annullato ovvero sospeso o revocato e, dunque, privato della sua efficacia. In altre parole, l'atto successivo non può dirsi in contrasto con la norma,

presupposto, con l'unica differenza che mentre in quest'ultimo caso l'invalidità dell'atto presupponente sarebbe sua propria, nel primo caso sarebbe invece «derivata» dall'annullamento dell'atto presupposto[71]. A questo punto, si precisa pure che l'annullamento dell'atto presupposto potrebbe provocare non soltanto l'annullabilità dell'atto sopravvenuto ma anche la sua nullità, quando l'annullamento dell'atto presupposto venisse ad incidere sugli elementi essenziali dell'atto sopravvenuto o sull'attribuzione del potere amministrativo di cui esso costituisca esercizio[72]. In ogni caso, come accennato, il ricorrente originario rimarrebbe comunque gravato dall'onere di impugnare l'atto sopravvenuto, qualunque sia la sorte da riservare a quest'ultimo (annullabilità o nullità), perché altrimenti, essendo sia l'azione di annullamento che l'azione di nullità soggette a termini di decadenza (rispettivamente, art. 29, comma 1, e art. 31, comma 4, c. p. a.), scaduti invano tali termini, gli effetti prodotti dall'atto sopravvenuto sarebbero destinati a consolidarsi[73].

---

che ne subordina l'adozione all'esistenza di un efficace presupposto, per il solo fatto che quel presupposto è illegittimo, giacché la condizione posta dalla norma è soltanto quella che il presupposto esista...» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 157, cui *adde* pp. 28, 170).

[71] «L'annullamento dell'atto presupposto, operando retroattivamente, incide sulla "situazione ambientale" che ha dato origine all'atto presupponente, sì che tale situazione viene ad essere, per effetto dell'annullamento in questione, in tutto equiparabile a quella che l'amministrazione avrebbe incontrato se l'atto presupposto fosse mancato sin dall'inizio» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 159, cui *adde* pp. 160 seg.). Alle due ipotesi viene altresì equiparata, sia pure con dei distinguo dovuti all'ibrido regime della nullità delineato dalla legge n. 241 del 1990, l'ipotesi dell'atto presupposto nullo (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 29 seg.).

[72] CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 203, 295, 296.

[73] «Si capisce, allora, che il portatore di interessi legittimi che

La tesi sembra aver fatto presa in giurisprudenza: «[l]a dottrina, dal canto suo, ha osservato come la connessione di più provvedimenti amministrativi per presupposizione postuli un aspetto strutturale ed uno funzionale. / Sotto l'aspetto strutturale, gli atti sono in una relazione di successione giuridica e cronologica, o di necessario concatenamento; l'atto presupposto non soltanto precede e prepara quello presupponente, ma ne è il sostegno esclusivo. Gli effetti del provvedimento pregiudiziale sono i fatti costitutivi del secondo, o meglio del relativo potere; vi è una consequenzialità necessaria tra i due provvedimenti, tale che l'esistenza e la validità di quello presupposto sono condizioni indispensabili affinché l'altro possa legittimamente esistere e produrre la propria efficacia giuridica. / Sotto l'aspetto funzionale, poi, i più atti risultano preordinati alla realizzazione di un unico rapporto amministrativo, riguardano, cioè, un unico bene della vita; ciascun atto spiega da solo taluni effetti giuridici, ma soltanto congiuntamente all'altro dà vita al rapporto giuridico, che rappresenta l'oggetto dell'interesse pubblico considerato dai più poteri funzionalmente collegati. / Da quanto detto emerge che, sul piano della disciplina, l'illegittimità ed il conseguente annullamento dell'atto presupposto determinano l'illegittimità di quello conseguente, venendo meno la situazione giuridica che costituisce la condizione unica e necessaria per la sua legittima esistenza (cd. invalidità derivata): l'annullamento del

fossero lesi da una serie di provvedimenti, all'interno dei quali fosse possibile distinguere un atto presupposto e degli atti conseguenziali, avrà sempre l'onere di contestare gli uni e gli altri: nel caso dell'invalidità viziante (illegittimità derivata), proponendo una duplice azione di annullamento; nel caso dell'invalidità caducante (nullità derivata), proponendo un'azione di annullamento nei confronti dell'atto presupposto e un'azione di nullità nei confronti degli atti conseguenziali» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 320, 321).

provvedimento presupposto si ripercuote su quello presupponente, che è travolto e caducato. / Ed invero, l'atto presupposto è fondamento esclusivo di quello applicativo, nel senso che l'esistenza e la validità del primo sono condizioni necessarie affinché il secondo possa legittimamente venire ad esistenza; non è possibile che l'atto presupposto non esista o, qualora emanato, sia successivamente eliminato (dal giudice o dalla P.A. in via di autotutela) e che rimanga legittimamente in vita quello dipendente. / Infatti, essendo gli atti concatenati, le sorti dell'atto presupposto si ripercuotono inevitabilmente su quelle dell'atto presupponente: gli effetti sostanziali prodotti da quest'ultimo postulano l'avvenuta realizzazione di quelli prodotti dall'atto presupposto, di tal ché, se questi, a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto, sono stati rimossi con efficacia retroattiva, il rapporto amministrativo originato dall'atto dipendente non può sussistere»[74].

9. (segue):…e le sue criticità.

La tesi sinteticamente richiamata, tuttavia, non convince. Essa pretenderebbe di poggiare su un solido assunto di teoria generale, quello secondo cui l'atto presupposto «entrerebbe» nella fattispecie c. d. principale, relativa all'atto presupponente, non già in sé e per sé (considerato) ma con i suoi effetti giuridici, con la «situazione storico-ambientale» da esso stesso creata[75]. Da qui, poi, la necessità di rimuoverne gli

[74] Cons. St., III, 10 novembre 2020, n. 6922, in termini, per la verità, non per tutto fedeli alla tesi dottrinale.

[75] Per questo assunto (sul quale, v. la nota n. 69) v. già SCOCA F. G., *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979, 76 seg., e, a p. 79, l'affermazione: «[r]esta così in ultima analisi delineata la figura del presupposto: esso consiste in un fatto giuridicamente rilevante per una norma il cui effetto entra a far parte della fattispecie che comprende, assieme all'effetto del fatto presupposto, il fatto principale. Si hanno così due

effetti giuridici mediante l'annullamento della fonte che li ha prodotti, appunto, l'atto presupposto, il quale, altrimenti, pur essendo *in thesi* invalido, continuerebbe a produrli[76].

Se non che, l'ipotesi ricostruttiva sembra cadere in un'insuperabile aporia. Se, infatti, fosse vero che l'atto presupponente sarebbe destinato a diventare invalido solo a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto disposto dal giudice, il ricorrente, al momento della sopravvenienza e, quindi, della conoscenza di quell'atto, non avrebbe ancora interesse a impugnarlo, dato che, fino a quel momento, l'atto stesso sarebbe *in thesi* ancora valido. Da un lato, dunque, si vorrebbe conservare, come pure si è visto, in capo al ricorrente (originario), l'onere di impugnare l'atto sopravvenuto/presupponente, dall'altro lato, tuttavia, di fatto, lo si esclude, perché il ricorrente medesimo non avrebbe interesse ad impugnare l'atto stesso fino a quando non fosse intervenuto l'annullamento dell'atto presupposto[77]. Si arriva,

successive norme, le quali implicano due fatti giuridici e due situazioni effettuali». Per altri riferimenti, v.: ANCORA, *L'invalidità cit.*, 61-63, 79, ed ivi l'affermazione: «[è] l'inefficacia del presupposto, non l'invalidità dello stesso a porre in forse la validità dell'atto successivo», 97; FOLLIERI, *Logica cit.*, 394 nt. 19; LUBRANO, *L'atto cit.*, 46, 55; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1118-1122, 1136, 1137. L'indirizzo in discorso viene definito «funzionalista» e contrapposto all'indirizzo «strutturalista» da DETTORI, *Il rapporto cit.*, *passim* (e, in sintesi, pp. 187-195), distinzione ripresa da CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 101, 102.

[76] Negli stessi termini: GRECO, *La trasmissione cit.*, 332, 333; STELLA RICHTER, *L'inoppugnabilità cit.*, 171.

[77] L'aporia si riflette anche nell'individuazione del vizio che inficerebbe l'atto presupponente a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto: «[c]iò che soltanto rileva, ai fini dell'invalidità derivata del provvedimento successivo, è invero l'annullamento dell'atto presupposto. / Questo perché l'annullamento del presupposto elimina (o, comunque, altera) con effetto retroattivo la "situazione ambientale" sulla quale il provvedimento successivo si appoggia, con la conseguenza che

insomma, ad ammettere che l'interesse a ricorrere diventi attuale prima della pronuncia di annullamento pur scaturendo da quest'ultimo! A ben vedere, con questa ricostruzione, non sarebbe neppure appropriato parlare di invalidità derivata ma si dovrebbe piuttosto parlare di invalidità successiva o sopravvenuta, dato che l'atto presupponente sarebbe destinato a diventare invalido solo dopo l'annullamento disposto dal

---

tale provvedimento risulta fondato su di una falsa rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto e diviene, per ciò stesso, illegittimo. È noto, infatti, che l'erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto rileva come vizio sotto il profilo dell'eccesso di potere; e non v'è dubbio che una simile erronea rappresentazione ricorra anche nel caso l'amministrazione si determini ad adottare un certo provvedimento con uno specifico contenuto sulla base di una realtà giuridicamente inesistente, quale può essere la situazione ambientale rappresentata dall'esistenza di un atto presupposto successivamente annullato» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 164, cui *adde*, peraltro, pp. 207-209). Non si comprende però come una falsa rappresentazione della realtà possa formarsi al momento della impugnazione dell'atto successivo, quando ancora l'atto presupposto deve essere annullato!

Peraltro, CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 328, 329, sembra, alla fine, escludere l'ineluttabilità della declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo per omessa impugnazione degli atti sopravvenuti immaginando che l'interesse all'annullamento (dell'atto presupposto) sia convertibile in interesse al risarcimento del danno (presumibilmente, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c. p. a.) o che sussista, in capo al ricorrente originario, una sorta di aspettativa a che l'amministrazione competente proceda in autotutela all'annullamento d'ufficio degli atti sopravvenuti, aspettativa ritenuta persino tutelabile mediante ricorso avverso l'inerzia o il rifiuto della stessa amministrazione (*ibidem*, 329 nt. 297). Neppure tali «ripieghi» appaiono tuttavia convincenti. L'anzidetta conversione, anche a volerla ritenere possibile (in disparte, i limiti ora introdotti dalla giurisprudenza, su cui v. la nota n. 35), certamente, comprimerebbe la tutela del ricorrente.

giudice e poco importa che lo diventi retroattivamente[78]. Infine, come si è visto, la tesi sostiene che l'atto presupposto, rilevando nella c. d. fattispecie principale unicamente per i suoi effetti giuridici, degraderebbe da atto a fatto[79]. Ma anche per quest'aspetto la tesi non persuade, perché resta ancora tutto da spiegare come un «fatto» (giuridico) possa diventare oggetto (di impugnazione e) di annullamento (giurisdizionale).

Quanto invece alla permanenza dell'interesse a ricorrere dovuta al fatto che l'amministrazione potrebbe annullare in autotutela gli atti sopravvenuti, a parte la contraddizione rispetto al precedente argomento - perché delle due l'una: o l'interesse all'annullamento dell'atto presupposto è suscettibile di essere convertito in interesse al risarcimento del danno o permane perché sussiste l'eventualità che l'amministrazione proceda in autotutela ad annullare gli atti sopravvenuti (divenuti inoppugnabili) - , il pronostico potrebbe comunque giustificarsi solo a condizione che si configuri l'annullamento in autotutela degli atti sopravvenuti come obbligatorio (per questa tesi, v. la nota n. 116), prestando però così il fianco al rilievo di entrare in contraddizione con la necessità prima sostenuta che l'annullamento di quegli atti sia rimesso al giudice; negando, per contro, l'autotutela doverosa, l'interesse a ricorrere si verrebbe a radicare su un fatto meramente ipotetico – appunto l'annullamento in autotutela (discrezionale) - , così, però, accedendo ad una concezione del predetto interesse estremamente lasca (contraria comunque a quella accolta, oltre che qui, da Cons. St., a. p., 11 maggio 2018, n. 6). In dottrina, sembra ammettere l'interesse al ricorso in vista di un possibile annullamento d'ufficio, TORRICELLI S., *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 92 seg..

[78] «Si comprende, in ogni caso, come la retroattività dell'annullamento giochi un ruolo di primaria importanza nel fenomeno dell'invalidazione dell'atto presupponente. E ciò è del tutto naturale se si considera che la legittimità di ogni provvedimento si valuta in relazione al momento in cui esso è

stato adottato. Solo un evento capace di modificare retroattivamente la realtà giuridica, come l'annullamento, può invero rendere illegittimo, *a posteriori*, un atto che illegittimo non poteva dirsi al momento della sua emanazione» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 173). «Questo fatto [l'annullamento dell'atto presupposto] non comporta, però, che l'invalidità derivata possa essere qualificata come un'illegittimità sopravvenuta o successiva. / Ed invero, una volta annullato l'atto presupposto e venuta meno la "situazione ambientale" da esso determinata, è come se l'atto presupponente fosse stato fin dall'origine emesso sulla base di una "situazione ambientale" inesistente e, dunque, come se, fin dall'inizio, fosse stato invalidamente assunto. / L'invalidità derivata resta, perciò, un'invalidità originaria, ancorché essa possa essere fatta constare solo a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto illegittimo e, quindi, successivamente all'emanazione dell'atto che ne risulta colpito» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 171). La forzatura, tuttavia, appare evidente, cfr., del resto, LUBRANO, *L'atto cit.*, 156 nt. 168, 192. È d'uopo, peraltro, rammentare che la figura dell'invalidità sopravvenuta ha confini alquanto incerti, cfr., tra i tanti: VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 448-455. Un esempio potrebbe essere quello di cui in T. A. R. Campania, Napoli, IV, 14 gennaio 2021, n. 298.

[79] Anche DETTORI, *Il rapporto cit.*, 57 parla di «digressione dell'effetto [dell'atto presupposto] in fatto».

PARTE III:

UNA NUOVA PROSPETTIVA

10. Un tentativo di superare l'approccio c. d. strutturale al procedimento amministrativo: il bene della vita come criterio per delimitare la fattispecie procedimentale.

A questo punto, nel tentativo di superare l'orientamento della giurisprudenza in rassegna occorre innanzitutto rimeditare sia il c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo, sia il concetto di invalidità derivata.

Cominciando, dunque, dal primo, certamente, nella più recente dottrina, non sono mancati i tentativi diretti a superare il predetto approccio: tra i più significativi, quelli che hanno elaborato la nozione di attività e di operazione ammnistrative[80]. Tali tentativi non sembrano tuttavia servire al

[80] Rispettivamente: SCOCA F. G., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.-Agg.* VI, Milano, 2002, 75 seg., e ivi alle pp. 76, 77, la definizione: «[c]ome ogni fatto giuridicamente rilevante, l'attività amministrativa ha una sua configurazione materiale o, forse meglio, pregiuridica; e tale configurazione è bene espressa dalla stessa locuzione: il sostantivo "attività" inteso come "insieme di operazioni, comportamenti e decisioni", ovvero, in una forma giuridicamente più corretta, come "insieme di atti, ai quali l'ordinamento attribuisce rilevanza giuridica (anche) nel loro complesso"; l'aggettivo "amministrativa", assunto nel senso di (attività diretta alla) cura di interessi (propri o) alieni, nel caso che ci occupa, di interessi pubblici»; D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005 (per una sintesi di quest'ultima nozione, v.: SCOCA, *Attività cit.*, 84, dove è detto: «[i]n relazione al risultato sembra necessario introdurre una nuova nozione, che può essere denominata operazione amministrativa, ad indicare l'insieme delle attività necessarie per conseguire un determinato risultato concreto»; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 170). Tra gli analoghi tentativi possono essere annoverati quelli relativi alla decisione amministrativa (su cui, anche per i richiami di dottrina, v. ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, spec. 430 seg., 645 seg.) e al comportamento amministrativo (su cui ZAMPETTI E., *La nuova nozione di comportamento amministrativo*, in *Dir. e soc.* 2017, 801 seg.). Si può, infine, notare che l'esigenza di un approccio che, dal punto di vista

caso nostro. Basti solo osservare che la nozione di attività amministrativa si presta, per volontà stessa di chi l'ha autorevolmente elaborata, ad impieghi variabili, tanti quanti sono quelli che l'interprete riesce a ricavare dall'ordinamento giuridico supponendo che l'abbia presa a punto di riferimento di una determinata disciplina, così da poterla persino appiattire sulla tradizionale nozione di procedimento amministrativo[81], mentre, in relazione alla giurisprudenza qui

---

concettuale, rappresenti più fedelmente la realtà si manifesta anche nel campo dell'autonomia privata, con la recente nozione di «operazione economica» (a fianco di quella di contratto), su cui v. GABRIELLI E., *Operazione economica*, in *Enc. dir.-I Tematici*, I, *Contratto*, Milano, 2021, 729 seg., ed ivi, alle pagg. 730, 731, la seguente definizione: «[l]'operazione, come si deduce anche dalle formule legislative nelle quali la nozione è richiamata, potrà avere una struttura semplice, quando l'emersione degli interessi sottostanti sia da ricollegare ad un singolo atto, seppure articolato mediante plurime disposizioni e comportamenti attuativi; oppure una struttura complessa, quando essa si componga di un raggruppamento di contratti ovvero di una pluralità di negozi, siano essi collegati fra loro, intenzionalmente ovvero occasionalmente, per la realizzazione di una funzione unitaria; ovvero, al contrario, siano essi volutamente frazionati per la realizzazione di intenti elusivi di una disciplina imperativa».

[81] «Vedremo poi che i modi in cui l'attività amministrativa viene presa in considerazione dal diritto obiettivo sono molteplici, sicché, a volta a volta l'attività amministrativa sarà rilevante nel suo complesso o soltanto in una sua parte, in un segmento; ma lo sarà comunque come insieme di atti od operazioni unitariamente considerati» (SCOCA, *Attività cit.*, 77, cui *adde* il par. 6); «[p]ur essendo sempre, nella sua realità (o consistenza fattuale), definibile nello stesso modo, non ne consegue che l'attività amministrativa venga assunta costantemente ed uniformemente nei medesimi termini come oggetto di rilevanza giuridica: anzi il diritto può assumerla in fattispecie diverse, secondo misure e condizioni molteplici. Può, ad esempio, prenderla in considerazione nella sua globalità, ossia come attività amministrativa *tout court* (con riferimento a tutte le attività di

in rassegna a rilevare è il piano della validità/invalidità degli atti procedimentali e dei suoi riflessi processuali. A sua volta, la nozione di operazione amministrativa, nell'intento di dare «sistematicità» a fenomeni nuovi, quali la conferenza di servizi, lo sportello unico o il c. d. procedimento unico[82], poggia su un concetto - quello di «risultato unitario» o «concreto»[83] - , destinato a rilevare, essenzialmente, sul piano dei controlli amministrativi di gestione (genericamente intesi) o della responsabilità dirigenziale[84].

Dal nostro punto di vista, la via più promettente appare, allora, quella di muovere dalla concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità e, se si vuole, prima ancora, da un diverso modo di intendere

---

tutte le pubbliche amministrazioni); *ovvero può elevare a fattispecie la sola attività che culmina nell'adozione di un provvedimento, ossia la serie conchiusa degli atti procedimentali*; ovvero ancora può conferire rilievo alla (intera) attività posta in essere da un ente, da un organo, da un funzionario in una data unità temporale; e così via» (*ibidem*, 83, cui *adde* p. 84) (corsivo mio). Analogamente, D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 205, 206: «[l]'elevazione a fattispecie può riguardare, altresì, la sola attività che culmina (meglio: può culminare) nell'adozione di un provvedimento, ossia la serie conchiusa degli atti procedimentali».

[82] Per questi esempi, v.: D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 81 nt. 23, 209, 210, cui *adde*, peraltro, pp. 207, 208, dove si fa riferimento alla realizzazione di un'opera pubblica; SCOCA, *Attività cit.*, 84 nt. 41, dove, oltre all'opera pubblica, si fa anche riferimento al manufatto da realizzare in zona vincolata.

[83] Lo stesso, peraltro, intorno al quale si è recentemente tentato di costruire il rapporto di presupposizione, v. in corrispondenza della nota n. 65.

[84] In tal senso, v. D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 198 nt. 44. La disciplina dei motivi aggiunti (oggi, l'art. 43 c. p. a.) avrebbe, peraltro, dato spessore (anche) processuale alla nozione di operazione amministrativa per: CACCIAVILLANI, *Sul ricorso cit.*, 190; D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 256 nt. 172; SCOCA, *Attività cit.*, 84 nt. 43; ID. (A CURA DI), *Diritto cit.*, 170 nt. 24.

l'attività amministrativa autoritativa.

Secondo, dunque, la richiamata concezione, la giurisdizione amministrativa (pure) di legittimità, al pari di quella civile, è preordinata ad accertare la spettanza dei beni della vita controversi e la stessa azione di annullamento è destinata a presentarsi come uno degli strumenti predisposti dall'ordinamento vigente per la realizzazione di tale finalità. Non è qui il caso di aggiungere altro. Basterà solo dire che trattasi di concezione dalle sicure ascendenze costituzionali (artt. 24, 103 e 113 Cost.), la quale si trova, (almeno) in buona parte, implementata nel c. p. a., oltre ad essere enunciata dalla Corte Costituzionale e permeare la stessa giurisprudenza amministrativa, come, tra poco, si avrà anche modo di esemplificare limitatamente all'argomento trattato. Volendo poi andare oltre, si potrebbe persino pensare che a monte di essa ci stia un diverso modo di guardare all'attività amministrativa autoritativa, che ne attenui l'enfasi tradizionalmente riposta sull'interesse pubblico con essa perseguito e ne accentui invece la funzione (re)distributiva, ne sottolinei cioè la preordinazione verso la distribuzione dei beni della vita tra la pubblica amministrazione e gli amministrati o tra costoro (fermo, naturalmente, restando il doveroso perseguimento dell'interesse pubblico), attività sulla quale è destinato poi ad incidere, a garanzia della «corretta» (dal punto di vista dell'ordinamento) distribuzione di quei beni, appunto, il giudice amministrativo[85].

[85] Su tutti questi aspetti sia consentito il rinvio a SPAMPINATO B., *La giurisdizione amministrativa di legittimità tra logica impugnatoria e logica di spettanza: qualche spunto*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, V, 2020, 4809 seg..

La concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa è ormai radicata, v., per tutti: PATRONI GRIFFI F., *Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo*, in *www.spisa.unibo.it-Lezioni magistrali* 24 novembre 2020; ID., *La giustizia amministrativa*

Ciò posto, diventa dunque possibile agganciare la nozione di procedimento amministrativo al concetto di bene della vita conteso o controverso, nel senso cioè che sia proprio questo bene - oggetto del processo amministrativo (anche) di legittimità e comunque in posizione centrale rispetto ad esso e, prima ancora, oggetto dell'agire autoritativo della pubblica amministrazione - a dover fungere da criterio per la selezione di una serie di atti amministrativi, così da aggregarli in un'unica fattispecie procedimentale, destinata poi a rilevare (quanto meno) sul piano della validità/invalidità e su quello processuale. In altre parole, il legame tra gli atti amministrativi (di una serie) andrebbe ricercato non già sulla base di indefiniti criteri logico-formali – come per tradizione – e neppure sulla base di concetti che appaiono più propri della

---

nella formazione dello Stato moderno, Napoli, 2021. Nella manualistica, v., soprattutto, CORTESE, *Corso cit.*, 51-53. In Corte Cost. 13 dicembre 2019, n. 271, si ha modo di leggere: «11.– [n]on vi è dubbio che, alla luce degli invocati parametri costituzionali [artt. 24, 103 e 113 Cost.], la giurisdizione amministrativa, nelle controversie tra amministrati e pubblico potere, sia primariamente rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediatamente al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini.... / 11.2.– In effetti, se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in linea con le acquisizioni della giurisprudenza del Consiglio di Stato, hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa, anche al costo di alterare l'equilibrio del rapporto tra le parti proprio dei processi a carattere dispositivo».

scienza dell'amministrazione che non della scienza giuridica – quali sono quelli identificati dalla più recente dottrina nel «risultato unitario o concreto» - ma alla stregua, appunto, dell'unicità del bene della vita conteso tra la pubblica amministrazione (in veste di autorità) e gli amministrati o tra questi ultimi. Quello che è stato chiamato «punto di legamento» o «*punctum unionis*» o criterio di aggregazione (degli atti di una serie)[86] andrebbe, in ultima analisi, individuato nel bene della vita conteso o controverso, nella stessa entità concettuale cioè destinata a rappresentare l'oggetto dell'interesse legittimo e, quindi, del processo amministrativo di legittimità.

Si tratterebbe di un criterio di natura evidentemente sostanziale, capace di rendere persino superflua la segmentazione (delle serie di atti amministrativi) in «provvedimento» (finale), atti c. d. endoprocedimentali (o preparatori o strumentali) e atti c. d. presupposti o nei c. d. subprocedimenti e nel c. d. procedimento principale o nei c. d. procedimenti collegati o in quelli c. d. paralleli, segmentazione su cui è invece tenacemente legato l'approccio tradizionale. Si potrebbe così persino prospettare l'unitarietà giuridica di fattispecie articolate, come quelle, per esempio, costituite da uno o più provvedimenti di diniego e dai conseguenti provvedimenti sanzionatori o da un procedimento di primo grado seguito da un procedimento di secondo grado ed eventualmente dal rinnovo del primo procedimento o da un atto inscindibile seguito dai procedimenti attuativi/esecutivi[87].

---

[86] Per questa varia terminologia, v. D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, *passim*.

[87] Ulteriormente esemplificando, la dichiarazione di pubblica utilità, il decreto di occupazione e il decreto espropriativo potrebbero ben essere immaginati come elementi di una stessa fattispecie procedimentale, accomunati (in essa) dallo stesso bene della vita, la cosa oggetto di espropriazione; il diniego di

D'altra parte, come accennato, il richiamo al criterio del bene della vita controverso non è affatto estraneo alla giurisprudenza. Limitando il campo di osservazione a quella più immediatamente vicina all'argomento trattato, la stessa giurisprudenza qui criticata se ne è avvalsa in non rare occasioni[88], ma, soprattutto, a proposito del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri (art. 43, comma 1, c. p. a.), qualche recente pronuncia si è così espressa: «[l]a connessione tra atti

---

autorizzazione paesaggistica, il diniego di permesso di costruire o il diniego di sanatoria di un abuso edilizio, la sospensione dei lavori, l'ordine di demolizione, l'atto di acquisizione dell'area di sedime potrebbero essere pensati come componenti di un'unica fattispecie procedimentale, tutti astretti dall'unico bene della vita, il manufatto presuntivamente abusivo; l'annullamento d'ufficio dell'atto di preposizione di un soggetto ad un ufficio e la nomina presso quest'ultimo di altro soggetto o l'annullamento in autotutela di una procedura di gara e la ripetizione di quest'ultima potrebbero rientrare in una stessa fattispecie procedimentale, unificati dallo stesso oggetto, il posto di lavoro o il contratto; stessa cosa di fronte ad uno strumento urbanistico e ai susseguenti permessi di costruire o alla nomina di una commissione di abilitazione e ai conseguenti giudizi da essa espressi, e così via, date le infinite possibili evenienze. Per ulteriori esempi sui quali ragionare nel modo illustrato può anche rimandarsi a: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 57 nt. 67, 296 nt. 203; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1120; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 80 nt. 122.

Siderale la distanza con quanto affermava SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 42, 43: «[o]ra, se, come si è avvertito, l'elemento individuatore di ciascun procedimento è l'effetto giuridico, e quindi la fattispecie alla quale questo si riporta, risulta ben chiaro, in stretta dipendenza della relatività di quest'ultima nozione, il carattere relativo del concetto di procedimento. Ciò vuol dire – rilievo che è indispensabile aver sempre presente – che, ogni volta che si imprenda l'esame di un certo procedimento, è imprescindibile la necessità di tenere in evidenza la specifica fattispecie cui si ha riguardo. Uno è, p. es., il procedimento che si svolga in funzione della pronuncia di un dato parere; altro – in quanto altro è il suo momento di

…può essere procedimentale o funzionale. / Va da sé che la connessione procedimentale riguarda atti dello stesso procedimento che possono essere via via impugnati con motivi aggiunti…. / La connessione funzionale tra atti, invece, riposa nel perseguimento, da parte del ricorrente, dello stesso *"bene della vita" oggetto di potere amministrativo*, negato prima da un atto e poi da un atto o da più atti successivi conclusivi di diversi procedimenti. In sostanza, al di fuori di una connessione procedimentale, *è il "bene della vita" cui il*

individuazione – è il procedimento che si svolga in funzione dell'emanazione di un'autorizzazione che presupponga quel parere; altro, in fine, - in quanto diverso ancora è il suo elemento individuatore – è il procedimento che si svolga in funzione dell'acquisto di beni da parte di un corpo morale, acquisto rispetto al quale quell'autorizzazione sia presupposta. Si tratta evidentemente di svolgimenti procedurali, i quali non rimangono senza ripercussioni l'uno sugli altri, appunto perché sono tra loro intimamente connessi, e talvolta sono addirittura l'uno elemento dell'altro. Ma ciò non toglie che siano pur sempre diversi e distinti l'uno nei confronti dell'altro». Per la prospettiva tradizionale, in giurisprudenza, cfr. Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, quando afferma: «[l]'esempio classico...è quello delle procedure selettive scindibili in più sub procedimenti, ciascuno dotato del proprio grado di autonomia e culminante in un distinto provvedimento amministrativo (determinazione a indire la gara e relativo bando, nomina dei componenti della commissione, esclusione, aggiudicazione o approvazione della graduatoria, e così via)». Stessa prospettiva, per esempio, in: T. A. R. Marche, Ancona, I, 3 giugno 2016, n. 357; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86; T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635; T. A. R. Puglia, Bari, I, 03 dicembre 2020, n. 1548; Cons. St., VI, 23 marzo 2023, n. 2935. Per il superamento (almeno) di fatto delle tradizionali classificazioni, cfr., invece: Cons. St., III, 28 luglio 2021, n. 5591; Cons. St., IV, 11 novembre 2021, n. 7537; Cons. St., VI, 13 febbraio 2023, n. 1487.

[88] Cfr., a titolo di esempio: T. A. R. Lombardia, Milano, II, 02 settembre 2020, n. 1637. E, già sotto la vigenza della legge n. 1034 del 1971, cfr. T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 14 aprile 2010, n. 6950.

destinatario dell'azione amministrativa aspira che funge da discrimine per individuare se gli atti successivi siano funzionalmente connessi ai precedenti ai sensi dell'art. 43 c.p.a. e possano, quindi, essere impugnati con motivi aggiunti»[89] (corsivo mio). E nella stessa direzione va anche la giurisprudenza che incentra proprio sul bene della vita la distinzione tra sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere e cessazione della materia del contendere: «- l'art. 34 c.p.a., la cui rubrica reca "sentenze di merito", dispone che "qualora nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta, il giudice dichiara cessata la materia del contendere" (comma 5); / - l'art. 35 c.p.a., la cui rubrica reca "pronunce di rito", dispone che il ricorso è dichiarato "improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione" (comma 1, lett. c.). / Pare evidente che…: / - mentre la cessazione della materia del contendere postula la realizzazione piena dell'interesse sostanziale sotteso alla proposizione dell'azione giudiziaria, *permettendo al ricorrente in primo grado di ottenere il bene della vita agognato*, sì da rendere inutile la prosecuzione del processo; / - diversamente l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse risulta, invece, riscontrabile qualora sopravvenga un assetto di interesse ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, anche in tale caso rendendo inutile la prosecuzione del giudizio - *anziché per l'ottenimento - per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente*»[90] (corsivo

[89] T. A. R. Lazio, Roma, II, 16 febbraio 2017, n. 2521. *Adde*, T. R. G. A., Bolzano, 11 luglio 2018, n. 231.

[90] Cons. St., VI, 13 gennaio 2022, n. 230. Cfm. Cons. St., IV, 17 giugno 2021, n. 4667. Utile il confronto con il tradizionale modo di esprimersi, rinvenibile ancora, per esempio, in: Cons. St., VI, 04 gennaio 2021, n. 13; T. A. R. Lazio, Roma, III, 27 settembre 2021, n. 9938. Vale, poi, la pena senz'altro citare Cons. St., VII,

mio).

Come si vede, dunque, già nella giurisprudenza ricordata non si tardano a cogliere netti riferimenti al bene della vita controverso, per quanto questo accada forse meno visibilmente in relazione a istituti affini, quali il ricorso c. d. cumulativo (art. 32, comma 1, primo periodo c. p. a.) e la riunione dei «ricorsi connessi» (art. 70 c. p. a.)[91].

A questo punto, sembra lecito acquisire, almeno sul piano

---

22 aprile 2022, n. 3071, dove anche si legge: «3.3. Si richiama in argomento la giurisprudenza consolidata secondo cui, nelle controversie aventi ad oggetto selezioni pubbliche, non può prescindersi, ai fini della verifica dell'esistenza di un interesse concreto ed attuale al ricorso, dalla cd. prova di resistenza, con riferimento alla posizione della parte ricorrente rispetto alla procedura le cui operazioni sono prospettate come illegittime, dovendo, infatti, il ricorrente dimostrare (o quantomeno fornire un principio di prova circa) *la possibilità di ottenere il bene della vita per cui lotta in caso di accoglimento del ricorso*, cosicché quest'ultimo va dichiarato inammissibile laddove, in esito ad una verifica *a priori*, risulti che la parte ricorrente *non otterrebbe il suddetto bene/interesse* (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. VI, 30 agosto 2021, n. 6081 e 20 maggio 2009, n. 3099; Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5837; Sez. III, 5 febbraio 2014, n. 571; Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4963; C.G.A.R.S., Sez. Giurisd., 4 marzo 2019, n. 201)» (corsivo mio). La sentenza stessa non esita ad individuare con precisione il bene della vita controverso al punto 3.2..

[91] Sul ricorso cumulativo, cfr.: T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 27 giugno 2016, n. 7383; Cons. St., III, 15 maggio 2018, n. 2892; Cons. St., V, 14 marzo 2019, n. 1687 (di riforma di T. A. R. Lazio, Latina, I, 02 luglio 2018, n. 367); Cons. St., III, 15 luglio 2019, n. 4926; T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 05 febbraio 2021, n. 1501; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 27 ottobre 2021, n. 11021, che, peraltro, al punto 3.3., unifica i criteri riguardanti il ricorso cumulativo con quelli relativi al ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri; T. A. R. Basilicata, Potenza, I, 17 gennaio 2022, n. 24. Sulla riunione dei ricorsi, cfr. Cons. St., V, 04 gennaio 2021, n. 47.

In generale, si può, nondimeno, leggere: «la connessione

della validità/invalidità amministrativa, con i suoi risvolti processuali, una nozione di fattispecie procedimentale basata sul criterio del bene della vita conteso o controverso. Che, poi, ad una fattispecie così enucleata si voglia riservare altra denominazione, come, per esempio, quella, già incontrata (ma con altro significato), di «operazione amministrativa»[92], è questione puramente nominalistica, la quale può avere senso, semmai, solo per la difficoltà di sovvertire una tradizione assai

---

oggettiva è stata prudentemente ravvisata dalla giurisprudenza…: / a) quando fra gli atti impugnati esiste una connessione di tipo procedimentale o infraprocedimentale, ossia un collegamento tra atti del medesimo procedimento o di procedimenti collegati, avvinti da un nesso di presupposizione giuridica o di carattere logico, in quanto i diversi atti incidono sulla medesima vicenda; / b) se fra gli atti impugnati esiste una connessione per reiterazione provvedimentale, che si verifica quando l'amministrazione sostituisce l'atto impugnato, su cui pende il ricorso, con un nuovo provvedimento, anch'esso non satisfattivo per il destinatario (ad es. l'atto di conferma con diversa motivazione); / c) quando esiste connessione non tra gli atti impugnati, perché si tratta di diversi procedimenti, ma connessione con l'oggetto del giudizio…. In tal caso è ammessa la proposizione di motivi aggiunti, anche non connessi agli atti precedentemente impugnati, purché connessi all'oggetto del giudizio già instaurato, *ossia al medesimo bene della vita cui aspira il ricorrente*» (Cons. St., IV, 29 novembre 2017, nn. 5596-5597. Cfm. T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 12 febbraio 2018, n. 172) (corsivo mio). In termini non dissimili, v. CHIEPPA (DIRETTO DA), *Codice cit.*, 320.

È da notare che la giurisprudenza ritiene comuni al ricorso cumulativo e al ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri l'esigenza di evitare la confusione tra controversie diverse con conseguente aggravio dei tempi del processo e la necessità di impedire l'elusione delle disposizioni fiscali in materia di contributo unificato. Quest'ultima *ratio* è poi (ritenuta) comune anche alla riunione delle cause, alla quale si aggiunge la necessità di prevenire un contrasto tra giudicati (si rimanda alle pronunce citate). Vale forse la pena ricordare chi, anteriormente al codice, aveva piena consapevolezza di quanto fosse cruciale

consolidata[93].

Si può chiudere questo paragrafo osservando che nella loro relazione con il c. d. atto presupposto gli atti sopravvenuti potrebbero dunque venire a trovarsi o in un rapporto procedimentale o, che dir si voglia, di presupposizione (distinguere tra «interna» o «esterna», a questo punto, non avrebbe più alcuna necessità) o in un semplice rapporto di mera antecedenza logico-temporale: solo nel primo caso essi

---

l'istituto della c. d. connessione oggettiva per la caratterizzazione del processo amministrativo di legittimità: «[q]uel che però è importante è che l'istituto della connessione costituisce una delle più significative espressioni della crisi congenita e delle notevoli contraddizioni del giudizio amministrativo, attratto nel contempo verso la difesa della legittimità dell'atto (e del sottostante interesse pubblico) e verso la tutela del rapporto tra amministrazione e amministrato» (BERTI G., *Corso breve di giustizia amministrativa*, Padova, 2004, 165, cui *adde* pp. 225, 226). Se così è, nell'ambito della concezione soggettiva del processo di legittimità oggi difficilmente contestabile, *ratio* degli istituti menzionati e, in particolare, del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri dovrebbe essere unicamente l'esigenza di concentrare presso il medesimo giudice tutti gli atti (e i procedimenti in senso tradizionale!) afferenti ad un unico bene della vita (v. il par. 14).

[92] A sua volta, peraltro, D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 105 seg. l'ha ripresa dalla dottrina degli anni '30 del secolo scorso. Per cogliere la diversità di significato rispetto a quanto qui sostenuto, può leggersi il seguente brano: «[l]a prospettiva del "singolo" procedimento amministrativo, infatti, si mostra inidonea, in particolare, a cogliere il senso dell'insieme: la funzionalità e la razionalità (e dunque la legalità) di una attività amministrativa che, divenuto recessivo lo schema della decisionalità solitaria e, più in generale, superato dalla evoluzione stessa del diritto positivo il risalente principio della "solitudine" della amministrazione procedente, e decidente, va inquadrata e spiegata nell'orbita di un principio diverso: quello dello svolgimento necessariamente coordinato (o collegato o unificato, a seconda dei casi) di tutte le competenze, i poteri, i *procedimenti*, le decisioni e (se necessari) i provvedimenti

potranno essere considerati rilevanti; nell'altro caso essi rimarranno, invece, irrilevanti; rilevanza o irrilevanza, da valutare, comunque, alla stregua del ridetto criterio del bene della vita conteso o controverso.

11. Una possibile diversa spiegazione del fenomeno della c. d. invalidità derivata.

Passando ora alla revisione del concetto di invalidità «derivata», punto di partenza non potrà che essere la nozione di (in)validità *tout court*, la quale, secondo un incontrastato insegnamento, si ha quando un atto giuridico si presenta

---

cooperanti verso (o condizionanti) il raggiungimento di un *risultato concreto unitario*» (D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 130, 131) (corsivo mio).

[93] Per le critiche che A. M. Sandulli rivolse ad una nozione di procedimento in senso lato (propugnata, soprattutto, da U. Forti) non resta che rinviare – anche, peraltro, per capire il contesto culturale, profondamente diverso da quello attuale, in cui quelle discussioni si venivano a collocare (il che può anche contribuire a misurare quanto deboli esse siano ora) - a D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 119-124, il quale, peraltro, a pag. 121, nota: «[d]a tali critiche risulta senz'altro demolita con grande acutezza e rigore di analisi la proposta di costruire il procedimento in termini di operazione, ove questa sia intesa come una nozione "più ampia" (rispetto al procedimento in senso stretto), rivolta a raccogliere la realtà dei cd. procedimenti esterni, da un lato, e quella delle sequenze lineari di più provvedimenti funzionalmente autonomi, coordinati verso il conseguimento di una unica finalità pratica di pubblico interesse, dall'altro. Non appare peraltro attaccata né intaccata dalle stesse critiche anche la possibilità astratta di costruire (non una nozione semplicemente "più ampia" di procedimento, chiamandola operazione, ma) una nozione (diversa e) "superiore" di operazione amministrativa, da innestare su quella dei singoli procedimenti amministrativi». Come si vede, lo stesso autore tiene ferma la nozione tradizionale di procedimento amministrativo.

difforme dal suo modello «legale» ovvero normativo (salvo poi a vedere quale sia la forma di invalidità a cui darebbe luogo tale difformità alla stregua dell'ordinamento giuridico vigente - se, in particolare, l'annullabilità o la nullità -)[94]. Trapiantando, allora, questa nozione ad una fattispecie seriale (di atti giuridici) o, se si preferisce, ad una fattispecie a formazione progressiva (o successiva), quale indubbiamente è

[94] «Nelle ipotesi, invece, in cui l'atto giuridico sia difforme rispetto al paradigma normativo deriverà una valutazione negativa dell'ordinamento (*giudizio di invalidità*), la cui risposta non si esaurisce però in una drastica negazione di effetti giuridici perseguiti dal soggetto agente, bensì in una articolata pluralità di soluzioni. L'ordinamento distingue in primo luogo i difetti che collegano l'atto imperfetto al regime tipico dell'*annullabilità*,.... In secondo luogo, l'ordinamento individua altri difetti che assegnano l'atto imperfetto al regime tipico della *nullità*....» (LUCIANI F., *L'invalidità e le altre anomalie dell'atto amministrativo: inquadramento teorico*, in CERULLI IRELLI-DE LUCIA (A CURA DI), *L'invalidità cit.*, 5). Analogamente, MATTARELLA, *Potere cit.*, 664, 668: «[è] invalido un atto difforme dallo schema delineato dalle norme che attribuiscono il potere e ne regolano l'esercizio. Questa difformità, ovviamente, può essere più o meno marcata». E per la trasposizione di questa nozione (di teoria) generale agli atti amministrativi, seppure in termini non sempre perfettamente coincidenti, è sufficiente rimandare ai manuali più recenti: CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 464, 465; ID., *Prima cit.*, 121; CLARICH, *Manuale cit.*, 201; D'ALTERIO, *Diritto cit.*, 365; MONCERI (A CURA DI), *Diritto cit.*, 58; GALLO (A CURA DI), *Manuale cit.*, 121, 122; GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 275, 299; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 531; LICCIARDELLO, *Diritto cit.*, 255; MATTARELLA B. G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018, 198, 204, 208; MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, II, 1440, 1455; MIRABELLA, *Manuale cit.*, 500; ROSSI G., *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2015, 346; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 282, 283; SORACE-TORRICELLI, *Diritto cit.*, 413. Distinguono tra illegittimità (causa) e invalidità (conseguenza): COGNETTI-CONTIERI-LICCIARDELLO-MANGANARO-PERONGINI-SAITTA (A

il procedimento amministrativo[95], il modello legale/normativo di riferimento verrà inevitabilmente ad essere costituito dall'insieme degli atti della serie (quali che essi siano) ed è pertanto con tale modello che andrà giocoforza raffrontata la fattispecie concreta, onde accertarne la conformità o difformità; sicché, laddove dovesse in concreto risultare omessa l'emanazione di un atto della serie o (a certe condizioni) la sua emanazione fosse avvenuta in un ordine

---

CURA DI), *Percorsi cit.*, 421, 422, 427, 428; SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 342. *Contra*, CASSESE (A CURA DI), *Istituzioni cit.*, 394; MATTARELLA, *Potere cit.*, 669. *Adde*: GIORDANO (A CURA DI), *Il procedimento cit.*, 195, 196.

Sulla (in)validità amministrativa, v., poi, la dottrina citata nella nota n. 26.

[95] Per detta qualificazione, v.: CATALDI, *Il procedimento cit.*, 14; CLARICH, *Manuale cit.*, 233, 234; LUBRANO, *L'atto cit.*, 18; MIRABELLA (A CURA DI), *Manuale cit.*, 393; SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 624; VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 579. *Contra*, a quanto pare, ANCORA, *L'invalidità cit.*, 73.

Sulla nozione tradizionale di fattispecie (trasposta) in campo amministrativo, v.: CATALDI, *Il procedimento cit.*, 14, 15; LUBRANO, *L'atto cit.*, 26-28, 78, 79, che oscilla tra una fattispecie in senso stretto - costituita unicamente dal provvedimento – ed una fattispecie in senso lato – costituita dal provvedimento, dagli atti preparatori e da quelli presupposti - ; ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 421 seg., anche per più recenti riferimenti bibliografici; SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 3, 44-51; ID, *Manuale cit.*, 158. Distingue tra fattispecie semplice e fattispecie complessa MIRABELLA (A CURA DI), *Manuale cit.*, 394 nt. 2.

Sulla crisi della fattispecie (giuridica), v.: CORSO G., *Tra legge e fattispecie: la prospettiva del diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi* 2019, 71 seg.; IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.* 2014, 36 seg.; ID., *La necessità logica della fattispecie (intorno a una definizione leibniziana)*, in *Ars interpretandi* 2019, 147 seg.; ZACCARIA G., *Introduzione Crisi della fattispecie, crucialità del caso, concetto di legalità*, in *Ars interpretandi* 2019, 7 seg.. «Nel linguaggio giuridico italiano il termine "fattispecie" fu coniato e utilizzato tra i primi da Emilio

logico-temporale diverso da quello previsto in astratto o, infine - ed è il caso che qui interessa - , uno degli atti (della serie) emanati risultasse affetto da invalidità (propria), la fattispecie seriale in concreto posta in essere sarebbe da considerare invalida, in quanto, appunto, non conforme al suo modello legale/normativo (di riferimento) in uno dei suoi elementi (*rectius*, atti) costitutivi.

Del resto, la prospettiva qui adottata è già stata autorevolmente avanzata rispetto alla nozione di attività amministrativa: «[d]'altronde, se si sostiene...che l'attività in quanto tale assume (può assumere) rilevanza giuridica, si deve con naturalezza affermare che essa deve essere oggetto di valutazioni giuridiche; ed una di queste valutazioni, non solo possibile ma necessaria, è appunto la valutazione di legittimità/illegittimità»[96]. Non si vede, allora, perché la

---

Betti, frutto di un calco del sintagma medievale *species facti*, per indicare ogni situazione di fatto che costituisca oggetto di una previsione e di una disciplina normativa, e che pertanto determini effetti giuridici» (ZACCARIA, *Introduzione cit.*, 7. Analogamente, IRTI, *La crisi cit.*, 38). Siamo nella prima metà del secolo scorso.

[96] SCOCA, *Attività cit.*, 91 (ripreso da D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 199 nt. 45). Cfr. pure DETTORI, *Il rapporto cit.*, 226: «[i]n questa prospettiva allora il rapporto di presupposizione e la sua ricostruzione sono ben lungi dall'esaurirsi in un collegamento tra fattispecie al cui centro si colloca il problema dell'indagine sugli effetti che il vizio dell'atto presupposto determina sull'atto principale. In realtà la presupposizione diventa l'elemento che trasforma i singoli atti in un'attività unitaria, donde la conseguenza che quest'ultima diventa suscettibile di una valutazione autonoma che è parzialmente indipendente dalla valutazione delle distinte fattispecie di cui necessariamente si compone, ma nelle quali altrettanto necessariamente non si risolve».

D'altra parte, ci sarebbe anche da notare che lo stesso vizio di eccesso di potere, in talune delle sue tradizionali figure sintomatiche, va ben oltre il singolo, puntiforme, atto

nozione di (in)validità non possa in egual modo e «con la stessa naturalezza» trovare applicazione rispetto ad una nozione di procedimento amministrativo come sopra ricostruita, quale fattispecie giuridicamente unitaria, tanto più che, come si è visto, le due nozioni (di attività e di procedimento) sono state addirittura ritenute, a taluni effetti, sovrapponibili[97]. Si aggiunga che quanto illustrato è, del resto, il modo consueto di concepire l'invalidità nei rapporti tra i c. d. atti preparatori e il provvedimento (finale)[98].

---

amministrativo, per costringere ad una considerazione unitaria degli atti procedimentali e, quindi, della fattispecie: basti pensare alla contraddittorietà tra provvedimenti o alla disparità di trattamento o al difetto di istruttoria o alla violazione delle c. d. autolimitazioni (*in primis*, i criteri di massima) o ai vizi inerenti alla motivazione c. d. *per relationem*, e così via (cfr., ancora, SCOCA, *Attività cit.*, 93).

E può anche tornare utile quanto osservato a proposito della validità della già ricordata (nozione di) «operazione economica»: «[l]'accordo in ragione del quale i singoli negozi in sequenza vengono uniti non comporta l'esistenza di un "negozio di collegamento", collocato in una posizione di superiorità gerarchica rispetto ai singoli negozi che della sequenza fanno parte, poiché — attraverso il nesso di consequenzialità e dipendenza funzionale che corre tra l'uno e l'altro contratto in ragione delle rispettive cause in concreto — il collegamento penetra all'interno di ciascuno dei negozi, caratterizzandone la funzione in concreto perseguita, in vista però del risultato unitario, cui i singoli effetti convergono e per la cui realizzazione in senso unidirezionale l'operazione è diretta. / Con la conseguenza che, se tali negozi vengono apprezzati isolatamente, essi esprimono unicamente una frazione della funzione dell'intera operazione; se, invece, essi sono considerati nella prospettiva di una loro globale valutazione, e quindi l'uno in relazione all'altro, di modo che il rapporto che li lega è tale che la validità ed efficacia dell'uno influenza la validità ed efficacia dell'altro, allora si coglie il senso dell'unità dell'operazione economica voluta dalle parti» (GABRIELLI, *Operazione cit.*, 751).

[97] V. la nota n. 81.

[98] V. il par. 7.

Nessuna «trasmissione» del vizio di un atto della serie agli altri atti della stessa serie e neppure alcun annullamento di un atto della serie per provocare l'invalidità degli altri atti della serie saranno quindi necessari. Una fattispecie procedimentale concepita unitariamente, nel modo che si è detto, sarà invalida semplicemente perché difforme dal suo (corrispondente) modello legale/normativo e la difformità potrà sussistere (anche) quando uno degli atti di quella serie (procedimentale) si presenti affetto da uno o più vizi di legittimità. Sarà perciò l'invalidità «propria» del singolo atto procedimentale a provocare l'invalidità (impropriamente detta «derivata» ma, in realtà,) «propria» dell'intera fattispecie procedimentale cui esso appartiene, con l'ovvia conseguenza per cui, come si vedrà, basterà far valere l'invalidità del singolo atto (procedimentale) (attraverso la sua impugnazione) per portare innanzi al giudice amministrativo l'invalidità dell'intera fattispecie procedimentale (giuridicamente unitaria). Invalidità dell'atto procedimentale e invalidità del procedimento di appartenenza, insomma, *simul stabunt, simul cadent*. E se poi si volesse anche precisare il tipo di vizio di legittimità, in assenza di una diversa qualificazione legislativa non resterebbe che parlare di violazione di legge: il vizio che inficia il singolo atto e che potrà essere il più vario (uno qualsiasi della nota triade), non appena riferito alla fattispecie procedimentale (giuridicamente unitaria) di cui quel singolo atto entri a far parte, sarà infatti destinato a tramutarsi sempre in una violazione di legge, trattandosi comunque di un vizio attinente alla formazione della predetta fattispecie[99].

[99] Come è noto, le nullità contemplate nell'art. 21*septies*, comma 1, legge n. 241 del 1990 sono tassative ed è pertanto giocoforza ricondurre le difformità in discorso alla regola generale dell'annullabilità (art. 21*octies*, comma 1, stessa legge), *sub* specie della «violazione di legge». Stante quanto sostenuto nel testo, non sembra dunque necessario intrattenersi sulle diverse

Che, poi, si continui a parlare di invalidità «derivata» non è certo argomento di per sé decisivo per negare la predetta configurazione, la quale porta, piuttosto, a ritenere che si tratti, in realtà, come già notato, di invalidità propria (della fattispecie seriale). L'equivoco terminologico (e, prima ancora concettuale) sembra scaturire dalla vischiosità della tradizione, nell'ambito della quale l'invalidità continua ad essere pensata in riferimento al singolo atto, senza venire ad essere modellata, adattata, sulle fattispecie seriali o a formazione progressiva (o successiva) quali indubbiamente sono le procedure amministrative. Per la tradizione, è cioè come se l'invalidità «derivata» si facesse discendere dal rapporto tra i singoli atti (procedimentali) e il procedimento in cui si inseriscono, piuttosto che dal rapporto (meglio, dal raffronto) tra il modello astratto (di fattispecie procedimentale) e la fattispecie procedimentale concreta. Non ci potrebbe essere testimonianza migliore di quella di Giannini quando afferma: «[v]a fissato il punto che le locuzioni "procedimento invalido" o "irregolare" sono delle sintesi verbali, perché in realtà invalidi o irregolari sono questo o quell'atto procedimentale; l'invalidità o l'irregolarità di un atto del procedimento comporta invalidità o irregolarità derivata dagli atti successivi.

forme di invalidità che potrebbero inficiare gli atti della serie (su cui v., invece: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 202 seg.; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 286). In generale, cfr. LUBRANO, *L'atto cit.*, 106-111, 133, e, a p. 109, quanto nitidamente afferma: «[v]iolazione di legge significa, infatti, in generale che la fattispecie concreta non rispecchia quella astratta prevista dalla norma, ma si svolge in modo difforme rispetto a questa, quale che sia in concreto la difformità esistente. Ora, poiché la norma disciplinatrice di una certa fattispecie implicitamente ne stabilisce, non solo l'*iter* formativo e gli elementi essenziali, ma anche i presupposti, ove questi siano viziati la fattispecie concreta non corrisponde a quella astratta e la norma risulta conseguentemente violata». Per la critica, v., tuttavia: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 205 nt. 97, 208; FOLLIERI, *Logica cit.*, 394 nt. 20.

Sono però sempre i singoli atti successivi che concretano fattispecie invalide o irregolari, e non il procedimento in quanto tale. Solo che se, per il gioco delle invalidità o delle irregolarità derivate, sono colpiti parecchi degli atti del procedimento, non è illogico dire che vi è invalidità o irregolarità dell'intero procedimento»[100].

Per concludere, di fronte ad una fattispecie seriale, quale è quella procedimentale, appaiono, in sostanza, possibili due diversi tipi di approccio al tema della validità/invalidità, uno, per così dire, «atomistico» e l'altro, per così dire, «olistico»: il primo guarda alle ricadute dell'(in)validità dell'atto precedente sull'atto successivo; il secondo guarda agli atti della serie nel loro insieme, ragionando come se si trattasse di una fattispecie giuridicamente unitaria (di una sorta di «macroatto»); il primo approccio si sforza di capire come l'invalidità del primo atto possa incidere sul successivo atto; nel secondo approccio l'invalidità della fattispecie procedimentale unitariamente intesa (del «macroatto») viene equiparata a quella dell'atto singolo; per il primo approccio o l'invalidità del primo atto si trasmette al secondo atto, determinandone l'invalidità (che è pertanto «derivata»), oppure è l'annullamento del primo atto a provocare l'invalidità del secondo (che pertanto solo impropriamente è «derivata», in realtà è «sopravvenuta o successiva»); per il secondo approccio l'invalidità di un atto della fattispecie è invalidità di quest'ultima (considerata nella sua interezza). Il primo approccio è quello tradizionale, con una rara eccezione (relativa all'attività amministrativa); il secondo è quello qui proposto.

Per completare il quadro occorre forse anche precisare che

[100] GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 201. Ma nello stesso senso è tutta la dottrina citata nella nota n. 94, con la sola eccezione di F. G. Scoca, richiamato in corrispondenza della nota n. 96.

l'unitarietà della fattispecie procedimentale pare da concepire senza indugio quando gli atti che ne fanno parte possiedano la stessa natura, come, appunto, nell'ipotesi qui considerata di una serie di atti (tutti) amministrativi. Concepire quella stessa unitarietà potrebbe invece diventare più problematico allorché si tratti di atti di natura diversa, salvo poi a specificare cosa debba intendersi per natura diversa. A questo riguardo non si potrebbe infatti ignorare che, dopo intenso dibattito, oggi, nel settore degli appalti pubblici, l'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, c. p. a. parli di «inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione»[101], così da lasciare intendere che l'invalidità di un atto amministrativo (l'aggiudicazione) non inciderebbe sulla validità del susseguente contratto ma solo sulla sua efficacia e che, pertanto, la procedura amministrativa di cui quell'atto invalido faccia parte non formerebbe insieme al contratto una fattispecie giuridicamente unitaria nonostante in tale direzione militi il criterio del bene della vita[102].

---

[101] Sulla problematica dello stato patologico del contratto, v.: GUZZARDO G., *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto. Profili evolutivi*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2719 seg.; ROMANO S. A., *Gli effetti sul contratto dell'annullamento dell'aggiudicazione*, in DE GIORGI CEZZI G.-GRECO G.-MORBIDELLI G.-PORTALURI P. L.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, Napoli, 2017, I, 725 seg.. Anteriormente al c. p. a., v. PECORARIO R.-LUNGHI L., *Invalidità delle procedure contrattuali*, in CERULLI IRELLI-DE LUCIA (A CURA DI), *L'invalidità cit.*, 441 seg..

[102] Peraltro, l'annullamento (in autotutela) dell'atto (amministrativo) a monte provoca la nullità (originaria) del contratto di lavoro pubblico, cfr. Corte Cass., sez. lav., 17 gennaio 2022, n. 1307. Si è visto, inoltre, che la declaratoria di illegittimità (costituzionale) di una legge determina l'illegittimità (sopravvenuta) dell'atto amministrativo adottato sulla sua base, cfr. in corrispondenza della nota n. 55. Ma si potrebbe anche pensare all'ipotesi dell'atto amministrativo adottato sulla base di

È appena il caso di chiudere questo paragrafo aggiungendo che lo schema concettuale proposto si adatta perfettamente anche ai rapporti tra atto «presupposto» e atti sopravvenuti.

12. Necessità di tenere distinti il piano della validità/invalidità della fattispecie procedimentale e il piano della efficacia e della lesività degli atti amministrativi che ne fanno parte.

La prospettiva adottata richiede anche di tenere ben distinti, in relazione ad una fattispecie seriale di atti giuridici (amministrativi), il piano (di diritto sostanziale) della validità/invalidità della fattispecie procedimentale e (prima) della sua formazione e il piano (di diritto processuale) della efficacia degli atti destinati a comporre quella fattispecie e quindi della capacità lesiva di ciascuno di essi. A ben vedere, infatti, una cosa è stabilire quali siano gli atti destinati ad entrare a comporre la fattispecie procedimentale e quando questa sia valida o invalida, altra cosa è invece individuare quali di quegli atti siano autonomamente lesivi e, quindi, da impugnare immediatamente e direttamente, questione, questa seconda, che si riporta senz'altro alla loro efficacia

---

una norma interna contrastante con il diritto eurounitario e pertanto oggetto di disapplicazione, la quale determinerebbe la nullità del predetto atto (v., per tutti, MATTARELLA, *Potere cit.*, 681). Il profilo patologico tende insomma a complicarsi per fattispecie composite nelle quali concorrono atti giuridici di «diversa natura» (legge, atti amministrativi, contratti di diritto privato, accordi amministrativi) e pertanto soggette a regimi di (in)validità misti, nascenti dalla commistione tra i regimi propri di ciascuna categoria di atti. Queste e altre situazioni – su cui però non è qui, evidentemente, il caso di indugiare - sembrano tuttavia spiegabili tenendo distinti i piani della (in)esistenza, della (in)validità e della (in)efficacia degli atti giuridici, su cui v. il par. successivo.

(giuridica)[103]. Saranno conseguentemente pure destinati a rimanere ben distinti, da un lato, i criteri diretti alla formazione della fattispecie procedimentale (qui quello del bene della vita controverso) e, dall'altro lato, i criteri per individuare l'atto immediatamente lesivo e, quindi, l'esatto momento in cui far scattare l'onere di impugnazione, criteri, peraltro, di per sé, abbastanza sfuggenti[104].

Se così è, si capisce inoltre che mentre sul versante della

[103] Per ogni fattispecie (giuridica) attizia e, quindi, giusta le cose dette, anche (di tipo) seriale si possono predicare: i presupposti (siano essi di fatto e/o di diritto) necessari per la sua esistenza e in assenza dei quali, pertanto, la fattispecie stessa non può neppure ritenersi perfezionata; i presupposti necessari per la sua efficacia, la cui assenza impedisce la produzione dei suoi effetti; i presupposti necessari alla sua validità, i quali, a loro volta, saranno da selezionare diversamente in relazione alle diverse forme di invalidità contemplate dall'ordinamento giuridico. È l'interprete a stabilire, volta per volta, se un determinato atto giuridico funga da presupposto (della fattispecie) di esistenza o da presupposto (della fattispecie) di validità o da presupposto (della fattispecie produttiva) dell'efficacia. Naturalmente, le fattispecie non sono tra loro isolate ma collegate, secondo le declinazioni di ciascuna disciplina positiva. Ciò può riuscire a spiegare anche le diverse qualificazioni a proposito degli atti di uguale o di differente natura. Qui però ci si ferma. Sulla triade, cfr., per tutti, SAMBATARO S., *Preliminari di Diritto Amministrativo*, Catania, 2004, 302, 303: «[n]el dettaglio, per perfezione s'intende quello stato dell'atto in cui tutti gli elementi qualificabili come essenziali per la sua confezione sono presenti nel loro *nomen*, senza però che questo comporti la rispondenza di tali elementi ai canoni di correttezza giuridica relativa ad ognuno dei medesimi. Per efficacia…s'intende quello stato dell'atto in cui gli effetti giuridici, che in astratto l'ordinamento collega all'atto medesimo, sono in grado di prodursi nel concreto senza che si frapponga alcun ostacolo proveniente da circostanze esterne all'atto. Per validità, infine, si intende quello stato dell'atto nel quale tutti gli elementi del medesimo, essenziali e non essenziali, presentino corrispondenze capillari e rispettive con le norme giuridiche ed i principi che ne prescrivono forma e

validità/invalidità di una fattispecie procedimentale diventa del tutto irrilevante la tradizionale distinzione tra atti «preparatori» (o «endoprocedimentali» o «strumentali»), «provvedimento» (finale), atti «presupposti» e atti «presupponenti», questa invece potrà mantenere tutta la propria pregnanza sul versante processuale, sul quale però essa sarà anche destinata a tramutarsi, più semplicemente, in quella tra atti dotati di autonoma capacità lesiva e, come tali,

consistenza». Sull'asimmetria tra invalidità e inefficacia, v.: MATTARELLA, *Potere cit*, par. 3; TRIMARCHI, *La validità cit.*, *passim*. Sulla stretta correlazione tra efficacia e lesività degli atti amministrativi, v., invece, MARRA, *Il termine cit.*, 94: «[i]n definitiva, dunque, si può affermare che mentre l'efficacia consiste nell'attitudine dell'atto a produrre conseguenze giuridiche, la lesività esprime un particolare carattere di queste ultime». Con riguardo specifico agli atti amministrativi, come è noto, la legge n. 241 del 1990 prevede due forme di invalidità, la nullità (art. 21*septies*, comma 1) e l'annullabilità (art. 21*octies*, comma 1), e prende in considerazione l'(in)efficacia, ad esempio, nell'art. 21*bis*, riguardante i provvedimenti c. d. recettizi. Ma la miglior prova della scissione in discorso sembra fornirla l'art. 7, comma 1, secondo periodo, c. p. a., che, a prescindere da ogni questione sulla sua portata ed attualità (v., per tutti, MACCHIA M., *Le decisioni politiche: è configurabile una categoria autonoma?*, in URSI R.-RENNA M. (A CURA DI), *La decisione amministrativa*, Napoli, 2021, 55 seg.), dimostra come possano esserci atti (i c. d. atti politici) invalidi, lesivi e non impugnabili (cfr. *ibidem*, 79, 80).

[104] A titolo di esempio, cfr.: T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408; T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 20 ottobre 2020, n. 10693; T. A. R. Sicilia, Catania, II, 27 febbraio 2023, n. 583; T. A. R. Campania, Napoli, III, 22 maggio 2023, n. 3106. *Adde*, la giurisprudenza sulla decorrenza del termine per impugnare dal momento della «piena conoscenza» (art. 41, comma 2, c. p. a.), cfr., *ex multis*, T. A. R. Puglia, Lecce, III, 18 maggio 2021, n. 742.

Le incertezze sembrano nascere dal fatto che l'autonoma lesività di un atto (e la conseguente impugnabilità diretta) si collega sì all'efficacia dell'atto ma sembra anche dipendere da fattori contingenti, dalle circostanze concrete (esigenze

immediatamente e direttamente impugnabili e atti privi di quella capacità e, come tali, invece, non immediatamente e direttamente impugnabili, tra atti, insomma, autonomamente lesivi e atti autonomamente non lesivi.

Naturalmente, isolare (rispetto al piano della validità/invalidità) il piano della efficacia/inefficacia degli atti non implica affatto che l'interessato resti libero di scegliere l'atto da impugnare (purché rientri nella medesima fattispecie procedimentale delimitata – qui – in base al bene della vita conteso) e, quindi, di scegliere il momento più propizio per proporre ricorso. Una volta, infatti, assunto il criterio – in ipotesi, quale che sia – per individuare l'atto dotato di autonoma capacità lesiva e, come tale, immediatamente e direttamente impugnabile, continueranno a trovare applicazione le consuete regole processuali, le quali impongono l'impugnazione di quell'atto, eventualmente cumulativamente agli atti che lo precedono, qualora l'invalidità si faccia risalire ad uno di questi. In altri termini, sul piano (processuale) della efficacia/inefficacia e quindi della

---

cautelari, grado di conoscenza del contenuto dell'atto, posizione di chi se ne dolga, e così via). Ad esempio, LUBRANO, *L'atto cit.*, 116 seg., 165-168, non manca di notare che l'autonoma capacità lesiva dell'atto c. d. presupposto non ne sarebbe comunque connotato specifico, o meglio, potrebbe esserlo per taluni soggetti ma non per altri. SAMBATARO S., *Preliminari di giustizia amministrativa I Atti della pubblica amministrazione e processo amministrativo*, Padova, 2007, 158, 159, afferma: «[l]'apprezzamento giudiziale della lesività, che dunque si collega all'impugnabilità come sua qualità servente e strumentale, viene condotto sulla base di alcuni criteri, corrispondenti ai modi di manifestazione della lesività medesima. Tali criteri, raccolti per sintesi valutativa nella sua consistenza astratta, vanno determinati con riguardo all'immediatezza, all'attualità ed alla personalità della lesione». Per un criterio mobile di impugnazione degli atti amministrativi cfr., infine, ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 589, 590, 594, 595.

autonomia lesiva di un atto o della sua mancanza non cambierà nulla rispetto al modo consueto di ricostruire le cose. Questo significa che nei rapporti tra atti c. d. preparatori e c. d. provvedimento (finale) sarà quest'ultimo a dover essere impugnato, cumulativamente agli atti precedenti qualora l'invalidità sia ad uno di essi (direttamente) imputabile, mentre nei rapporti tra atto c. d. presupposto ed atti sopravvenuti, sarà (innanzitutto) il primo a dover essere impugnato (eventualmente, assieme all'atto – non autonomamente lesivo – che ne abbia prodotto l'invalidità) e, certo, i secondi non potranno rimettere in termini chi non lo abbia fatto[105].

[105] Si capisce, allora, che la necessità di impugnare l'atto c. d. presupposto non dipende dal fatto che il giudice ammnistrativo non disponga del potere di disapplicazione (in questi termini, v. LUBRANO, *L'atto cit.*, 111-115, 127 nt. 101) e neppure dal fatto che, in assenza della sua impugnazione (e del conseguente annullamento), l'atto presupponente (ancorché impugnato) rimarrebbe valido (in questi termini, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 158, 227, 228, 234 seg., 244 seg.; GRECO, *La trasmissione cit.*, 333, 334); dipende solo dal fatto che poiché l'atto c. d. presupposto è, di per sé, (ritenuto) autonomamente lesivo e, quindi, immediatamente impugnabile, il ricorso proposto avverso l'atto presupponente senza la previa impugnazione del primo diventerebbe comunque processualmente inammissibile (cfr. Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1795; Cons. St., III, 02 novembre 2021, n. 7312. *Adde* le pronunce citate nella nota n. 141), in quanto, appunto, precluso dalle vigenti regole processuali (in campo tributario, cfr. l'art. 19, comma 3, d. lgs. n. 546 del 1992). È proprio la scissione tra il piano (di diritto sostanziale) della formazione della fattispecie procedimentale e della sua validità/invalidità e il piano (di diritto processuale) della efficacia e della lesività degli atti procedimentali e della conseguente loro eventuale autonoma impugnabilità a portare pianamente a questa conclusione. Il che fuga anche ogni possibile timore che, in nome dell'unitarietà della fattispecie procedimentale, si possa andare a ritroso nell'impugnazione degli atti, fino ad ammettere l'impugnazione di atti anche lontanamente a monte, finendo così

L'equivoco della commistione tra i suddetti piani contraddistingue l'approccio c. d. strutturale al procedimento amministrativo che, come si è visto, soprattutto nella versione della più recente dottrina, scorge nell'autonoma lesività di un atto amministrativo e, quindi, nella sua immediata e diretta impugnabilità - e, quindi, appunto, in un elemento di natura squisitamente processuale - il criterio decisivo per identificare l'atto terminale di una fattispecie procedimentale. Ciò che porta, poi, a dover ammettere l'«eccezione» degli atti endoprocedimentali autonomamente lesivi, nonostante si tratti di evenienza tutt'altro che infrequente. Equivoco che ritorna però anche in chi, pur avendo sostenuto che gli atti c. d. preparatori e gli atti c. d. presupposti concorrano a formare un'unica fattispecie in senso lato, anziché riporre quest'ultima sul piano della validità/invalidità l'ha invece agganciata direttamente alla produzione degli effetti giuridici[106], andando

---

col compromettere la stabilità dei rapporti amministrativi (per tale timore, v. la dottrina citata nella nota n. 107). Invero, un tale percorso a ritroso viene ad essere bloccato dal principio di inoppugnabilità degli atti amministrativi autonomamente lesivi (che vieta di metterli in discussione a tempo scaduto): così, per esempio, si potrà sventare il pericolo di mettere in discussione atti organizzativi a monte, come la costituzione di enti, organi e uffici o l'investitura dei preposti, *et similia*.

[106] «La fattispecie, nel senso…di atto, o combinazione di atti, immediatamente rivolto alla produzione dell'effetto, rimane sempre esattamente e rigorosamente delimitata come concetto giuridico e non si confonde né con gli atti preparatori né con gli atti presupposti i quali ne restano al di fuori e non entrano comunque a farne parte. Tuttavia tali atti (preparatori e presupposti), anche se fuori della fattispecie, pure contribuiscono alla produzione dell'effetto giuridico a seguito della combinazione concretamente esistente tra la fattispecie e gli atti ad essa anteriori. Il che significa affermare in termini generali che ogni effetto giuridico dipende non dalla sola fattispecie (semplice o complessa) ad esso relativa, ma piuttosto dalla fattispecie combinata e collegata con i relativi atti

però così incontro alla facile critica di chi, distinguendo i piani, osserva che il venir meno di uno qualsiasi di quegli atti basterebbe per far cessare gli effetti prodotti dal concorso di questi[107].

L'impostazione qui criticata trova infine riscontro nella giurisprudenza: «[n]el processo amministrativo impugnatorio, infatti, la regola generale è che il ricorso abbia ad oggetto un solo provvedimento e che i vizi – motivi si correlino

---

preparatori e presupposti che, anche se in modo e misura diversi, concorrono alla produzione dell'effetto giuridico, il quale è quindi la risultante di un più ampio complesso di atti, al quale potrebbe forse riservarsi il nome di fattispecie in senso lato» (LUBRANO, *L'atto cit.*, 101). Laddove, invece, la giurisprudenza configura l'operatività dell'efficacia c. d. caducante lo stesso autore parla di «unica struttura procedimentale a carattere complesso» (*ibidem*, 154). Aggiunge, poi, LUBRANO, *L'atto cit.*, 109 nt. 111: «[s]econdo quanto si è visto più sopra, infatti, anche se con la indiretta "collaborazione" degli atti preparatori e presupposti, l'effetto giuridico si ricollega direttamente ed immediatamente all'atto finale, cioè all'atto ad esso specificatamente diretto, il quale, essendo quello direttamente produttivo dell'effetto, "assorbe" in sé tutti gli atti preparatori e presupposti i quali, pertanto, come rilevano ai fini dell'effetto solo per il tramite dell'atto finale, così solo per il tramite di questo possono incidere sulla legittimità della fattispecie e quindi dell'effetto che viene prodotto».

[107] «Non ha molto significato, in effetti, parlare di invalidità derivata ove si ritenga che gli effetti dell'atto successivo siano imputabili anche all'atto presupposto, perché sarebbe sufficiente annullare quest'ultimo per provocare, in via diretta e non già in via derivata, anche la caducazione degli effetti del provvedimento conseguente» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 145 nt. 3, cui *adde* pp. 86, 94, 101-107, 136, 151152). In termini critici analoghi, v.: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 59, 99, 187; FOLLIERI, *Logica cit.*, 393 nt. 19; STELLA RICHTER, *L'inoppugnabilità cit.*, 167-171, che, a p. 170, aggiunge il rilievo: «[l]a conseguenza pratica, e certamente inaccettabile, di tale teoria è quella di ammettere, praticamente senza alcun limite, l'impugnabilità in ogni tempo dell'atto presupposto, il che val dire di qualsiasi

strettamente a quest'ultimo, salvo che tra gli atti impugnati esista una connessione procedimentale o funzionale (da accertarsi in modo rigoroso onde evitare la confusione di controversie con conseguente aggravio dei tempi del processo, ovvero l'abuso dello strumento processuale per eludere le disposizioni fiscali in materia di contributo unificato), tale da giustificare la proposizione di un ricorso cumulativo…. / 6.1.2. È questa l'impostazione tradizionale che la Plenaria intende ribadire e che riposa su dati testuali eloquenti rinvenibili dal tenore letterale delle disposizioni codicistiche di riferimento ricondotte a sistema: / a) art. 40, co. 1, lett. b), e art. 42, co. 2,

---

provvedimento della pubblica amministrazione, perché qualsiasi provvedimento può nel tempo venire ad assumere la suddetta posizione rispetto ad un provvedimento successivo. Nessun atto sarebbe più al sicuro da eventuali impugnative, nessun rapporto potrebbe considerarsi stabile e definitivo, l'agire della pubblica amministrazione sarebbe in pratica potenzialmente sempre *sub iudice*. Unica condizione per l'impugnativa dell'atto presupposto sarebbe la produzione, in occasione dell'atto presupponente, di un effetto giuridico nuovo; ma è evidente che questa è in realtà condizione dell'impugnabilità dell'atto presupponente, non dell'atto presupposto».

Peraltro, non va esente da critiche neppure chi, pur opponendo la necessità di tenere separati i due piani di cui si è detto, sposa, poi, in linea di continuità con l'opinione comune (v. par. 11), una visione «atomistica» sul piano della validità/invalidità degli atti di una serie: «[i]n realtà, il fatto che si parli di invalidità derivata dell'atto conseguente e che si affermi la necessità di passare attraverso l'annullamento di quest'ultimo, al fine di conseguire l'eliminazione dell'effetto giuridico finale, rappresenta un'ulteriore conferma dell'esattezza della tesi secondo cui tale effetto non può mai considerarsi prodotto, neppure indirettamente, dai c.d. atti presupposti. / Sorge, peraltro, da questa impostazione una difficoltà, che non si pone per chi affermi la concorrenza dell'atto presupposto alla produzione degli effetti finali. Si tratta, infatti, di spiegare come l'illegittimità dell'atto presupposto possa condurre ad infirmare gli effetti degli atti successivi» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 145).

che, nell'individuare il contenuto del ricorso (principale e incidentale), correlano l'oggetto della domanda al singolo provvedimento impugnato; / b) art. 43, co. 1, che, nel recepire la giustapposizione fra motivi aggiunti propri e impropri, fonda la distinzione a seconda che sia o meno impugnato un provvedimento ulteriore e diverso rispetto a quello(i) oggetto del ricorso introduttivo e dell'eventuale ricorso incidentale; / c) art. 104, co. 3, che circoscrive rigorosamente la proposizione dei motivi aggiunti in appello esclusivamente nei confronti del medesimo atto (o dei medesimi atti) che hanno costituito l'oggetto delle domande proposte in primo grado; / d) art. 120, co. 7, che, eccezionalmente per le sole controversie disciplinate dal c.d. rito appalti, impone il ricorso ai motivi aggiunti c.d. impropri allorquando si debbano impugnare nuovi provvedimenti attinenti alla medesima procedura di gara....»[108]. Gioverebbe, tuttavia, precisare – riprendendo le cose dette - che questa «impostazione tradizionale» potrà riguardare unicamente il piano (processuale) della (in)efficacia degli atti amministrativi e, quindi, il piano della loro (eventuale) immediata e diretta lesività, presso il quale pertanto sarà ben possibile, ed, anzi - per come è strutturato l'attuale regime impugnatorio degli atti medesimi - , necessitato accogliere una concezione «atomistica» dell'agire (autoritativo) della pubblica amministrazione. Ben diverso dovrà invece essere il modo di concepire questo stesso agire sul piano (sostanziale) della sua validità/invalidità, dove, su riflesso della concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità, non può che entrare in gioco il bene della vita controverso o conteso e dove, dunque, la nozione di procedimento amministrativo andrebbe ricostruita nel modo che si è illustrato, ispirato ad un

[108] Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5. Cfm. Cons. St., VI, 23 marzo 2023, n. 2935.

approccio «olistico».

La scissione tra i piani della (in)validità e della (in)efficacia permette una diversa lettura pure dell'argomento non di rado addotto dalla giurisprudenza a sostegno dell'onere di impugnare il c. d. provvedimento (finale) sopravvenuto qualora sia già stato impugnato un atto «preparatorio», argomento secondo il quale aver potuto impugnare anticipatamente l'atto «preparatorio» costituirebbe una sorta di *benevolentia principis*, la quale, però, proprio perché tale, non potrebbe estendersi fino al punto di esonerarlo dall'impugnare il sopraggiunto provvedimento (finale)[109]. A ben vedere,

[109] «Va rilevato al riguardo che, sebbene la giurisprudenza abbia da tempo ammesso l'immediata impugnabilità degli *atti preparatori immediatamente lesivi* allo scopo di garantire un'immediata tutela giurisdizionale, anche cautelare, mediante ammissione con riserva a gare, esami e concorsi, tuttavia tale possibilità di immediata impugnazione dell'atto lesivo non si può tradurre in un esonero dal dovere di impugnare anche l'*atto finale*, soprattutto quando quest'ultimo, come nel caso dell'approvazione della graduatoria finale di un concorso o dell'aggiudicazione definitiva di una gara di appalto, sia frutto di un'autonoma valutazione di altri ed ulteriori elementi, di fatto e di interessi, rispetto a quelli posti a fondamento della esclusione dal concorso o dalla gara. / Non può infatti condividersi [l'opinione] secondo cui, una volta impugnata l'esclusione da una procedura concorsuale, non occorrerebbe anche un'autonoma impugnazione dell'*atto conclusivo del procedimento*, in quanto quest'ultimo sarebbe travolto dall'eventuale annullamento dell'esclusione. *Infatti, da un lato, l'anticipazione della tutela di impugnazione costituisce un ampliamento degli strumenti di tutela degli interessati, ma non una deroga alla regola generale secondo cui va impugnato l'atto finale e conclusivo del procedimento*; dall'altro lato, la circostanza che l'*atto finale* sia affetto da invalidità derivata dai vizi dell'*atto preparatorio*, non esclude che tale invalidità derivata debba essere fatta valere con i rimedi tipici del processo impugnatorio, per cui, in mancanza, l'atto viziato da invalidità derivata si consolida e non è più impugnabile (*ex multis* Cons. Stato, V, 5 marzo 2018 n. 1348; id.

questo (apparente) *favor* che la giurisprudenza mostra nei confronti del ricorrente si giustifica per offrire a costui la possibilità di avvalersi di una tutela cautelare anticipata, laddove ne abbia avvertito la necessità. Se così è, alla luce della ridetta separazione tra i due piani (sostanziale e processuale), si tratterà solo di stabilire se l'atto impugnato dal ricorrente sia o no autonomamente lesivo, poco importa invece il modo di qualificarlo. E dunque, delle due l'una: o l'atto c. d. preparatorio non è autonomamente lesivo e, allora, il ricorso proposto avverso di esso sarà da dichiarare inammissibile, a nulla rilevando le dedotte esigenze cautelari; o quell'atto, comunque lo si denomini («preparatorio», nell'ambito della «teoria» tradizionale del procedimento amministrativo), si presenta dotato di autonoma capacità lesiva e, allora, sarà da impugnare immediatamente, per evitare la decadenza, salvo poi a vedere quale debba essere la sorte dell'atto sopravvenuto (nella logica di questa giurisprudenza, il c. d. provvedimento «finale»)[110].

Giunti a questo punto del nostro percorso argomentativo, restano da sciogliere ancora due nodi: come rimuovere (dal mondo giuridico) gli atti invalidi della fattispecie procedimentale giuridicamente unitaria sopra delineata e quali degli atti sopravvenuti siano da rimuovere.

13. La questione della rimozione degli atti sopravvenuti e la tesi prospettabile.

Iniziando, dunque, dalla prima delle due questioni, una

23 marzo 2004 n. 1519)» (Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661) (corsivo mio).

[110] Per la giurisprudenza andrebbe comunque impugnato, condizionata dalla logica tradizionale che ammette eccezionalmente l'impugnazione dell'atto «preparatorio» immediatamente lesivo.

volta stabilito che l'invalidità (propria) dell'atto c. d. presupposto determina *d'emblée* anche l'invalidità (anch'essa propria) dell'intera fattispecie di cui esso faccia parte assieme agli atti sopravvenuti e che quindi l'accertamento compiuto dal giudice in ordine all'invalidità dell'atto c. d. presupposto equivale ad accertamento di invalidità dell'intera fattispecie, diventa pure facile immaginare che tale fattispecie possa essere investita dal c. d. effetto eliminatorio proprio della pronuncia di annullamento del giudice amministrativo, con la conseguenza che gli atti che ne facciano parte (punto sul quale però si dovrà tornare, affrontando la seconda delle due questioni sopra poste) ne usciranno automaticamente travolti[111]. Detto altrimenti, l'accertamento di legittimità compiuto dal giudice amministrativo pur cadendo, di fatto, su un solo atto - quello espressamente impugnato, il c. d. atto presupposto - [112], nel momento stesso in cui il giudice lo

[111] Sull'effetto demolitorio o eliminatorio o costitutivo o caducatorio della sentenza di annullamento dell'atto amministrativo, v., tra i manuali: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 966, 967; SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 643, 664; TRAVI, *Lezioni cit.*, 321.

[112] Che sia unicamente questo l'oggetto dell'accertamento lo dimostrano tutte le ipotesi in cui il giudice amministrativo, pur dichiarando preliminarmente improcedibile il ricorso, scenda poi nell'esame del merito per dichiararne (anche) l'infondatezza: da esse risulta infatti con la massima evidenza che il giudice decide la causa limitando, di necessità (non avendo il ricorrente mosso censure autonome verso gli atti sopravvenuti), l'accertamento della legittimità all'atto c. d. presupposto, cfr.: T. A. R. Valle d'Aosta, Aosta, 14 luglio 2010, n. 49; T. A. R. Lazio, Roma, III, 12 aprile 2011, n. 3206; T. A. R. Lazio, Roma, I, 05 febbraio 2015, n. 2153; T. A. R. Lazio, Roma, I, 06 febbraio 2015, n. 2250; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 24 dicembre 2018, n. 12547; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 25 febbraio 2019, n. 2526; Cons. St., IV, 13 giugno 2019, n. 3979; Cons. St., III, 24 marzo 2020, n. 2068 (di riforma di T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, n. 6677); Cons. St., III, 13 luglio 2020, n. 4485 (di riforma di T. A. R. Lazio, Roma,

compie, a causa della (supposta) unitarietà della fattispecie procedimentale, investe inevitabilmente tutti gli atti sopravvenuti appartenenti a tale fattispecie, così da rendere possibile l'operatività nei loro confronti (nei limiti di cui si dirà) dell'effetto eliminatorio dell'annullamento che quell'accertamento presuppone[113].

Questa soluzione non rappresenta, certo, una novità, perché, di fatto, è quella praticata dalla giurisprudenza

I*bis*, 28 maggio 2019, n. 6684); Cons. St., III, 20 maggio 2020, n. 3200; Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501 (di conferma, con diversa motivazione, di T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 febbraio 2021, n. 1815); Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572. Per il caso in cui il giudice di appello abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, riformando sul punto la sentenza di primo grado che invece era scesa nel merito, cfr.: Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2766; Cons. St., V, 05 novembre 2014, n. 5463; Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563, dove pure si legge: «[s]econdo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 35, comma 1, lett. c), 38 e 85, comma 9, c.p.a., nel giudizio amministrativo il rapporto processuale non perde la sua unitarietà per il fatto di essere articolato in gradi distinti, sicché la sopravvenuta carenza dell'interesse al ricorso di primo grado determina l'improcedibilità non solo dell'appello, indipendentemente da chi l'abbia proposto, ma pure dell'impugnativa originaria spiegata innanzi al giudice di primo grado (v. in tal senso, Cons. Stato n. 7614 del 2019; Cons. Stato, n. 6832 del 2019; Cons. Stato n. 3752 del 2019; Cons. Stato n. 4741 del 2018; Cons. Stato n. 4699 del 2017), e comporta, quindi, qualora non si verta in ipotesi di difetto della condizione dell'azione inficiante il solo giudizio di appello…la riforma in rito della sentenza impugnata». Mostra piena consapevolezza di quale sia il vero oggetto dell'esame del giudice, Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501, allorché afferma: «[l]a tardività della notifica dei motivi aggiunti (oltre i 30 giorni dalla comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione) è vanamente contestata dall'appellante: la piena conoscenza degli atti riguardanti le offerte aggiudicatarie e i verbali di gara, non era funzionale alla conoscenza della lesività dell'esclusione, atto impugnato con l'atto introduttivo, *e di fatto unico provvedimento*

quando parla di annullamento ad efficacia caducante, non esitando, in questa ipotesi, ad ammettere – per quanto in maniera circoscritta (ma sul punto si dovrà tornare più avanti) – un travolgimento automatico, se si vuole, «a cascata», degli atti sopravvenuti, senza, tuttavia, averne mai dato spiegazione e con l'avallo, per giunta, della dottrina[114]. Al di là di ciò, essa presenta una sua coerenza interna: una volta infatti che si supponga l'unitarietà della fattispecie procedimentale e si

---

avverso il quale la ricorrente formula le censure» (corsivo mio). Per altre occasioni da cui emerge la reale posizione degli atti sopravvenuti, cfr.: Cons. St., V, 27 marzo 2013, n. 1828; T. A. R. Toscana, Firenze, I, 05 giugno 2017, n. 758; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86; T. A. R. Umbria, Perugia, I, 28 febbraio 2020, n. 124.

[113] Non appare pertanto neppure necessario invocare la regola secondo la quale il giudicato copre il dedotto e il deducibile, regola che sebbene non si ritenga applicabile al giudicato amministrativo di annullamento (*ex multis*: Cons. St., V, 24 giugno 2019, n. 4328; T. A. R. Campania, Salerno, II, 02 febbraio 2021, n. 294; Cons. St., IV, 05 maggio 2021, n. 3517. *Adde*, Corte Cass., sez. lav., 12 febbraio 2021, n. 3666. Per l'applicazione della regola nell'ambito della giurisdizione esclusiva, cfr., invece, Cons. St., II, 13 dicembre 2019, n. 8482) - poiché, tradizionalmente, l'accertamento rimarrebbe circoscritto ai soli vizi di legittimità, senza estendersi alla pretesa - , se bene intesa, potrebbe trovare proprio applicazione nell'ipotesi qui considerata, dove l'invalidità («propria») dell'atto c. d. presupposto è presupposto (logico-giuridico) comune all'invalidità (parimenti, «propria», giusta le cose dette) dell'intera fattispecie procedimentale (giuridicamente unitaria) di cui fanno pure parte gli atti sopravvenuti (applica la regola in questione, Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2548, sulla base del precedente Cons. St., III, 07 luglio 2020, n. 4369, che, tuttavia, riguarda(va) l'ottemperanza ad un giudicato civile in materia di lavoro pubblico). Del resto, MENCHINI S., *Potere sostanziale e sistema delle tutele*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 252 nt.

concepisca nel modo che si è visto la c. d. invalidità derivata (in realtà, invalidità «propria» della predetta fattispecie), appare ineccepibile, sul piano logico-giuridico, estendere l'effetto eliminatorio della pronuncia di annullamento agli atti che entrino a comporre quella fattispecie (in ipotesi, quali che siano, ma sul punto si tornerà), così da risultare anche decampata la critica dottrinale secondo la quale la c. d. efficacia caducante dell'annullamento introdurrebbe una fattispecie atipica di rimozione degli atti amministrativi, una

---

71, cui *adde* pp. 250-256, si mostra favorevole ad estendere la regola del dedotto e del deducibile al giudicato amministrativo di annullamento, non esitando, sotto l'usbergo della concezione soggettiva del relativo processo e della disciplina contenuta nel c. p. a. (in particolare, l'art. 34, comma 1, c. p. a.), ad affermare: «[a] completamento dei principi ora enunciati [tra cui la regola del dedotto e del deducibile], deve essere ricordato che l'efficacia del giudicato di annullamento (e di nullità) dell'atto si riverbera su quelli successivi, oltre che meramente reiterativi, collegati e dipendenti; l'effetto conformativo (e riflesso) fa sì che la caducazione dell'atto presupposto produca le sue conseguenze su tutti quelli da esso dipendenti» (*ibidem*, 259 nt. 93). Sul giudicato amministrativo, v., comunque, gli scritti citati nella nota n. 26.

[114] La tesi esposta era già stata da me anticipata negli scritti citati nella nota n. 25. Di espansione dell'«effetto eliminatorio» (del giudicato di annullamento) (sia pure) rispetto agli «atti strettamente conseguenziali» parla URBANO, *Contributo cit.*, 17 nt. 62, cui *adde*, però, p. 36. In giurisprudenza, esplicita è Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651: «[i]nvero, anche a voler ritenere in ipotesi sussistente la invalidità caducante…, deve essere rilevato che l'operatività di quest'ultima necessita comunque dell'annullamento degli atti presupposti, dai quali deriva, quale effetto necessitato, la caducazione degli atti successivi, ai primi indissolubilmente legati». Si rammenti, peraltro, che un «meccanismo» analogo opera in ambito processuale, ai sensi dell'art. 336, comma 2, c. p. c., estensibile pertanto alla sentenza di annullamento dell'atto c. d. presupposto.

fattispecie, come tale, *praeter legem*[115]. In realtà, nessuna atipicità si potrebbe ravvisare nel momento in cui si identifichi quel tipo di efficacia con l'effetto eliminatorio dell'annullamento giurisdizionale, effetto che, pacificamente, trova la sua base nel potere decisorio (di annullamento) spettante al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. a), c. p. a.[116].

A questo punto del ragionamento, si può però dire anche di

[115] V., anche per altri riferimenti: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 280, 292, 329; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 135, 136.

[116] La tesi sostenuta va, dunque, ben oltre la tesi autorevolmente avanzata (da A. M. Sandulli), secondo la quale sarebbe, in sostanza, unicamente l'accertamento dell'invalidità dell'atto c. d. presupposto ad estendersi agli atti sopravvenuti (peraltro, solo «conseguenziali», v. la nota n. 124), scaturendo da quell'accertamento l'obbligo della pubblica amministrazione di annullare tali ultimi atti, cosi da potersi enucleare un'ipotesi (oggi, si direbbe) di autotutela doverosa. Per maggiori dettagli su tale tesi si rimanda agli scritti citati nella nota n. 25, v., comunque, almeno: SANDULLI, *Manuale cit.*, 704, 705, 710, 1432, 1438: DE CAROLIS D., *L'annullabilità del provvedimento amministrativo*, in CARINGELLA F.-DE CAROLIS D.-DE MARZO G. (A CURA DI), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, II, 1137, 1143-1146; SUSCA A., *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, 152-154. Per la critica alla tesi, fondata sulla eccezionalità dell'autotutela doverosa, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 278, 279; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 139 nt. 85, 144 nt. 93; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1142 nt. 60; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1351, 1352. La tesi, in realtà, non può essere accolta (se non, semmai, come si vedrà, nel solo caso in cui l'atto c. d. presupposto sia un atto inscindibile, v. il par. 25) per il semplice fatto che lascia inspiegato perché il giudice adito con ricorso proposto avverso un atto c. d. presupposto non possa annullare, egli stesso, in caso di fondatezza del ricorso, pure gli atti c. d. presupponenti (sopravvenuti e non ritualmente impugnati), il cui annullamento debba invece essere rimesso all'autorità amministrativa nell'esercizio, appunto, di autotutela doverosa.

aver raggiunto il traguardo, quello di ritenere superfluo l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti che per la giurisprudenza costituisce, invece, regola generale e – è proprio il caso di aggiungere – un vero e proprio *totem*. Prospettata infatti la rimozione degli atti sopravvenuti (nei limiti che si vedranno) direttamente ad opera (della sentenza di annullamento) del giudice amministrativo, la conseguenza è che il ricorrente che abbia espressamente impugnato il primo atto autonomamente lesivo ovvero il c. d. atto presupposto, non avrà più interesse ad impugnare ritualmente anche gli atti sopravvenuti, giacché, appunto, tali atti saranno comunque destinati a cadere, nei limiti di cui si dirà, per mano del giudice. E vale forse la pena anche notare che non dovrà impugnare gli atti sopravvenuti neppure quando si tratti di

---

Sull'autotutela doverosa in generale, v., di recente: ALLENA M., *L'annullamento d'ufficio: dall'autotutela alla tutela*, Napoli, 2017; ID., *La facoltatività dell'instaurazione del procedimento di annullamento d'ufficio: un "fossile vivente" nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, in *www.federalismi.it* 11 aprile 2018; MANFREDI G., *Annullamento doveroso?*, in *www.journals.uniurb.it*-P.A. *Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, fasc. n. 1 [17.12.2017], 383 seg.; MICCICHÉ C., *L'autotutela necessaria e i poteri sostitutivi su iniziativa degli interessati: tra partecipazione e organizzazione*, in *www.federalismi.it* 04 maggio 2022; SILVESTRI M., *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2021. In giurisprudenza, v.: Cons. Stato, VI, 20 aprile 2020, n. 2515; Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2564; Cons. St., III, 05 ottobre 2022, n. 8535. Sull'autotutela in generale, sempre di recente, v.: BENVENUTI L., *L'autotutela amministrativa. Una parabola del concetto*, in *Dir. e proc. amm.* 2020, 637 seg.; TUCCILLO S., *Autotutela amministrativa 1. Caratteri generali*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019; ID., *Autotutela amministrativa 2. Gli istituti*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019.

atti (per tradizione, considerati), di per sé, autonomamente lesivi e, come tali, perciò *in thesi* suscettibili di autonoma impugnazione (per esempio, un'ordinanza di demolizione e il verbale di acquisizione dell'area di sedime in un giudizio instaurato avverso il diniego del permesso di costruire, eventualmente in sanatoria): ciò perché, una volta annullato l'atto c. d. presupposto, anch'essi saranno destinati ad essere travolti dall'effetto eliminatorio, poco importa il genere al quale si suppone appartengano sotto l'aspetto considerato.

In altra forma, si può, a questo punto, anche dire che l'inoppugnabilità di un atto sopravvenuto, quale che sia, non è in grado di paralizzare il dispiegarsi (dell'effetto eliminatorio) dell'annullamento di un atto c. d. presupposto[117] e non può perciò precludere l'esame nel merito del ricorso proposto avverso quest'ultimo atto. Il risultato che ci si riprometteva di conseguire può, dunque, dirsi ormai raggiunto.

14. La questione della selezione degli atti sopravvenuti da rimuovere e il criterio del bene della vita controverso.

Si affaccia ora il problema relativo all'individuazione degli atti sopravvenuti suscettibili di essere travolti dall'effetto eliminatorio della sentenza di annullamento, problema per risolvere il quale è destinata ad entrare nuovamente in gioco la richiamata concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa di legittimità.

Alla luce di tale concezione, l'estensione dell'annullamento, del suo effetto eliminatorio, rispetto agli atti sopravvenuti

[117] Si noti che nella prospettiva dell'incidenza dell'inoppugnabilità di un atto rispetto a quello che l'autore identifica, però, come effetto rispristinatorio (in realtà, eliminatorio) dell'annullamento si poneva GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 581, di cui sono anche estremamente significative le perplessità al riguardo manifestate.

andrà infatti commisurata rispetto alla necessità di attribuire il bene della vita controverso al ricorrente vittorioso. In altri termini, giusta la richiamata concezione, saranno destinati ad essere oggetto di annullamento giurisdizionale tutti e solo quegli atti sopravvenuti che si vengano a porre come ostacoli all'assegnazione, da parte del giudice amministrativo, di quel bene alla parte ricorrente che sia uscita vittoriosa dal giudizio sull'atto c. d. presupposto. Ritenuto fondato il ricorso introduttivo, gli atti sopravvenuti invalidi (in via «derivata» ma, in realtà, in via «propria») andranno perciò rimossi (dal giudice amministrativo) soltanto se e nella misura in cui costituiscano titoli giuridici (appunto, invalidi) che si frappongono ad una piena ed effettiva soddisfazione della pretesa del ricorrente vittorioso, all'ottenimento, da parte di costui, del bene della vita conteso[118].

[118] Criticando la tesi di Dettori, CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 283 osserva: «...è un fatto che la caducazione automatica del provvedimento conseguenziale è istituto creato dalla giurisprudenza in una logica puramente impugnatoria ed eliminatoria, alla quale il giudizio sul rapporto, come oggi è concepito, è assolutamente estraneo. Che il giudice possa annullare o considerare travolti anche gli atti successivi non vuole ancora dire che esso giudichi sul rapporto controverso: egli giudica pur sempre su singoli atti, impugnati o no, eliminandoli o considerandoli automaticamente travolti. Il suo modo di giudicare non sembra, invero, per questo mutare; semplicemente si prescinde, attraverso la caducazione, dal rispetto della regola dell'impugnazione. / Ma anche a dire che il giudizio ha per oggetto il rapporto, ciò non risolve ancora i problemi di incerta definizione dell'ambito della caducazione automatica (i.e. l'individuazione, in concreto, di quali atti restino travolti automaticamente con l'annullamento dell'atto presupposto), perché i confini del rapporto devono essere definiti, così come quelli della domanda con la quale il ricorrente chiede al giudice di conoscerne. Ragione per cui, sia pure all'interno di una logica diversa e forse più elastica, quale indubbiamente è quella che configura il processo amministrativo come giudizio sul rapporto,

Non si tratterà più, allora, di distinguere – come suole fare la giurisprudenza - tra efficacia caducante ed efficacia invalidante dell'annullamento sulla base di questo o quel criterio, quanto piuttosto di distinguere tra efficacia caducante ed efficacia non caducante dell'annullamento dell'atto c. d. presupposto rispetto agli atti sopravvenuti, distinzione da compiere sempre sulla base della rilevanza dei predetti atti (sopravvenuti) rispetto all'attribuzione del bene della vita conteso al ricorrente vittorioso contro l'atto c. d. presupposto.

Volendo esemplificare, il giudice amministrativo che si venga a trovare di fronte ad un ricorso proposto avverso le clausole c. d. escludenti di un bando (di gara o di concorso) e, come tali, perciò immediatamente impugnabili in quanto autonomamente lesive, potrà, se fondato, accoglierlo anche se gli consti che la graduatoria finale non sia stata ritualmente impugnata: quest'ultima andrà vista semplicemente solo come ostacolo al conseguimento del bene della vita a cui il ricorrente aspira, non come ostacolo alla decisione della causa nel merito. Analogamente, di fronte all'impugnazione di un diniego di permesso di costruire (eventualmente, in sanatoria) – atto indiscutibilmente dotato di autonoma capacità lesiva e perciò, di per sé, immediatamente impugnabile - , il giudice potrà accogliere, sempre se fondato, il ricorso proposto avverso di esso, nonostante gli consti che il ricorrente non abbia impugnato ulteriori provvedimenti sopravvenuti, quali, l'ordinanza di demolizione o l'acquisizione dell'area di sedime, provvedimenti, come già notato, secondo tradizione, anch'essi muniti di autonoma capacità lesiva ma che, nella situazione data, rilevano solo come ostacoli all'apprensione

---

si potrebbero presentare le stesse difficoltà nel tracciare un esatto confine tra ciò che, all'interno del rapporto stesso, resta in piedi e ciò che viene travolto». In realtà, puntando sul bene della vita (controverso) – come qui si è tentato di fare - «i confini del rapporto» ne uscirebbero nettamente tracciati.

del bene della vita agognato dal ricorrente vittorioso, posto che questi non avesse avuto da far valere vizi loro propri.

Si può dire di più. Dal punto di vista dell'interesse a ricorrere, l'utilità che il ricorrente si propone di ritrarre in un giudizio instaurato avverso un atto c. d. presupposto non potrà che risultare ben definita fin dal momento della proposizione del ricorso introduttivo e non potrà che coincidere con il bene della vita oggetto dell'intera fattispecie procedimentale, con quel bene della vita, cioè, che, come si è visto, ne permette la formazione. Sarà pertanto l'interesse a ricorrere, inteso in questo modo, a dimensionare l'effetto eliminatorio, a delimitarne la portata rispetto agli atti sopravvenuti e, quindi, a calibrare la caducazione di questi ultimi, fermo restando che l'invalidità della fattispecie ne costituirà l'imprescindibile presupposto. In altri termini, se inteso nel significato anzidetto, dovrà essere l'interesse a ricorrere a fungere da metro per misurare quanti e quali atti sopravvenuti sia necessario travolgere per assicurare al ricorrente - che abbia fondatamente impugnato il c. d. atto presupposto - la piena soddisfazione della sua pretesa. Interesse a ricorrere che, poi, a voler essere rigorosi, dovrà connotarsi per una relazione «diretta e immediata» tra il bene della vita verso il quale è proteso e gli atti sopravvenuti destinati ad essere travolti. In conclusione, è l'interesse a ricorrere a dover fungere da guida nell'individuazione degli atti sopravvenuti che, in modo «diretto e immediato», si frappongano all'ottenimento, da parte del ricorrente vittorioso, del bene della vita conteso.

Ancora una notazione da questo stesso punto di vista. Sebbene il bene della vita conteso sia destinato a fungere sia da criterio per la formazione della fattispecie procedimentale, sia da criterio (tramite l'interesse a ricorrere) per l'individuazione degli atti sopravvenuti da rimuovere, resta comunque ferma la

scissione tra il piano (di diritto sostanziale) della validità/invalidità della serie procedimentale giuridicamente unitaria e il piano (di diritto processuale) della caducazione/rimozione degli atti che ne facciano parte, a partire dal c. d. atto presupposto. Rilievo che, data la varietà di combinazioni/intersecazioni tra atti, potrebbe portare, in particolare, ad ipotizzare che l'invalidità (dell'atto c. d. presupposto) si estenda pure ad atti sopravvenuti che invece l'interesse a ricorrere (agganciato, com'è, al bene della vita conteso) non richiederebbe venissero colpiti (dall'effetto eliminatorio dell'annullamento); atti poggianti, se si vuole, indirettamente sulla fattispecie procedimentale giuridicamente unitaria, enucleata in forza del criterio del bene della vita controverso, e la cui permanenza risulti, in ogni caso, incompatibile con il venir meno di quella fattispecie (e, in primo luogo, del c. d. atto presupposto); atti che si potrebbe pensare egualmente invalidi (in via «derivata» ma, in realtà, al solito, «propria») facendoli rientrare in una fattispecie procedimentale, per così dire, allargata, comprensiva cioè pure di essi; atti suscettibili, pertanto, di essere annullati dalla pubblica amministrazione in via di autotutela[119].

È, in ogni caso, da precisare che, dal punto di vista temporale, sarà la sentenza di annullamento dell'atto c. d. presupposto (espressamente) impugnato a segnare il

[119] All'illazione di cui nel testo - apparentemente incoerente rispetto a quanto qui prospettato in ordine alla formazione della fattispecie procedimentale in forza del criterio del bene della vita - spingono fattispecie del tipo di quelle, ad esempio, esaminate in: Cons. Giust. Amm., s. g., 26 aprile 2022, n. 514; Cons. St., VII, 09 maggio 2023, n. 4656 (annotata, in termini critici ma non condivisibili, da IUDICA G., *Note in tema di opposizione di terzo ed interesse riflesso (note a margine alla sent. Cons. St. Sez VII 9.5.2023 n. 4656)*, in *www.federalismi.it* 26 luglio 2023). Il punto, però, andrebbe approfondito, in primo luogo, riguardo al tipo di autotutela (discrezionale o doverosa).

discrimine tra gli atti (sopravvenuti) travolti dalla retroazione (propria) dell'effetto eliminatorio da essa scaturente e gli atti (sopravvenuti) destinati a restarne invece fuori, da identificare, questi ultimi, evidentemente, negli atti che dovessero sopraggiungere dopo la pubblicazione della sentenza e per i quali potrà, semmai, sorgere un problema circa la loro conformità o meno rispetto alla sentenza stessa[120].

Un ultimo rilievo rimane da fare ed è quello per il quale il criterio suggerito, fondato sul bene della vita controverso, non può destare timori in ordine alla certezza nell'individuazione degli atti sopravvenuti da considerare rimossi dal giudice amministrativo e di quelli da considerare invece sottratti alla rimozione[121]. Si tratta, infatti, è vero, di un criterio mobile, ma non per questo incerto, atteso che, nel concreto e, prima ancora, sul piano normativo, non pare affatto difficile comprendere quale sia il bene della vita controverso, pur quando convergano, in relazione ad esso, una pluralità di poteri amministrativi, tanto più considerando che, come si dirà più avanti, qualsiasi fattispecie procedurale amministrativa si presenta tendenzialmente standardizzata[122]. In ogni caso, non sarà meno certo di quello seguito dalla giurisprudenza, basato sul grado di intensità del vincolo tra atti amministrativi o sul

---

[120] Diversamente, RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 81. A sua volta, SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 704, dubitando dell'orientamento della giurisprudenza, osservava: «[a]ppare però difficile giustificare sul piano dogmatico un automatico effetto caducante espansivo nei confronti di atti che non abbiano formato oggetto di uno specifico provvedimento di caducazione (il quale effetto – si noti -, se esistesse, dovrebbe indifferentemente operare – e ciò accresce le difficoltà – non solo nei confronti degli atti conseguenziali posti in essere anteriormente all'annullamento dell'atto presupposto, *ma anche nei confronti di quelli posti in essere successivamente*» (corsivo mio).

[121] Per questi timori, cfr. CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 281-283, 323.

[122] V. par. 20.

carattere esecutivo o vincolato dell'atto sopravvenuto.

Quanto poi ai dubbi che dovessero sorgere sull'identificazione degli atti sopravvenuti da considerare travolti, essi andrebbero senz'altro sciolti dinanzi al giudice dell'ottemperanza, trattandosi di dover chiarire l'effettiva portata di una sentenza amministrativa di annullamento (del suo effetto eliminatorio e, prima, dell'accertamento di legittimità)[123]. Certo, il termine decennale di prescrizione dell'*actio iudicati* (art. 114, comma 1, secondo periodo, c. p. a.) potrà forse anche apparire eccessivo al cospetto dell'esigenza di rendere quanto prima stabili i rapporti amministrativi ma è lo stesso previsto dal codice per poter far valere la nullità degli atti adottati in violazione o elusione del giudicato (art. 114, comma 4, secondo periodo, c. p. a.). Né comunque andrebbero sottovalutati i brocardi *ad impossibilia nemo tenetur* e *factum infectum fieri nequit*. Nulla esclude, peraltro, che ad individuare gli atti rimossi provveda, in tutto o in parte, lo stesso giudice del cognitorio.

15. (segue):…l'emersione dei limiti dei criteri seguiti dalla giurisprudenza.

La prospettiva così compiutamente delineata mette a nudo una serie di criticità presenti nell'orientamento della giurisprudenza in rassegna.

In primo luogo, il grado di intensità del legame tra l'atto c. d. presupposto e gli atti sopravvenuti («stretto nesso di conseguenzialità», «necessaria derivazione» *et similia*)[124] perde

[123] Cfr., sia pure in prospettive diverse: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 240; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, 222, cui *adde* pp. 225, 227, 228.
[124] Dal canto suo, la dottrina ha parlato, in modo generico, quale oggetto dell'autotutela doverosa, di atti «conseguenziali», cfr.: GIORDANO (A CURA DI), *Il procedimento cit.*, 433; MANFREDI, *Annullamento cit.*, 391; SILVESTRI, *Potere cit.*, 119. E già

di qualunque significato, perché, come si è già chiarito, si tratterà, piuttosto, di verificare, molto più semplicemente, se gli atti della serie considerata concorrano in vista dell'attribuzione del bene della vita conteso al ricorrente vittorioso oppure no, niente di meno e niente di più. Si disvela, anzi, a questo proposito, una contraddizione insita nella giurisprudenza. Ci si vuol riferire al fatto che, su un piano logico-giuridico, nell'ambito di uno stesso procedimento amministrativo, il nesso che tiene avvinti gli atti che ne fanno parte (secondo tradizione, gli atti endoprocedimentali e l'atto finale-provvedimento) non può che essere sempre di uguale intensità, qualunque sia il tipo di procedimento, atteso che il procedimento amministrativo, in quanto nozione meramente logico-sistematica, sarà sempre uguale a se stesso. Per contro, nei rapporti tra procedimenti amministrativi distinti seppur connessi e, quindi, tra atti di un procedimento e atti di un altro

---

SANDULLI, *Manuale cit.*, 704, 710, 1432, ed ivi intende per atti (sopravvenuti) «conseguenziali» quelli «[e cioè] posti in essere come stretta e doverosa conseguenza del primo» (cioè dell'atto espressamente impugnato). In SANDULLI A. M., *II. Consistenza ed estensione dell'obbligo delle autorità amministrative di conformarsi ai giudicati*, ora (scritto del 1960) in SANDULLI A. M., *Scritti giuridici V. Diritto Amministrativo*, Napoli, 1990, 479, 480, l'autore, nel proporre una formula «complessa» (così dallo stesso definita), «basata sul carattere *necessario*, *specifico*, *immediato* e *attuale* della conseguenzialità tra il giudicato e l'"obbligo" dell'amministrazione», riconduceva l'evenienza qui considerata al primo di quei caratteri. Ma si può anche ricordare un altro gigante del secolo scorso, il Giannini, che così si espresse: «[i]l vizio dell'atto procedimentale, per regola generale, comporta invalidità derivata dell'atto decisionale; *non necessariamente invece comporta invalidità derivata di altri atti del procedimento susseguenti nel tempo*: questa si ha solo quando tra l'atto invalido e l'atto procedimentale susseguente sussista un *nesso logico di condizionamento* (nel senso che il giudizio proprio dell'atto susseguente *è condizionato* dall'atto invalido: p. es....)» (GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 202) (corsivo mio).

procedimento al primo in qualche modo connesso, l'intensità del nesso potrebbe, *in thesi*, variare a seconda di quali procedimenti vengano in considerazione. Se così è, non si può però sfuggire alla seguente alternativa: se si ammette che nella prima ipotesi l'annullamento giurisdizionale non operi sempre con efficacia caducante, a maggior ragione non sarebbe mai possibile immaginare tale efficacia nella seconda ipotesi; e viceversa, se si ammette che, nella prima ipotesi, l'annullamento giurisdizionale possa sempre produrre efficacia caducante, si dovrà, *a fortiori*, escludere una efficacia di tal fatta nella seconda ipotesi, posto che è giocoforza supporre che l'intensità del legame che intercorre tra gli atti che fanno parte di distinti procedimenti (seppur connessi) non possa che essere diversa (minore) rispetto a quella che connota il legame che unisce gli atti di uno stesso procedimento amministrativo[125].

Da quanto si è andato dicendo, risulterà pure chiaro che non è l'«immediatezza» del rapporto intercorrente tra l'atto impugnato e gli atti sopravvenuti (quasi, una sorta di loro «vicinanza» temporale e logica) a provocare l'invalidità (impropriamente detta «derivata») di questi ultimi, quanto piuttosto l'«immediatezza» del collegamento dei predetti atti con il bene della vita che ne rende possibile l'unificazione entro la medesima fattispecie procedimentale.

Sempre nell'ottica sviluppata, rimane del tutto indifferente altresì che gli atti sopravvenuti implichino o meno «ulteriori valutazioni di interessi del destinatario dell'atto presupposto o dei terzi» e, cioè, in ultima analisi, che essi siano o meno discrezionali, come opina la giurisprudenza qui non condivisa. Ancora una volta, infatti, tutto quello che bisogna accertare è

[125] Non è un caso che recentemente nella giurisprudenza si sia affacciata la tendenza a circoscrivere il fenomeno dell'efficacia caducante esclusivamente al rapporto atti preparatori-provvedimento (v. par. 1). *Adde* CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 282.

soltanto quali di quegli atti si pongano in una relazione (se si vuole, strumentale) con il bene della vita al quale aspira chi abbia impugnato l'atto c. d. presupposto e, quindi, quali di quegli atti possano eventualmente risultare di ostacolo al suo conseguimento qualora non vengano rimossi dal giudice. Se, invece, con il riferimento alle nuove valutazioni di interessi contenute negli atti sopravvenuti, la giurisprudenza volesse alludere alla necessità di garantire l'instaurazione del contraddittorio con i terzi i cui interessi sarebbero, appunto, coinvolti dall'esercizio della discrezionalità (i c. d. controinteressati sopravvenuti), allora, non potrebbe che convenirsi senz'altro con essa ma il discorso si sposterebbe sul versante della necessità di garantire l'integrità del contraddittorio, versante sul quale si tornerà più avanti[126].

Infine, neppure il richiamo al venir meno dell'interesse a ricorrere nell'orientamento giurisprudenziale di cui si discorre, a ben guardare, sembra del tutto appropriato. Infatti, se oggetto di espresso gravame è un atto effettivamente lesivo, tanto da potersene giustificare l'impugnazione secondo i consueti criteri (lesione diretta e immediata, personalità e attualità dell'interesse), l'utilità che il ricorrente si propone di ritrarre dal giudizio instaurato verso quell'atto non potrà che risultare già definita, come già osservato, fin dal momento della proposizione del ricorso introduttivo e non potrà che coincidere con il bene della vita oggetto dell'intera fattispecie procedimentale della quale l'atto espressamente impugnato (il c. d. atto presupposto) faccia parte, tenuto altresì conto che, come si dirà più avanti, ogni fattispecie procedurale amministrativa è tendenzialmente standardizzata[127]. Sarà pertanto tale bene della vita l'utilità «finale» con la quale verrà ad identificarsi l'interesse al ricorso (introduttivo), senza

[126] V. Parte VI.
[127] V. par. 20.

perciò che tale interesse – già ben definito *ab origine* - possa venir meno per il semplice fatto dell'omessa o irrituale impugnazione degli atti sopravvenuti.

PARTE IV:

IL PRINCIPIO DELLA DOMANDA COME POSSIBILE OSTACOLO ALLA SOPPRESSIONE DELL'ONERE DI IMPUGNARE GLI ATTI SOPRAVVENUTI

16. La domanda giudiziale nell'ipotesi di invalidità «derivata» degli atti sopravvenuti.

Raggiunto il prefisso traguardo di ritenere superfluo l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti, rimangono ancora da superare le possibili obiezioni.

Potrebbe, innanzitutto, rappresentarsi come insormontabile ostacolo alla tesi esposta, il principio della domanda (art. 112 c. p. c.), principio che innerva senz'altro (anche) il processo amministrativo di legittimità (art. 39, comma 2, c. p. a.)[128]. Del resto, che il principio condizioni la giurisprudenza nell'ambito qui considerato lo mostra chiaramente il suo atteggiamento di sfavore verso formule impugnatorie stereotipe ampiamente diffuse nella prassi forense: «[i]l generico richiamo, nell'epigrafe del ricorso alla richiesta di annullamento "di tutti gli atti successivi o consequenziali che, nelle more del presente giudizio, venissero emessi" non è, invero, sufficiente a radicarne l'impugnazione, in quanto i provvedimenti impugnati devono essere puntualmente inseriti nell'oggetto della domanda ed a questi devono essere direttamente collegate le specifiche censure; ciò perché solo l'inequivoca

[128] Dopo il c. p. a., sul principio della domanda, v.: ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013; DOMENICHELLI V., *Il principio della domanda nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2020, 26 seg.. Nella manualistica, v. SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 157.

In giurisprudenza, sono fondamentali Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4, e Con. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, a commento delle quali, v.: TRAVI A., *Recenti sviluppi sul principio della domanda nel giudizio amministrativo (osservaz. a Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4, e Con. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5)*, in *Foro it.* 2015, III, 286 seg.; TRIMARCHI M., *Principio della domanda e natura del processo secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.* 2016, 1101 seg..

indicazione del *petitum* dell'azione di annullamento consente alle controparti la piena esplicazione del loro diritto di difesa, vertendosi in ipotesi in cui l'annullamento dell'atto presupposto non avrebbe efficacia caducante sui provvedimenti successivi, i quali, non trovandosi in rapporto di consequenzialità immediata e necessaria con l'atto di nomina [*rectius*, più in generale, con l'atto presupposto], non verrebbero travolti automaticamente per illegittimità derivata»[129]. Ci si deve, dunque, far carico di verificare se il principio evocato osti davvero alla soppressione dell'onere in discorso, cosa tuttavia che non pare per una serie di ragioni che si passa subito ad esporre.

Innanzitutto, se si hanno presenti gli elementi identificativi della domanda giudiziale e, quindi, dell'azione (in particolare, *causa petendi* e *petitum*)[130], probabilmente, il principio della

[129] T. A. R. Calabria, Reggio Calabria, 03 dicembre 2018, n. 719, che richiama T.A.R. Piemonte, Torino, I, 13 aprile 2017, n. 501. D'altra parte, analogo principio si trova affermato in via generale: «...per comune e consolidato intendimento, la consueta "formula di stile" che estende l'impugnazione "a tutti gli atti consequenziali", [è] di per sé priva, in difetto di puntuale indicazione degli estremi, di qualsiasi valore processuale, in quanto inidonea a individuare uno specifico oggetto d'impugnativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6711)» (Cons. St., V, 4 settembre 2018, n. 5179. Cfm. Cons. St., VI, 18 gennaio 2019, n. 476; T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 13 luglio 2023, n. 268. *Adde*, Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1795).

[130] Sulla domanda giudiziale, tra i processualcivilisti, v., di recente, CHIZZINI A., *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, Milano, 2018, ed ivi, a p. 83, l'affermazione: «[u]n principio consolidato vuole poi che la domanda sia identificata dal c.d. *petitum*, inteso, da un lato, come *petitum mediato*, ossia il finale bene della vita cui si aspira, dall'altro, come *petitum immediato*, assunto quale tipo di provvedimento richiesto al giudice – per esempio, sentenza d'accertamento, di condanna, costitutiva - »; e aggiunge che altra dottrina «preferisce distinguere tra oggetto

domanda neppure viene in gioco con riferimento ai rapporti tra il c. d. atto presupposto e i c. d. atti presupponenti allorché nei confronti di questi ultimi il ricorrente non abbia da far valere censure diverse da quelle già mosse verso il primo atto.

Se è vero, infatti, che nella domanda di annullamento la *causa petendi* viene a coincidere con i motivi di ricorso[131], nell'ipotesi che ci occupa, in cui non c'è, appunto, *in thesi* denuncia di nuove censure nei confronti degli atti sopravvenuti, sembra lecito identificarla nei vizi-motivi già dedotti con il ricorso introduttivo proposto contro l'atto c. d.

---

sostanziale (o di merito) della domanda e oggetto processuale (il provvedimento)»; nota, peraltro, l'autore: «[c]on riferimento all'oggetto *mediato* della domanda, bisogna poi chiarire che cosa davvero esprima l'identità del bene garantito dalla legge e di cui si chiede l'attuazione nel caso concreto» (*ibidem*, 86).

[131] In tal senso, v.: MENCHINI, *Potere cit.*, 220, 232; MIGNONE, *Il ricorso cit.*, 4175 nt. 3; VACCARI, *Il giudicato cit.*, 146; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, 196, 197. Nella manualistica, v.: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 780; NIGRO, *Giustizia cit.*, 241; POLICE, *Lezioni cit.*, 170; SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 341; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 281. Negli stessi termini, con riguardo all'impugnazione degli atti tributari, cfr. Corte Cass., sez. trib., 24 luglio 2018, n. 19616. Dubbio è poi se la *causa petendi* vada identificata nel singolo vizio-motivo o nell'insieme dei vizi-motivi (richiamano il problema: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 780; CLARICH, *Manuale cit.*, 209; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 281): nel primo senso, v. RAMAJOLI, *L'atto introduttivo cit.*, 37; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, spec. 193 nt. 76, 198, 199; diversamente, invece, Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, punto 6. Il *petitum* (immediato) è, infine, identificato nell'annullamento dei provvedimenti impugnati: «[l]'azione di annullamento si distingue, infatti, dalla domanda di risarcimento per gli elementi della domanda, in quanto nella prima la *causa petendi* è l'illegittimità, mentre nella seconda è l'illiceità del fatto; il *petitum* nella prima azione è l'annullamento degli atti o provvedimenti impugnati, mentre nella seconda è la condanna al risarcimento in forma generica o specifica» (Cons. St., a p., 13 aprile 2015, n. 4).

presupposto (oggetto di espressa impugnazione). E ciò appare tanto più vero laddove si arrivi a configurare, come qui si è fatto, una fattispecie procedimentale giuridicamente unitaria, destinata a trarre la sua (in)validità dalla (in)validità dell'atto impugnato. In altri termini, la *causa petendi* cristallizzata nella domanda di annullamento rivolta contro il c. d. atto presupposto rimarrebbe invariata al sopravvenire di nuovi atti nel corso di un giudizio in cui il ricorrente non abbia da muovere nuove censure avverso gli atti sopraggiunti. Non solo, ma, al di là delle apparenze, non sarebbe destinato a mutare neppure il *petitum* (formale) immediato che, anche al sopravvenire dei nuovi atti nel corso del giudizio, sarebbe comunque da identificare nella originaria richiesta della misura demolitoria contenuta nella domanda di annullamento proposta avverso il c. d. atto presupposto, unica variazione potendosi riscontrare (non già, appunto, nella richiesta di una nuova misura[132] ma) soltanto nell'oggetto di quella misura, destinato ad espandersi (dall'atto espressamente impugnato) ai nuovi atti sopravvenuti. È poi senz'altro destinato a rimanere immutato (anche) il *petitum* mediato, da identificare nel bene della vita controverso, giusta la già ricordata concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (pure) di legittimità e il correlativo criterio con cui andrebbe ricostruita la fattispecie procedimentale oggetto di cognizione del giudice.

La dottrina sembra, peraltro, di diverso avviso, a guardare almeno al suo insegnamento secondo il quale il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri si differenzierebbe dal ricorso per motivi aggiunti c. d. propri perché mentre il secondo determinerebbe un mutamento della *causa petendi*, il primo

[132] Per l'aggiunta – inammissibile per il divieto dei *nova* in appello, *ex* art. 104, comma 1, c. p. a. – della domanda risarcitoria alla domanda di annullamento, cfr., ad esempio, Cons. St., V, 06 dicembre 2022, n. 10696.

darebbe invece luogo soltanto ad un mutamento del *petitum*[133]. Al massimo, si precisa che «[Pertanto,] in maniera diacronica, è venuta formandosi una domanda cumulativa, composta - alla stregua di tutte le domande giudiziali - di *petitum* e *causa petendi*, con questa particolarità: che, trattandosi di cumulo oggettivo, detti elementi risultano duplicati, triplicati, ecc., ossia commisurati al numero degli atti "oggetto" del giudizio»[134].

---

[133] «Mentre i primi [i motivi aggiunti c. d. propri] arricchiscono la *causa petendi* del ricorso introduttivo, lasciandone immutato il *petitum*, i secondi [i motivi aggiunti c. d. impropri] incidono proprio su quest'ultimo, traducendosi nell'impugnazione di un provvedimento connesso a quello *sub iudice*, con deduzione degli stessi (invalidità derivata) o anche di diversi vizi di legittimità (invalidità autonoma)» (QUARANTA-LOPILATO, *Il processo cit.*, 431. *Adde*: CARINGELLA-GIUSTINIANI-PROTTO-TARANTINO, *Codice cit.*, 280; CARINGELLA-PROTTO (A CURA DI), *Codice cit.*, 551; CHIEPPA (DIRETTO DA), *Coìdice cit.*, 320; CIRILLO (DIRETTO DA), *Diritto cit.*, 382; TRIMARCHI, *I motivi cit.*, 948. Nella manualistica, v.: POLICE, *Lezioni cit.*, 189; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 303. Non diversa è la posizione di Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, che, senza fare anch'essa alcuna distinzione tra l'ipotesi in cui il ricorrente (originario) abbia mosso nuove censure nei confronti degli atti sopravvenuti e l'ipotesi in cui rilevi solo la c. d. invalidità derivata, così conclude: «[i]n conclusione, avuto riguardo alla prima questione sottoposta all'Adunanza plenaria, deve enunciarsi il seguente principio di diritto: "nel giudizio impugnatorio di legittimità, l'unicità o pluralità di domande proposte dalle parti, mediante ricorso principale motivi aggiunti o ricorso incidentale, si determina esclusivamente in funzione della richiesta di annullamento di uno o più provvedimenti"».

[134] MIGNONE, *Il ricorso cit.*, 4176, cui *adde* pp. 4191, 4220, il quale, conseguentemente, all'istituto regolato dal previgente art. 21, comma 1, l. n. 1034 del 1971, modificato dall'art. 1 l. n. 205 del 2000, ha proposto «di assegnare la denominazione di "ricorso integrativo", essendo costituito da *petitum* e *causa petendi* proprii, ma inserito in un ricorso principale pendente». Coerentemente, la stessa dottrina si pronuncia per la pluralità di azioni (giurisdizionali), «nel senso che ad una prima azione

Invero, però, se si conviene con le cose dette, la differenza tra il ricorso per motivi aggiunti c. d. propri e il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri andrebbe così meglio articolata: nel primo caso, si avrebbe un ampliamento della *causa petendi*, fermo restando invece il *petitum* (immediato); nel secondo caso, fermo sempre restando quest'ultimo (per la ragione già spiegata e cioè che ad estendersi sarebbe l'oggetto dell'annullamento, non già il tipo di misura richiesta al giudice), la *causa petendi* sarebbe invece destinata a mutare solo quando il ricorrente avesse denunciato, nei confronti degli atti sopravvenuti, vizi loro propri; altrimenti, quando questi avesse dedotto semplicemente la c. d. invalidità derivata di quegli atti, anch'essa sarebbe destinata a rimanere immutata, al pari del *petitum* (immediato). D'altra parte, quando si tratta di applicare il principio del *ne bis in idem* ad ipotesi in cui il decidente sia chiamato a giudicare (della validità) di atti connessi con quello/i già impugnato/i, non si esita a ravvisare identità di azioni e, quindi, di *causa petendi* e di *petitum* (immediato), così, appunto, da poter dichiarare inammissibile il ricorso introitato per la decisione[135]. Sembra, dunque, potersi concludere agevolmente che quando il ricorrente (avverso un atto c. d. presupposto) non abbia da far valere censure nuove nei confronti degli atti sopravvenuti non si hanno tante domande giudiziali e tante azioni (di annullamento) quanti sono gli atti sopravvenuti, ma un'unica domanda e una sola

d'annullamento ne segue altra, di identica natura, con *petitum* riguardante l'atto sopravvenuto» (*ibidem*, 4190).

[135] In tal senso è la già ricordata giurisprudenza riguardante impugnazioni di atti connessi presso sedi diverse, la quale, nel fare applicazione della regola dell'alternatività onde evitare la violazione del *ne bis in idem*, parla senz'altro di identità di *causa petendi* e di *petitum* nelle due domande proposte, cfr.: Cons. St., VI, 25 novembre 2019, n. 7987; T. A. R. Veneto, Venezia, II, 5 marzo 2020, n. 230. Cfr., pure, T. A. R. Calabria, Catanzaro, II, 03 gennaio 2022, n. 4.

azione – da identificare in quella proposta contro l'atto c. d. presupposto - e, pertanto, al principio della domanda non resterebbe spazio.

Anche a non voler convenire con quanto precede, diverse altre ragioni appaiono comunque in grado di privare di rilevanza il principio della domanda rispetto alla tesi prospettata.

17. L'attenuazione del principio di immutabilità della domanda giudiziale nella giurisprudenza sia amministrativa che civile.

Una prima ragione potrebbe rinvenirsi in quella giurisprudenza orientata a valutare l'identità della domanda giudiziale con estrema larghezza, individuando il limite invalicabile nella identità del bene della vita conteso o, se si preferisce, della «vicenda sostanziale» o della «pretesa» e nella necessità di salvaguardare il diritto di difesa. «Come è noto, si ha semplice *emendatio* quando si incida sulla *causa petendi* in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul *petitum*, nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere. / Viceversa si ha *mutatio libelli* quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e, particolarmente, su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema di indagine e si spostino i termini della controversia…»[136]. A sua volta, il principio di corrispondenza

[136] Così, *ex multis*, Cons. St., IV, 07 gennaio 2020, n. 115. In termini sostanzialmente identici, la Corte di Cassazione: «[è]

tra il chiesto e il pronunciato viene così declinato: «[v]a premesso che l'art. 112 Cod. proc. civ., in base al quale il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa, deve intendersi violato, secondo il costante indirizzo giurisprudenziale, allorché il giudice alteri *petitum* e *causa petendi* pronunciandosi in merito ad un bene diverso da quello richiesto, neppure implicitamente compreso nella domanda o qualora ponga a fondamento della decisione fatti o

---

infatti incontrastato l'enunciato, più volte ribadito da questa Corte, secondo cui si ha "*mutatio libelli*" quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un "*petitum*" diverso e più ampio oppure una "*causa petendi*" fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e particolarmente su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema d'indagine e si spostino i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo; si ha, invece, semplice "*emendatio*" quando si incida sulla "*causa petendi*", in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul "*petitum*", nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere (vedi *ex plurimis*, Cass. 20/07/2012 n. 12621, Cass. 28/01/2015 n. 1585 e, da ultimo, Cass. 13/8/2018 n. 20716). / È stato altresì rimarcato che la diversa quantificazione o specificazione della pretesa, fermi i fatti costitutivi di essa, non comporta prospettazione di una nuova "*causa petendi*" in aggiunta a quella dedotta in primo grado e, pertanto, non dà luogo ad una domanda nuova, come tale inammissibile in appello ai sensi dell'art. 345 c.p.c.» (Corte Cass., sez. lav., 15 gennaio 2019, n. 834). E ancora: «[l]a modificazione della domanda ammessa a norma dell'art. 183 c.p.c., può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (*petitum* e *causa petendi*), sempre che la domanda così modificata risulti in ogni caso connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio, e senza che per ciò solo si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte ovvero l'allungamento dei tempi processuali» (Corte Cass., sez.

situazione estranei alla materia del contendere, introducendo nel processo una *causa petendi* nuova o diversa rispetto a quella contenuta nella domanda; è invece a lui consentito l'esame di una questione non espressamente formulata qualora questa debba ritenersi tacitamente proposta, in quanto in rapporto di necessaria connessione o compresa in quelle espressamente formulate; naturalmente spetta al giudice interpretare la domanda proposta, tenendo presente il contenuto sostanziale della domanda (*petitum* e *causa petendi*) quale desumibile dagli atti del giudizio e dalle allegazioni delle parti, ma senza sostituire alla domanda proposta una diversa domanda, cadendo altrimenti nella pronuncia *ultra* od *extra petita*…»[137].

In sostanza, nella giurisprudenza dei supremi organi di giustizia, sembra esserci consonanza nel ritenere limite ultimo al mutamento della domanda giudiziale l'immutazione del bene della vita controverso (che, poi, in fin dei conti, rappresenta il *petitum* mediato), limite oltrepassato il quale soltanto si potrà dire che la domanda giudiziale sia variata. Ma se così è, nell'ipotesi qui considerata, non solo il bene della vita (e, quindi, il c. d. *petitum* mediato) resta sicuramente identico

---

un., 15 giugno 2015, n. 12310). «Il principio è stato, quindi, recentemente ribadito anche con specifico riferimento ai diritti cd. eterodeterminati…, ritenendosi ammessa la modifica in corso di causa della domanda originaria, mediante l'allegazione di un diverso fatto costitutivo, che ne comporti la sostituzione con una nuova domanda ad essa alternativa, purché abbia ad oggetto il medesimo bene della vita e siano rispettate le preclusioni processuali previste dall'art. 183 c.p.c. (Cass., 31 luglio 2017, n. 18956)» (Corte Cass., III, 21 novembre 2017, n. 27566).

In argomento, limitatamente ai *nova* in appello, v. SAITTA F., *La «correzione del tiro» nel processo amministrativo: oscillazioni giurisprudenziali in tema di* emendatio *e* mutatio libelli, in *Dir. e proc. amm.* 2020, 663 seg..

[137] Cons. St., V, 19 ottobre 2020, n. 6308. Analogamente: Cons. St., V, 29 ottobre 2014, n. 5361; Cons. St., V, 20 marzo 2023, n. 2800.

ma anche il fatto costitutivo resta immutato, giacché i vizi fatti valere in giudizio sono unicamente quelli contenuti nella domanda originaria; e, a ben vedere, persino il *petitum* (immediato) resta uguale, posto che si assiste, tutt'al più, ad un ampliamento di esso allo scopo di «renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere» e non già ad «un *petitum* diverso e più ampio» (se è vero che la misura richiesta - l'annullamento - rimane invariata e se ne vede ampliare solo l'oggetto). Sembra ben possibile pertanto concludere, alla stregua della giurisprudenza richiamata, che la domanda giudiziale non subisca alcuna *mutatio* e che, pertanto, da questo punto di vista, supporre che non sia necessario impugnare gli atti sopravvenuti non implica violazione del principio della domanda.

18. Attenuazioni del principio della necessaria espressa impugnazione degli atti amministrativi.

Altra ragione per la quale il principio della domanda non andrebbe sopravvalutato può rinvenirsi pure nel fatto che già nella prospettiva tradizionale è ben possibile rintracciare molteplici ipotesi in cui quel principio non viene visto come ostacolo all'annullamento di atti non espressamente impugnati.

Così, allorché la serie procedimentale sia costituita dagli atti c. d. preparatori e dal c. d. provvedimento (finale) si ritiene pacificamente rituale l'impugnazione di quest'ultimo - unico atto dotato di autonoma capacità lesiva - , senza che occorra, invece, anche impugnare formalmente l'atto «preparatorio» che lo renda invalido (in via «derivata»); a maggior ragione, non si ritiene neppure necessaria la rituale impugnazione degli atti «preparatori» intermedi tra quello supposto invalido

(per vizi propri) e il c. d. provvedimento (finale)[138]. Analogamente, nel caso di un c. d. vizio radicale o genetico, il principio della domanda non sembra suscitare dubbi sull'indiscriminato travolgimento dell'intera sequenza di atti a monte della quale l'atto radicalmente viziato si situi[139]. Nella stessa direzione potrebbe pure deporre il travolgimento del contratto a valle del procedimento di evidenza pubblica oggetto di annullamento, indipendentemente da come venga qualificato il suo stato patologico, qualora se ne ammetta la rilevabilità d'ufficio[140]. Neppure va trascurato che nel caso eccezionale in cui si ammette la disapplicazione (d'ufficio), da parte del giudice amministrativo, di un atto regolamentare nel

[138] «Si ritiene...che l'impugnazione del provvedimento conclusivo possa essere direttamente fondata sui vizi degli atti preparatori, anche quando tali atti non vengano espressamente e nominativamente impugnati» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 189, ed ivi le citazioni giurisprudenziali). Si può aggiungere che l'annullamento dell'atto di conferma sia destinato a travolgere pure l'atto confermato sebbene quest'ultimo non espressamente impugnato (VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 712 nt. 323, anche per i necessari riferimenti dottrinali).

[139] Cfr., per esempio: T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 24 aprile 2018, n. 952; T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 02 dicembre 2019, n. 13767; T. A. R. Lazio, Roma, III, 18 marzo 2020, n. 3373. Sui c. d. vizi radicali, v. IUDICA G., *I vizi "radicali" nel procedimento amministrativo ed il loro trattamento processuale*, in *Dir. e proc. amm.* 2019, 373 seg..

[140] Sulla questione della rilevabilità d'ufficio o su domanda di parte dell'inefficacia del contratto, v., in termini riassuntivi, anche per le necessarie indicazioni bibliografiche, GUZZARDO, *Annullamento cit.*, 2738 nt. 58. Ritiene implicito alla domanda di annullamento della procedura di evidenza pubblica il travolgimento del contratto DE GIORGI G., *Poteri d'ufficio del giudice e caratteri della giurisdizione amministrativa*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario cit.*, 36, 37. Per l'argomento richiamato nel testo, sotto, peraltro, differente contesto normativo, cfr.: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 145 seg.; SPAMPINATO, *Sulla sopravvenuta cit.*, 557.

giudizio proposto avverso l'atto attuativo, si ha un'ulteriore deroga all'onere di rituale impugnazione degli atti amministrativi e, quindi, al principio della domanda, deroga che - come, in genere, si ritiene - troverebbe la sua ragion d'essere nel principio della gerarchia delle fonti[141]. Si aggiunga, infine, che secondo un orientamento della giurisprudenza «[n]el processo amministrativo, uno degli elementi indefettibili del ricorso è l'individuazione degli atti impugnati che deve essere operata non con riferimento alla sola epigrafe, bensì in relazione all'effettiva volontà del ricorrente, desumibile dal tenore complessivo del gravame e dal contenuto delle censure dedotte; sicché è possibile ritenere che sono oggetto di impugnativa tutti gli atti che, seppure non espressamente indicati tra quelli impugnati ed indipendentemente dalla loro menzione in epigrafe, costituiscono senz'altro oggetto delle doglianze di parte

[141] Come è noto, è pacifico che il ricorso proposto avverso un provvedimento (ablatorio) sia inammissibile se viene omessa l'impugnazione dell'atto individuale a monte, per esempio, un diniego espresso (cfr. T. A. R. Sicilia, Palermo, III, 16 febbraio 2012, n. 400; T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1161) o tacito (cfr.: T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1156). Quando invece l'atto a monte è ad efficacia plurisoggettiva, sorge il dubbio se possa essere oggetto di disapplicazione pur non essendo stato espressamente impugnato, questione sulla quale la posizione della giurisprudenza è quella sintetizzata nel testo, cfr.: T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 05 marzo 2011, n. 312; T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 07 aprile 2015, n. 945; Cons. St., II, 9 gennaio 2020, n. 219. Su quest'ultima delicata problematica, v., *amplius*, MASSA, *Regolamenti cit.*, cap. VIII, che collega il potere di disapplicazione pure al principio *iura novit curia*, atteso che, come chiarito a p. 492 (cui *adde* p. 534), «[n]essuno dubita che il principio *iura novit curia* obblighi il giudice a porsi autonomamente il problema dell'esistenza, dell'efficacia e dell'applicabilità al caso della norma in base alla quale intende decidere il caso». *Adde*: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 256 seg.; MENCHINI, *La connessione cit.*, par. 6.

ricorrente in base ai contenuti dell'atto di ricorso»[142].

19. Il potere del giudice amministrativo di modulare gli effetti dell'annullamento e la sua possibile rilevanza.

Il principio della domanda si è rivelato recessivo anche in un'altra ipotesi che ai nostri fini può risultare particolarmente significativa. Ci si vuol riferire all'orientamento che, in forza del principio di effettività della tutela giurisdizionale, è arrivato ad intestare al giudice amministrativo il potere di graduare, sotto il profilo temporale, gli effetti dell'annullamento[143]. Infatti, lo stesso principio potrebbe essere

[142] T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 13 marzo 2022, n. 417. Cfm. T. A. R. Campania, Salerno, I, 29 aprile 2021, n. 1068.

[143] Come è noto, il *leading case* è rappresentato da Cons. St., VI, 10 maggio 2011, n. 2755, ripresa, poi, limitatamente alla *prospective overruling*, da Cons. St., a. p., 22 dicembre 2017, n. 13. Più recentemente, v.: Cons. St., I, 30 giugno 2020, n. 1233; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 11 febbraio 2021, n. 1737. Sull'orientamento, v.: LA FEMINA N., *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi*, Milano, 2018. L'orientamento ha suscitato un ampio dibattito (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 83 seg.). Dal canto suo, «...la dottrina minoritaria, sostenitrice della praticabilità della tecnica modulatoria nella sua duplice accezione di strumento finalizzato a consentire pronunce di annullamento irretroattive e sentenze di annullamento a effetti solo conformativi, evidenzia come la stessa costituisca strumento di attuazione del principio di effettività della tutela, sancito e riconosciuto dallo stesso codice del processo amministrativo» (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 119). Tra i favorevoli all'orientamento in discorso, cfr., in vario modo: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 173 seg.; DE GIORGI, *Poteri cit*, 54 seg.; LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 103 seg., 272 seg.; SANDULLI M. A., *Premessa: il ruolo del giudice amministrativo e i limiti al potere giurisprudenziale di interpretazione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario cit.*, par. 2.4; SILVESTRI, *Potere cit.*, 100 nt. 8. Tra le critiche, invece, qui si segnala proprio

utilmente invocato nell'ipotesi qui presa in considerazione, per legittimare il giudice amministrativo a modulare gli effetti dell'annullamento rispetto al suo «oggetto», cioè in relazione a quegli atti che sopravvengono nel corso del giudizio, sebbene non espressamente impugnati. Il fatto, poi, che, così opinando, il giudice amministrativo verrebbe in «soccorso» ad una sola parte – il ricorrente che abbia agito contro l'atto c. d. presupposto – , non sembra di ostacolo ove solo si osservi che il riconoscimento, in capo al giudice, del potere di annullare d'ufficio gli atti sopravvenuti potrebbe apparire giustificato dall'esigenza di riequilibrare la posizione di quella parte, la quale ha subito l'esercizio del potere amministrativo in costanza di giudizio (per via dell'emanazione degli atti successivi) nonostante avesse messo in dubbio la validità dell'intera fattispecie seriale impugnando l'atto c. d. presupposto[144]. All'ipotesi considerata resterebbe, poi,

quella per cui esso urterebbe (proprio) con il principio della domanda e di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, atteso che «[a] fronte di una domanda di annullamento, tesa in quanto tale ad ottenere la rimozione con efficacia retroattiva dell'atto lesivo, il giudice amministrativo ometterebbe di fornire al ricorrente l'utilità esattamente richiesta, pur avendo accertato la fondatezza dei motivi dedotti e l'illegittimità dell'atto impugnato. In tal modo si esporrebbe, da un lato, al vizio di omissione di pronuncia, dall'altro, a quello di ultrapetizione in quanto, nei casi in cui dispone il solo effetto confermativo, interverrebbe d'ufficio ad attribuire al ricorrente un'utilità diversa da quella richiesta» (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 87, 88). È noto infine che, «in casa nostra», anche la Corte Costituzionale si riserva di modulare gli effetti della propria pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge, cfr., per esempio, Corte Cost. 2 dicembre 2019, n. 246.

[144] «Se, in effetti, l'esercizio di siffatti strumenti [cioè, dei poteri d'ufficio] non può suscitare plauso quando, per loro effetto, una delle parti finisca per acquisire un'ingiustificata posizione di supremazia processuale, al contrario, i rimedi medesimi vanno invece apprezzati, quando, loro tramite, si miri a riportare le

sicuramente estraneo il rischio che, così modulando d'ufficio gli effetti dell'annullamento, il giudice amministrativo proceda ad un bilanciamento di interessi che non gli competerebbe[145].

A questo punto del discorso, se proprio, comunque, non si riuscisse a fare a meno di una cieca osservanza del principio della domanda, una valida alternativa all'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti (cui conducono le tesi qui prospettate) potrebbe sembrare quella di accontentarsi che il ricorrente (originario) possa allargare l'oggetto del *petitum* annullatorio ai nuovi atti sopravvenuti denunciandone l'invalidità (*in thesi*, solo «derivata») espressamente e puntualmente mediante una semplice memoria difensiva[146]. Soluzione, certo, ancora

---

parti su una posizione di parità, originariamente mancante. / Il che effettivamente può avvenire nel processo amministrativo, giacché la posizione di supremazia rivestita dall'Amministrazione, derivante dalla titolarità dei poteri imperativi che le competono nel rapporto sostanziale, ben può riflettersi anche sul rapporto processuale» (VOLPE F., *Spunti di giustapposizione tra il sistema processuale tedesco e quello italiano, in materia di poteri d'ufficio del giudice amministrativo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario cit.*, 161).

[145] «A ben vedere, quando fa ricorso alla tecnica modulatoria il giudice non opera un bilanciamento tra interessi – come invece fa a monte l'amministrazione nello stabilire la modalità più opportuna per perseguire l'interesse pubblico alla cui cura è istituzionalmente preposta – ma bilancia piuttosto gli effetti che deriverebbero dalla pronuncia di annullamento ed interviene ad adottare la soluzione più opportuna che consenta di evitare, o almeno di contenere, le conseguenze pregiudizievoli ad essa legate» (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 272, 273).

[146] Il divieto di interscambiabilità tra i due mezzi processuali (ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri e memoria difensiva) andrebbe, dunque, circoscritto alle sole ipotesi in cui nei confronti dell'atto sopravvenuto il ricorrente non abbia da far valere nuove censure, diverse da quelle già mosse con il ricorso introduttivo proposto avverso il c. d. atto presupposto (come nella fattispecie di cui in T. A. R. Molise, Campobasso, I, 6 giugno

formalistica e di ripiego, ma che almeno consentirebbe di escludere un onere da assolvere con modalità ben più gravose (basti confrontare l'art. 43, comma 1, con l'art. 73, comma 1, c. p. a.!).

2016, n. 221, che invoca il divieto). Per l'orientamento che ammette l'impugnazione mediante semplice memoria di un atto sopravvenuto nel corso del giudizio di ottemperanza cfr. Cons. St., VI, 09 gennaio 2023, n. 223.

PARTE V:

ALTRE POSSIBILI OBIEZIONI

20. Sulla pretesa stabilità del rapporto amministrativo a cui afferisce il c. d. atto presupposto.

Aggirato il presunto ostacolo rappresentato dal principio della domanda, altre obiezioni potrebbero prospettarsi nei confronti della esclusione – qui sostenuta - dell'onere di impugnare gli atti sopravvenuti viziati (unicamente) da invalidità «derivata».

Nella logica della giurisprudenza detto onere posto a carico di chi abbia già impugnato l'atto c. d. presupposto, sembrerebbe rispondere primariamente all'esigenza di stabilizzare il rapporto amministrativo *sub iudice*, ancora in corso di svolgimento[147]. È eloquente in tal senso quanto talora

[147] A proposito della *ratio* dell'onere impugnatorio, MARRA, *Il termine cit.*, 251, 252 (cui *adde* p. 50 nt. 104), sulla scorta di F. Benvenuti, afferma: «[n]elle prime pagine di questo studio si è sottolineato come la scelta di un modello processuale incentrato sul termine di decadenza trovi la sua giustificazione nella necessità di assicurare, prima e più di ogni altro valore, la certezza dei rapporti giuridici di diritto pubblico o, più esattamente,...l'efficacia del provvedimento amministrativo. E si è visto che tale esigenza di certezza si realizza precisamente attraverso la consumazione del potere di provocare l'annullamento dell'atto amministrativo se il potere stesso non viene esercitato entro il termine. / La preferenza accordata nel processo amministrativo all'esigenza della certezza rispetto a quella della giustizia si spiega sulla base di considerazioni extraprocessuali e segnatamente in considerazione del fatto che l'amministrazione – proprio per la specifica funzione cui è preposta e per le regole che ne disciplinano l'agire - per giungere ad adottare il provvedimento impugnato dovrebbe avere già seguito un criterio di giustizia. Infatti, "il processo amministrativo, anche storicamente, proviene da una prima delibazione in punto di verità e di giustizia, che è fatta attraverso il procedimento che porta alla deliberazione del provvedimento originario o attraverso i processi che in sede di autotutela spontanea o contenziosa possano o debbano essere stati esperiti nel seno dell'amministrazione"». E sul dato per cui «la fissazione

si afferma: «[l]a circostanza, infatti, che l'atto finale possa essere inficiato da invalidità derivata dai vizi dell'atto preparatorio non esclude che una tale invalidità debba essere dedotta attraverso i rimedi tipici del processo impugnatorio, per cui, in mancanza, l'atto viziato si consolida e non è più impugnabile»[148].

Se non che, anche sotto quest'aspetto, il suddetto onere appare decampato, in quanto destinato ad assecondare un'esigenza – appunto, la stabilità del rapporto amministrativo controverso – che, nella situazione considerata – quella in cui chi abbia impugnato un atto c. d. presupposto non abbia da far valere censure nuove nei confronti degli atti sopravvenuti nel corso di quel giudizio - , non sembra correre pericolo alcuno. Dovendosi, infatti, supporre che la giurisprudenza abbia in mente il rapporto amministrativo al quale afferisce l'atto espressamente impugnato, è facile osservare che, con la proposizione del suo ricorso introduttivo, il ricorrente abbia già «minato» alla base la stabilità di quel rapporto nella sua interezza e non già per il solo segmento – il c. d. atto presupposto - fatto oggetto di espressa impugnazione. Infatti, come già in precedenza notato, le procedure amministrative sono, almeno nei loro atti principali (che potremmo denominare «miliari»), fattispecie tipiche, standardizzate, e perciò prevedibili nei loro successivi sviluppi[149]. Se così è, con la proposizione del ricorso

di termini di decadenza brevi [per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi]...è comune a diversi Paesi europei», ma «anche in Paesi extraeuropei, come il Canada e gli Stati Uniti. Persino in Cina...», come pure nell'UE, v. *ibidem*, 136, 137.

[148] T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530. Cfm.: Cons. St., I, 30 aprile 2010, n. 1969; Cons. St., I, 17 agosto 2010, n. 3807.

[149] Sulla distinzione tra procedimenti necessari e procedimenti non necessari, v. SANDULLI, *Manuale cit.*, 623; già, ID., *Il*

introduttivo (avverso l'atto c. d. presupposto) il *thema decidendum* è già stato cristallizzato e, qualora il ricorrente non abbia da far valere nuove censure contro gli atti sopravvenuti, questi non avrebbero nulla da aggiungere alla lesione già inferta al ricorrente dall'atto c. d. presupposto. Per la ora rilevata caratteristica propria della fattispecie procedimentale, impugnare un atto amministrativo autonomamente lesivo – il c. d. atto presupposto - per contestarne la legittimità appare, dunque, già sufficiente a mettere a rischio la stabilità dell'intera procedura alla quale l'atto stesso appartiene, nulla potendo aggiungere, da questo punto di vista, l'impugnazione espressa degli atti sopravvenuti nel corso del giudizio, beninteso, sempre che il ricorrente (originario) non abbia da denunciare vizi loro propri. Il nuovo ricorso (per motivi aggiunti c. d. impropri o autonomo che sia) proposto avverso l'atto sopravvenuto non servirebbe perciò ad altro che a

---

procedimento cit., 85-96.

L'esempio della procedura di affidamento degli appalti pubblici può essere eloquente, come dimostra la giurisprudenza che ne ha enucleato le distinte fasi: «[i]n questa prospettiva sono state individuate tre autonome, ancorché connesse, fasi del procedimento amministrativo di scelta del contraente, che si susseguono in sequenza cronologica: i) la prima fase è relativa alla tempestività della domanda e alla integrità dei plichi; ii) la seconda fase riguarda il riscontro della sussistenza dei requisiti generali e speciali (economico - finanziari e tecnico-organizzativi) di partecipazione della impresa; iii) la terza fase attiene all'accertamento della presenza degli elementi essenziali dell'offerta. Nella scansione procedimentale è individuabile anche una quarta fase che è quella successiva all'aggiudicazione dell'appalto nel corso della quale la stazione appaltante svolge un controllo sul possesso dei requisiti da parte del contraente scelto all'esito della gara» (Cons. St., VI, 14 luglio 2014, n. 3663. Cfm. Cons. St., VI, 12 settembre 2014, n. 4662. E già Cons. St., a. p., 25 febbraio 2014, n. 9). L'argomento di cui nel testo, da me già avanzato negli scritti di cui alla nota n. 25, è ora ripreso da PAMPANIN, *Principio cit.*, 1367 seg., 1375 seg..

riprodurre gli originari motivi di ricorso per estenderli espressamente al predetto atto[150]. Un tale ordine di idee non sembra venire scalfito neppure dalla considerazione che l'atto sopravvenuto possa implicare ulteriori valutazioni di interessi relativi al destinatario o ai terzi – come suole esprimersi la giurisprudenza - , perché dette valutazioni, finché non siano state fatte oggetto di specifica critica da parte del ricorrente (originario) mediante proposizione di nuove censure ad esse direttamente rivolte, saranno destinate a rimanere del tutto estranee al *thema decidendum*, già compiutamente delineato – si ribadisce - con il ricorso introduttivo.

21. Sull'irrilevanza dell'art. 43, comma 1, c. p. a..

Una consistente obiezione al quadro fin qui tracciato potrebbe ancora venire dal già ricordato art. 43, comma 1, c. p. a., ove da esso si volesse trarre l'illazione, analoga a quella già fatta in relazione ad una corrispondente disposizione di legge anteriore al codice e secondo la quale non potrebbe concepirsi alcuna efficacia caducante dell'annullamento giurisdizionale giacché, nel momento in cui la citata disposizione codicistica prevede il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, essa addosserebbe implicitamente sul ricorrente (originario) l'onere di impugnare espressamente qualsiasi atto sopravvenuto connesso con l'atto c. d. presupposto, già oggetto di impugnazione, senza dover differenziare tra l'ipotesi in cui lo stesso ricorrente abbia da far valere la sola loro invalidità «derivata» e l'ipotesi in cui, invece, abbia da far valere vizi

[150] Peraltro, per la necessità di rispettare il principio di autosufficienza dell'atto introduttivo sarebbe inammissibile il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri «*per relationem*», che rimandi cioè al ricorso introduttivo, cfr.: T. A. R. Sicilia, Catania, I, 2 marzo 2017, n. 413; T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 30 maggio 2023, n. 481.

propri di ciascuno di quegli atti[151].

Tuttavia, a parte il fatto che, come già si è visto, la giurisprudenza è irremovibile nel configurare una forma di invalidità derivata - quella c. d. ad efficacia caducante – in relazione alla quale non occorre alcuna impugnazione, l'argomento finisce per dare per scontato ciò che scontato non è affatto e cioè che quella disposizione debba trovare applicazione anche all'ipotesi in cui il ricorrente (originario) non abbia da far valere, nei confronti degli atti sopravvenuti, vizi loro propri, vizi cioè diversi da quelli già denunciati avverso l'atto c. d. presupposto. Al contrario, una volta ammessa la caducazione automatica di quegli atti (come qui sostenuto), l'art. 43, comma 1, cit. rimarrebbe decampato: esso, infatti, troverebbe spazio soltanto nell'ipotesi in cui il ricorrente abbia da muovere nei confronti degli atti sopravvenuti censure nuove rispetto a quelle originariamente denunciate nei confronti dell'atto c. d. presupposto[152]. E se poi si volesse aggiungere che funzione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri sia unicamente quella di concentrare nello stesso processo l'intera vicenda sostanziale inerente a un medesimo bene della vita[153], risulterebbe senz'altro più aderente, rispetto a questa *ratio*, tener fuori dall'ambito applicativo del predetto articolo l'ipotesi qui considerata, nella quale l'intera vicenda sostanziale è già tutta delineata nella domanda giudiziale contenuta nel ricorso introduttivo

[151] Per questo tipo di argomento – già proposto, come accennato, anche sotto il previgente art. 21, comma 1, secondo periodo, l. n. 1034 del 1971, modificato dall'art. 1, comma 1, l. 21 luglio 2000, n. 205 – , cfr.: ANCORA, *L'invalidità cit.*, 43; CACCIAVILLANI, *Sul ricorso cit.*, 200, 201; CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 281; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 250; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1350; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 82.

[152] In termini opposti, sotto il previgente regime e sulla base del dato testuale allora vigente, v. MIGNONE, *Il ricorso cit.*, 4176.

[153] V. la nota n. 91.

(proposto avverso l'atto c. d. presupposto), posto che, come si è già chiarito, quella domanda appare destinata a rimanere immutata (sotto il profilo sia della *causa petendi*, sia del *petitum* immediato e mediato) nonostante il sopraggiungere dei nuovi atti[154]. Così, tra l'altro, l'istituto dei motivi aggiunti c. d. impropri verrebbe riportato alla sua naturale funzione, quella di essere solamente un mezzo (processuale) per ampliare il *thema decidendum* originario, fissato nel ricorso introduttivo, e, quindi, di essere strumento da utilizzare soltanto quando nel corso di un giudizio siano emersi vizi di cui il ricorrente non avesse ancora avuto conoscenza al momento della proposizione del ricorso introduttivo[155] o quando, appunto, il ricorrente (originario) abbia da muovere verso gli atti sopraggiunti censure nuove (rispetto a quelle già mosse nei confronti dell'atto c. d. presupposto)[156]. Viene, dunque, a cadere un altro dei possibili argomenti contrari alla generalizzata soppressione dell'onere di «inseguire» gli atti sopraggiunti.

---

[154] V. il par. 16.

[155] Per unanime interpretazione, il ricorso per motivi aggiunti c. d. propri attiene all'ipotesi in cui emergano nuovi vizi di legittimità dopo la scadenza del termine di decadenza, i quali siano riferibili ad atti (endoprocedimentali) o a provvedimenti (finali) già emanati al tempo di detta scadenza (v., per tutti, MENCHINI, *La connessione cit.*, 1125 nt. 35).

[156] Qui si tralascia la questione – in questa sede non rilevante - se la proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, anziché un ricorso autonomo, rappresenti una mera facoltà o un vero e proprio onere, come sembrerebbe, peraltro, più coerente con la *ratio* dell'istituto sopra privilegiata. In materia di appalti pubblici, data la formulazione dell'art. 120, comma 7, c. p. a., la proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri sarebbe un onere, v.: T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 gennaio 2021, n. 610; T. A. R. Lazio, Roma, III, 07 settembre 2021, n. 9531.

22. Sull'irrilevanza dell'obbligo di pagamento del contributo unificato tributario in caso di proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri.

Ultima possibile obiezione alla negazione del suddetto onere potrebbe trovare sostegno nell'art. 13, comma 6*bis*.1, t. u. 30 maggio 2002, n. 115, il quale, nel contemplare, nel suo ultimo periodo, gli atti processuali che determinano una maggiorazione nel pagamento del contributo unificato tributario, vi ricomprende pure «i motivi aggiunti che introducono domande nuove»; dal che si potrebbe esser tentati a intravedere il pericolo di un'elusione del predetto obbligo di pagamento nel ritenere superflua l'impugnazione espressa degli atti sopravvenuti, pericolo, d'altra parte, ben presente nella giurisprudenza che ricostruisce la funzione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, come anche del ricorso cumulativo[157].

Come è noto, nell'interpretare quella disposizione non si può ormai prescindere da quanto la Corte di Giustizia dell'UE ha avuto modo di decidere «[s]ul cumulo dei contributi unificati versati nel contesto di una stessa procedura giurisdizionale amministrativa in materia di appalti pubblici», con statuizioni che sono (infatti) sicuramente suscettibili di essere estese anche fuori da quell'ambito. Per la Corte di Lussemburgo, dunque, «un'applicazione multipla di tributi giudiziari» non contrasta con il diritto dell'UE e, specificatamente con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, «solo se gli oggetti dei ricorsi o dei motivi aggiunti sono effettivamente distinti e costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente», aggiungendo che «[n]ell'ipotesi di contestazione di una parte interessata, spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi

[157] V. la nota n. 91.

dedotti dal medesimo nel contesto dello stesso procedimento. Il giudice nazionale, se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi»[158].

Ebbene, se è vero che, giusta le cose dette prima, quando il ricorrente non abbia da far valere nuove censure nei confronti degli atti sopravvenuti la domanda giudiziale originaria sarebbe destinata a rimanere immutata (sotto il profilo sia della *causa petendi* che del *petitum* mediato e immediato), verrebbe a mancare, proprio in questa ipotesi, quella «effettiva distinzione tra gli oggetti del ricorso o dei motivi aggiunti» e quell'«ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente» di cui parla la Corte di Lussemburgo per individuare i presupposti necessari per l'insorgenza dell'obbligo di pagamento del contributo unificato nel caso di proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri. L'esclusione di un siffatto obbligo fa venir meno il pericolo di una sua elusione e, quindi, indirettamente il fondamento dell'obbligo di chi abbia impugnato un atto c. d. presupposto di gravare pure gli atti sopravvenuti nel corso del giudizio. Anche l'ultimo ostacolo alla soppressione di un tale onere sembra, dunque, superabile.

---

[158] Corte Giust. UE, V, 6 ottobre 2015, C-61/14, *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato*). Sulla problematica, v. TAGLIANETTI G., *Considerazioni in tema di motivi aggiunti e contributo unificato nel processo amministrativo. Come dare un senso compiuto al criterio del* «considerevole *ampliamento dell'oggetto della controversia già pendente»*, in *www.federalismi.it* 20 marzo 2019.

PARTE VI:

LA NECESSITÀ DI INTEGRARE IL CONTRADDITTORIO

23. L'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti come strumento (idoneo sì ma) sproporzionato per integrare il contraddittorio: possibile il suo contrasto con il diritto europeo.

Resta, a questo punto, solo da affrontare l'altro aspetto per il quale l'indirizzo giurisprudenziale in rassegna non pare accettabile e cioè il fatto che esso considera l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti strumento insostituibile per garantire l'integrità del contraddittorio con eventuali nuove amministrazioni (diverse cioè da quelle già chiamate in giudizio al momento della proposizione del ricorso originario) che abbiano emanato gli atti sopravvenuti e, soprattutto, con gli eventuali controinteressati sopravvenuti, la cui posizione sia scaturita da quegli atti.

È lecito supporre che l'esigenza di assicurare l'integrità del contraddittorio nei confronti dei predetti soggetti – soprattutto, nei confronti dei controinteressati c. d. sopravvenuti – sia stata la reale ragione (giuridica) ad aver indotto la giurisprudenza, forse anche in modo inconsapevole, verso la configurazione, come regola generale, del ripetuto onere di impugnazione degli atti sopravvenuti. Si tratta, all'evidenza, di un'esigenza degna della massima considerazione, in quanto imposta, a tacer d'altro, dal principio del giusto processo (art. 111, comma 1, Cost.; art. 2, comma 1, c. p. a.). Nondimeno, continua a non persuadere l'utilizzo di quel mezzo per raggiungere l'obiettivo, poiché se è innegabile che il suddetto onere sia idoneo a chiamare in giudizio i contraddittori necessari, esso, nondimeno, si rivela assolutamente sproporzionato rispetto a questo scopo, se non altro nel confronto con altri strumenti rintracciabili nel codice, non solo altrettanto idonei rispetto al medesimo scopo ma certamente meno gravosi rispetto ad esso. La sproporzione di

quell'onere si manifesta con maggiore evidenza per quegli atti sopravvenuti per i quali non sia prevista alcuna misura di conoscenza a carattere personale nei confronti del ricorrente (originario): si pensi solo agli atti suscettibili di pubblicazione (per esempio, la graduatoria finale nelle procedure selettive di natura concorsuale), per i quali potrebbe venire persino difficile farne coincidere il momento della conoscenza da parte del ricorrente (originario) con la loro produzione in giudizio, considerato che la pubblicazione, in quanto volta ad assicurarne la conoscenza legale, è già di per sé ritenuta misura idonea a far decorrere il termine impugnatorio[159].

Quali poi siano gli altri mezzi idonei offerti dal c. p. a. allo scopo di garantire il contraddittorio necessario è presto detto: si tratta, in primo luogo, dell'intervento *iussu iudicis*, ai sensi dell'art. 28, comma 3, c. p. a., al quale, come si è visto, già occasionalmente la giurisprudenza si è rivolta. L'articolo citato così dispone: «[i]l giudice, anche su istanza di parte, quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo, ne ordina l'intervento». Esso contempla uno strumento che il vecchio regime non conosceva ancora, per quanto la dottrina ne avesse già auspicato l'utilizzo facendo capo all'istituto regolato dall'art. 107 c. p. c.[160]. Che si tratti di un

[159] E, infatti, prescindono dal deposito dell'atto in giudizio: T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530; Cons. St., V, 05 marzo 2018, n. 1348; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, nn. 6677 e 6684; Cons. St., I, 23 gennaio 2020, n. 191; Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661. Per il riferimento al deposito in giudizio, cfr., invece, T. A. R. Veneto, Venezia, I, 31 marzo 2014, n. 424.

[160] Cfr., per esempio, RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 145.

È da notare che la giurisprudenza tende ad utilizzare l'art. 28, comma 3, c. p. a., per disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei contraddittori necessari, cfr. T. A. R. Campania, Napoli, V, 19 settembre 2018, n. 5537. Secondo una tesi, l'istituto *de quo* verrebbe a differenziarsi dall'ordine di

mezzo, rispetto all'obiettivo di garantire l'integrità del contraddittorio, ben più proporzionato dell'onere di impugnare ciascun atto sopravvenuto pare evidente se solo si pensa che spetterà al giudice assegnare al ricorrente un termine - naturalmente, a pena di improcedibilità - affinché provveda all'integrazione del contraddittorio, potendo anche, all'uopo, disporre un rinvio di udienza[161]. All'utilizzo dell'indicato strumento non si potrà, naturalmente, opporre l'art. 49, comma 2, prima parte, c. p. a., secondo cui «[l]'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato»[162]. L'argomento proverebbe infatti troppo: anche a voler ammettere il carattere manifesto dell'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dovuta ad omessa o irrituale impugnazione degli atti sopravvenuti, nella prospettiva qui adottata sarebbe proprio il presupposto per applicare la citata disposizione ad essere

---

integrazione del contraddittorio, di cui all'art. 27, comma 2, c. p. a., che invece andrebbe circoscritto ai soli controinteressati in senso formale: in tal senso, SANDULLI (A CURA DI), *Il nuovo cit.*, 150, 151, dove è anche ricordata la diversa opinione che, prendendo spunto dall'inciso «[Il giudice]...quando ritiene opportuno...», contenuto nell'art. 28, comma 3, c. p. a., estende l'intervento *iussu iudicis* anche ai soggetti legittimati a svolgere un intervento volontario, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo.

[161] Cfr.: T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. – (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 22 marzo 2017, n. 601); T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. - (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 febbraio 2018, n. 478). Si noti che le sentenze citate applicano all'intervento *iussu iudicis* l'art. 49, comma 3, c. p. a., sulla perentorietà dei termini per la notifica e il deposito dell'«atto di integrazione del contraddittorio».

[162] Per questo argomento cfr. T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607.

assente, atteso che a monte si esclude la necessità di impugnare i predetti atti, a meno che il ricorrente (originario) non abbia da far valere censure mirate nei loro confronti.

Ma, come si accennava, il codice offre altri strumenti egualmente idonei allo scopo di cui si parla, quali l'ordine di integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 49, o l'intervento volontario del contraddittore necessario, ai sensi dell'art. 28, comma 1[163]. Potrà fungere, infine, da «strumento di chiusura» il rimedio dell'opposizione di terzo c. d. ordinaria, previsto ora dall'art. 108, comma 1, che, conformemente alla sua tradizionale funzione, si presterà ad essere esperito, come *extrema ratio*, sia dall'amministrazione che dai controinteressati sopravvenuti qualora siano stati pretermessi[164].

Se si conviene con quanto finora esposto, è difficile sottrarsi

---

[163] In relazione a quest'ultimo mezzo, cfr. T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408.

[164] Per la proposta di utilizzo di questo strumento, v., già, SPAMPINATO, *L'introduzione cit.*, par. 5. In dottrina sembrano avervi prestato adesione: CARANTA R. (DIRETTO DA), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2011, 249; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1362, 1363, proprio sulla scorta di T. A. R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938. *Adde*: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 132-134. Peraltro, la mia proposta pare essere stata fraintesa, come se intendesse trasformare l'opposizione di terzo ordinaria in un rimedio ordinario diretto ad assicurare il contraddittorio con i controinteressati sopravvenuti, cfr.: DE CAROLIS, *L'annullabilità cit.*, 1138; CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 275 nt. 141; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 133 nt. 75; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1349 nt. 37, 1357; SUSCA, *L'invalidità cit.*, 155. In giurisprudenza, v. T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607, anche per altri riferimenti. In realtà, come si è anche ora ribadito, quell'istituto è solo uno dei (vari) mezzi – esso, secondo tradizione, a carattere residuale – che potrebbero concorrere ad assicurare l'integrità del contraddittorio (specie, con i controinteressati sopravvenuti), mezzi, tutti, i quali sarebbero comunque destinati a supplire al tradizionale onere di «inseguimento» degli atti sopravvenuti.

al sospetto che il tradizionale onere di impugnazione degli atti sopravvenuti fuoriesca persino dalla tradizionale autonomia procedurale riconosciuta agli ordinamenti nazionali dal diritto europeo, per entrare in contrasto con quest'ultimo. Basterà qui ricordare che, a proposito del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la Corte di Cassazione suole affermare che «[q]uest'ultimo [principio], scolpito nel contesto di una dimensione complessiva di garanzie (artt. 24 e 111 Cost.), che costituiscono patrimonio comune di tradizioni giuridiche condivise a livello sovranazionale (art. 47 della Carta di Nizza, art. 19 del Trattato sull'Unione Europea, art. 6 CEDU), è guida orientativa per l'interprete che impone di evitare eccessi di formalismo e, quindi, restrizioni del diritto della parte all'accesso ad un tribunale che non siano frutto di criteri ragionevoli e proporzionali»[165]. E se è vero che proprio di recente il Consiglio di Stato ha inteso «salvare» quell'onere precipuamente alla stregua del parametro europeo, la posizione non persuade. Allorché infatti si afferma che «[l]e condizioni imposte dall'ordinamento italiano per la redazione dei ricorsi perseguono uno scopo legittimo e proporzionato nel bilanciamento tra il diritto di accesso al giudice per la tutela dei propri diritti ed i principi di buona amministrazione della giustizia e della certezza del diritto, oltre che, nel caso specifico, il diritto al contraddittorio di coloro che sarebbero pregiudicati dall'accoglimento del gravame»[166], si finisce col trascurare che il vigente c. p. a., come si è osservato, appresta strumenti altrettanto idonei ad evocare in giudizio i contraddittori necessari (in particolare, i c. d. controinteressati

[165] Corte Cass., S. U., 11 luglio 2022, n. 21884. *Adde*, Corte Cass., sez. trib., 05 marzo 2021, n. 6118. In dottrina, da ultimo, D'ANGELOSANTE M., *Il contributo della Cedu alla ´definizione´ e ´promozione´ del principio di effettività della ´tutela´*, in *www.federalismi.it* 4 agosto 2023.
[166] Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572.

sopravvenuti) ma ben più proporzionati rispetto a quella vera e propria «tagliola» che è l'onere di notificazione del ricorso (sia esso autonomo o per motivi aggiunti c. d. impropri), applicato al caso degli atti sopravvenuti, giusta tutto quanto si è finora detto.

D'altra parte, sempre sotto il profilo della necessità di assicurare l'integrità del contraddittorio, non andrebbe sottovalutato il fatto che la configurazione del suddetto onere sembra dare aprioristica prevalenza alla posizione del controinteressato sopravvenuto rispetto a quella del ricorrente. Infatti, come si è visto, secondo la giurisprudenza, costituisce, tra l'altro, limite all'operatività della c. d. efficacia caducante dell'annullamento il «bene o una qualche utilità» che l'atto sopravvenuto abbia conferito al controinteressato sopravvenuto. Il che significa che l'omessa o irrituale impugnazione dell'atto stesso determina il consolidamento del «possesso» di quel bene (della vita) o di quell'utilità nelle mani del controinteressato, senza tuttavia che della aprioristica prevalenza di tale posizione possa esser data una qualche giustificazione che non sia quella meramente «formale», di non aver adempiuto, il ricorrente, al «suo» onere impugnatorio. L'alterazione della parità tra le parti (art. 2, comma 1, c. p. a.) non potrebbe risultare più evidente!

A voler seguire la prospettiva qui delineata, lo scenario potrebbe invece cambiare radicalmente. Infatti, una volta ammesso il travolgimento generalizzato degli atti sopravvenuti per mano del giudice e una volta assicurata l'integrità del contraddittorio con i mezzi processuali di cui si è parlato (*in primis*, con l'intervento *iussu iudicis*, *ex* art. 28, comma 3, c. p. a.), qualora dovessero sorgere dubbi in ordine a quali atti sopravvenuti si debba estendere l'annullamento (il suo effetto eliminatorio) disposto dal giudice, competente a fugarli sarebbe, come si è visto, il giudice dell'ottemperanza, al

quale però risulterebbe anche riservata, a questo punto, l'operazione di bilanciamento tra la posizione del controinteressato sopravvenuto e quella del ricorrente vittorioso, tra l'interesse del primo a conservare il bene della vita conseguito sulla base dell'atto sopravvenuto e l'interesse del secondo ad ottenerlo per sé sulla base della sentenza che avesse accolto il suo ricorso. Valutazione da compiere sul piano concreto, quello stesso sul quale è destinato ad operare il c. d. effetto ripristinatorio prodotto dalla stessa sentenza di annullamento[167]. E, naturalmente, proprio su tale piano potranno rilevare elementi (di fatto) quali la durata del «possesso» del bene della vita da parte del controinteressato sopravvenuto e/o la sua buona fede nell'averlo acquisito, eventuali altri elementi concreti e, non ultimi, i già sopra richiamati tradizionali principi *ad impossibilia nemo tenetur* e *factum infectum fieri nequit*[168]. In ogni caso, a questo modo,

[167] Sull'effetto ripristinatorio della sentenza di annullamento dell'atto amministrativo, v., *ex multis*: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 967; SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 643, 664, 665; TRAVI, *Lezioni cit.*, 322.

[168] Per una fattispecie in cui è stata ritenuta soccombente la posizione del terzo (seppure in buona fede), cfr. T. A. R. Campania, Napoli, VII, 22 dicembre 2015, n. 5842. Peraltro, non mancano disposizioni legislative espresse che prescrivono al giudice amministrativo di tenere conto degli interessi dei terzi come ostacolo all'espansione dell'efficacia dell'annullamento (giurisdizionale), cfr. l'art. 95, comma 3, primo periodo, d. lgs. del 16 novembre 2015, n. 180, che così dispone: «[q]uando il giudice lo ritiene necessario per tutelare gli interessi dei *terzi in buona fede* che hanno acquistato azioni, altre partecipazioni, diritti, attività o passività di un ente sottoposto a risoluzione a seguito del ricorso agli strumenti di risoluzione o dell'esercizio dei poteri di risoluzione, l'annullamento del provvedimento lascia impregiudicati gli atti amministrativi adottati o i negozi posti in essere dalla Banca d'Italia o dai commissari speciali, sulla base del provvedimento annullato. Resta fermo il diritto al risarcimento del danno subito e provato, nei limiti stabiliti dalle

sembra proprio che si possa dire ristabilita la parità tra le parti, diversamente invece da come accade configurando un onere di impugnazione degli atti sopravvenuti.

A questo punto, resta solo da rivisitare alcune delle posizioni della giurisprudenza in rassegna, alla luce delle conclusioni fin qui raggiunte.

---

norme vigenti» (per questa disposizione, cfr. LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 51) (corsivo mio). La disposizione sembra, peraltro, attribuire alla buona fede (del terzo) la «virtù» di impedire il travolgimento automatico degli atti amministrativi a valle, ma, in effetti, sembra più appropriato immaginare che, come detto nel testo, lo stato soggettivo sia destinato ad operare su un piano concreto, sul quale ritenere irrilevante il disposto annullamento degli atti a valle.

PARTE VII:

RIVISITAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA

24. Rivisitazione dell'orientamento giurisprudenziale sulla sopravvenienza dell'atto di conferma o dell'atto nuovo.

Si può cominciare dall'indirizzo giurisprudenziale che fa scaturire la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento dell'atto c. d. presupposto dalla omessa o irregolare impugnazione di un atto sopravvenuto a contenuto innovativo o di conferma[169], il quale indirizzo pare possa essere giustificato anche nella prospettiva qui delineata, pur con qualche precisazione.

Nell'ipotesi anzidetta l'atto originariamente impugnato, venendo ad essere sostituito dall'atto di conferma (e non meramente confermativo) o dal nuovo atto che sopravviene, viene per ciò stesso a mancare e conseguentemente le censure contenute nel ricorso introduttivo, essendo specificamente rivolte contro di esso, non saranno più sorrette dall'interesse a ricorrere. La domanda giudiziale originaria perde dunque di rilievo. Questo è almeno di immediata evidenza nel caso dell'atto innovativo, sul quale, come suole esprimersi la giurisprudenza, «si trasferisce l'interesse sostanziale vantato dal ricorrente» e in relazione al quale, anzi, nella prospettiva qui seguita, si potrebbe persino dire che tra di esso e l'atto espressamente impugnato non intercorra alcun rapporto di presupposizione ma semmai un rapporto di mera antecedenza logico-temporale del secondo rispetto al primo. Ma considerazioni analoghe sembra possano esser fatte anche con riguardo all'atto di conferma che, per quanto ribadisca il contenuto dispositivo del precedente atto, si contraddistingue, come è noto, per una nuova istruttoria e per una nuova motivazione[170].

---

[169] Per l'illustrazione di questo orientamento, v. il par. 2.

[170] Per la distinzione tra atto di conferma e atto meramente confermativo v., per tutti, VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 711 seg.. Nella manualistica, v.: CORTESE, *Corso cit.*, 57, 58;

Basterebbe, dunque, quanto detto per avallare, anche nella nuova prospettiva, la posizione tradizionale della giurisprudenza che impone al ricorrente l'onere di impugnare l'atto sopravvenuto di conferma o sostitutivo (di quello già espressamente impugnato), atto certamente dotato di autonoma capacità lesiva. Nondimeno, per evitare, al solito, una soluzione troppo drastica converrebbe, meglio, immaginare che il ricorrente anziché dover assolvere all'onere di impugnare ritualmente l'atto sopravvenuto, possa limitarsi a ricalibrare, con semplice memoria difensiva, nei confronti dell'atto sopravvenuto, le originarie censure già specificatamente rivolte verso l'atto oggetto di conferma o di sostituzione, così da evidenziare i profili di invalidità «derivata» sopravvissuti; memoria da presentare, naturalmente, nel rispetto dei termini e dei modi di cui all'art. 73 c. p. a.. Questa soluzione parrebbe andar bene quanto meno nel caso dell'atto di conferma o di un atto nuovo parzialmente confermativo del precedente, considerato che in entrambi i casi permane identità (totale o parziale) di contenuto tra l'atto originariamente impugnato e l'atto sopravvenuto[171]. Sembrerebbe, in ogni caso, da escludere che vizi procedurali rivolti verso l'atto già impugnato (confermato o sostituito) possano «rivivere» nei confronti dell'atto sopravvenuto, preso atto che la «trasposizione» viene esclusa persino quando l'atto stesso sia stato espressamente impugnato[172]. Nessun dubbio, infine, che il ricorrente (originario) debba adempiere all'onere

FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 555; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 255, 256. Cfr. anche Corte Cost. 21 dicembre 2021, n. 248.

[171] Per l'improcedibilità del ricorso quando l'atto sopravvenuto rimasto inoppugnato sia una convalida dell'atto impugnato, cfr. T. A. R. Campania, Napoli, VIII, 28 luglio 2009, n. 4402.

[172] Cfr.: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, n. 416, confermata da Cons. St., IV, 25 maggio 2014, n. 2569; T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, n. 417.

impugnatorio quando abbia da proporre contro l'atto sopravvenuto censure nuove, correlate ai suoi propri contenuti.

25. (segue):…dell'orientamento relativo all'annullamento dell'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» presupposto.

La proposta ricostruttiva avanzata rende altresì inevitabile il confronto con l'orientamento della giurisprudenza secondo cui l'annullamento di un «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» (in posizione di atto c. d. presupposto), pur producendo effetti *erga omnes*, non rileverebbe se non per chi avesse ritualmente impugnato il provvedimento individuale di attuazione o di esecuzione che lo abbia pregiudicato[173].

[173] In dottrina, per questo insegnamento – da precisare, peraltro, nei termini di cui si sta per dire - , v., per esempio: FERRARA-MANNUCCI, *Giudicato cit.*, parr. 5, 6; MASSA, *Regolamenti cit.*, 368, 369; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1144; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 105, 111 seg.; VACCARI, *Il giudicato cit.*, 76, 89 nt. 100; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, XXXIV, 294-300. «Naturalmente, una volta che sia scaduto il termine per l'impugnazione di un determinato provvedimento applicativo, gli effetti di tale provvedimento non verranno meno, neppure qualora il regolamento venisse in seguito annullato, a fronte di ricorsi promossi da altri soggetti (o anche dallo stesso interessato, ove mai egli impugnasse il medesimo regolamento insieme a un nuovo provvedimento applicativo)» (MASSA, *Regolamenti cit.*, 335).

Peraltro, «[a]lla tesi, prevalente in giurisprudenza, che riconosce un'efficacia *ultra partes* del giudicato nelle ipotesi di annullamento di atti indivisibili si contrappone la tesi che utilizza la distinzione tra effetti della sentenza e autorità della cosa giudicata anche con riferimento ai casi di indivisibilità. / Quest'ultima tesi, infatti, afferma che l'efficacia della sentenza di annullamento nei casi di indivisibilità si produce nei confronti di tutti coloro che risentivano dell'efficacia del provvedimento

Detto in altri termini, per questo genere di atti, nei loro rapporti con i provvedimenti attuativi o esecutivi sopravvenuti, si potrebbe parlare solo di un'efficacia viziante dell'annullamento dell'atto presupposto[174]. Ancora una volta, dunque, non si riesce a fare a meno di configurare un onere di impugnazione del provvedimento attuativo o di esecuzione, a carico dell'interessato. Nella prospettiva qui suggerita le cose potrebbero, forse, mettersi diversamente[175].

---

annullato, mentre l'effetto di giudicato, e cioè il vincolo discendente dalla sentenza a considerare incontestabile l'effetto così prodotto, si riferisce unicamente ai soggetti che abbiano partecipato o siano stati messi in grado di partecipare al processo» (RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 111, 112, 113. Analogamente, TRAVI, *Lezioni cit.*, 389, 390). Altro è il discorso sull'obbligo o meno di estendere il giudicato amministrativo a situazioni identiche mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi (individuali), cfr.: Cons. St., III, 21 gennaio 2021, n. 643; Cons. St., I, 30 maggio 2023, n. 788. Al riguardo, più di recente, v. URBANO, *Contributo cit.*, 99 seg..

[174] «Talora si ammette che l'annullamento dell'atto presupposto determini di diritto la caducazione dell'atto presupponente, in virtù del carattere particolarmente stringente e intimo del nesso tra i due. Ma, anche a prescindere dalle difficoltà di identificare il tipo di legame che dovrebbe esistere tra gli atti perché tale effetto di invalidità c.d. caducante si determini, è pacifico che nulla di simile possa accadere nel rapporto tra regolamento e provvedimento applicativo. Qui, l'invalidità derivata – quale che sia la costruzione dogmatica più esatta di questa controversa figura – ha un effetto puramente invalidante: il rapporto tra i due atti determina l'illegittimità del secondo atto, ma non fa sì che questo sia travolto automaticamente dall'annullamento del primo» (MASSA, *Regolamenti cit.*, 336). Analogamente MENCHINI, *La connessione cit.*, 1145 (cui *adde* p. 1160): «l'annullamento dell'atto regolamentare non caduca automaticamente l'atto applicativo non impugnato, poiché si è in presenza di un fenomeno di invalidità derivata meramente viziante e non caducante».

[175] Perplessità nei confronti dell'orientamento tradizionale in MASSA, *Regolamenti cit.*, 369.

Punto di partenza è che l'«atto inscindibile o ad effetti inscindibili» (che occupi la posizione di atto c. d. presupposto) e i provvedimenti individuali di attuazione o esecuzione entrino a far parte di un'unica fattispecie procedimentale, contrassegnata, al solito, da uno stesso bene della vita[176]: se è pur vero, infatti, che quest'ultimo sia da cogliere in ciascuno di quei provvedimenti individuali, non sembra però possa negarsi che esso sia anche già prefigurato nell'atto inscindibile su cui quei provvedimenti sono destinati a poggiare, ciò che pertanto potrebbe giustificare l'unitarietà giuridica della fattispecie (procedimentale)[177].

Ciò posto, poiché l'atto inscindibile è suscettibile di

[176] V. il par. 10.

[177] In senso analogo, seppure con argomentazioni di tipo logico-formale, v. LUBRANO, *L'atto cit.*, 68, 69. Diversamente, invece, limitatamente all'atto normativo, cfr. MENCHINI, *La connessione cit.*, 1149, 1150: «[l]'assetto di interessi tra pubblica amministrazione e privato in ordine al bene della vita è dettato, in via esclusiva, dall'atto applicativo, poiché è solo questo che costituisce la fonte della disciplina giuridica di un determinato rapporto amministrativo. Il regolamento, invece, non contenendo prescrizioni immediatamente efficaci per il privato, non conforma la sfera giuridica di questo; esso stabilisce, nella sequenza attraverso cui si snoda l'azione amministrativa, le regole che la pubblica amministrazione deve osservare nell'emanazione dell'atto applicativo. Il primo è espressione di un potere normativo, mentre il secondo costituisce esercizio di un potere amministrativo». In relazione all'azione risarcitoria, cfr., significativamente, Cons. St., V, 18 settembre 2019, n. 6225: «[i]n sintesi, si può affermare che, nel caso di adozione di un atto amministrativo generale e programmatico seguito dall'adozione di atti esecutivi, l'illegittimità del primo e l'illegittimità derivata dei secondi danno luogo ad un'unitaria fattispecie di illecito produttiva di responsabilità della pubblica amministrazione, potendosi verificare, in concreto, che gli elementi costitutivi della relativa fattispecie risultino integrati sin dal momento dell'adozione dell'atto generale ovvero che, volta a volta, necessitino, allo scopo, dell'adozione degli atti esecutivi…».

impugnazioni «multiple» (quanti sono cioè i soggetti che se ne siano sentiti vulnerati e lo abbiano perciò ritualmente impugnato, da solo o assieme al provvedimento attuativo o esecutivo, secondo le consuete regole processuali[178]), esso potrà, ad un certo punto, essere annullato da un giudice amministrativo, annullamento che, stando alle cose dette, dovrebbe essere destinato a propagarsi all'intera fattispecie (procedimentale) costituita dall'atto stesso e da tutti i provvedimenti attuativi o esecutivi che siano sopravvenuti fino a quel momento, più precisamente, che siano stati emanati fino al momento della pubblicazione della sentenza di annullamento[179].

---

[178] Inutile sottolineare che, una volta scisso il piano della validità/invalidità dal piano processuale, restano ferme le regole ordinarie da osservare per l'impugnazione dell'atto a monte e, quindi, *in primis*, quella per cui l'atto inscindibile deve essere impugnato da solo o insieme ad un atto attuativo o esecutivo, nel rispetto comunque del termine di decadenza (cfr., per esempio: T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 05 marzo 2011, n. 312; T. A. R. Lazio, Roma, III, 03 marzo 2020, n. 2803. In diritto tributario, cfr. Corte Cost. 02 febbraio 2023, n. 12). Sulla distinzione tra regolamenti «volizioni-azioni» e regolamenti «volizioni-preliminari», v. MASSA, *Regolamenti cit.*, 288 seg., cui *adde* p. 320 nt. 78.

[179] Per la preoccupazione che i provvedimenti di attuazione o di esecuzione potrebbero intervenire anche a distanza di molto tempo dall'emanazione dell'atto inscindibile (presupposto) oggetto di espressa impugnazione ed annullato in via giudiziaria, cfr.: Cons. St., IV, 21 gennaio 2019, n. 510; Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528. La limitazione temporale sopra indicata dovrebbe però essere in grado di fugare il timore, limitazione temporale senza la quale si finirebbe, altrimenti, col riconoscere alla sentenza di annullamento dell'atto inscindibile effetti ultrattivi.

Inutile dire che la rimozione dei provvedimenti attuativi o esecutivi non potrebbe avvenire prima dell'annullamento dell'atto inscindibile o qualora questo fosse rimasto inoppugnato (cfr., invece, T. A. R. Lazio, Latina, I, 19 marzo 2021, n. 163).

Se non che, in base all'insegnamento tradizionale, già ricordato, mentre l'effetto eliminatorio del giudicato di annullamento di un atto indivisibile è destinato ad operare *erga omnes*, non lo sarebbero, invece, - come si è espressa l'Adunanza Plenaria - , «gli effetti di accertamento della pretesa e, consequenzialmente a tale accertamento, quelli ordinatori/conformativi», destinati gli uni e gli altri ad operare solo *inter partes*, giusta la regola di cui all'art. 2909 c. c.[180]. Radicato insegnamento che, evidentemente, finisce però con lo svilire la supposta portata *erga omnes* della sentenza di annullamento di un atto inscindibile, perché, se non altro, preclude agli estranei al giudizio (relativo a tale atto) il ricorso al giudice dell'ottemperanza, osservato altresì che, sempre secondo un pacifico insegnamento, nei giudizi su atti generali, normativi e simili (quindi, su atti inscindibili) non sarebbero configurabili controinteressati e perciò (all'infuori che verso il resistente) non ci sarebbe alcun onere di notificazione del ricorso introduttivo, neppure per pubblici proclami, *ex* art. 41, comma 4, c. p. a.[181].

Naturalmente, potrebbe anche essere la pubblica amministrazione ad annullare d'ufficio l'atto inscindibile ed avere, quindi, poi, interesse a provocare la rimozione dei provvedimenti attuativi o esecutivi, per poi adottare eventuali provvedimenti conseguenziali (per esempio, di tipo sanzionatorio). In tale ipotesi potrebbe, tuttavia, dubitarsi se l'annullamento stesso possa avere efficacia espansiva nei confronti dei provvedimenti attuativi o esecutivi adottati da autorità amministrative diverse, cfr., infatti: T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25; T. A. R. Piemonte, Torino, II, 29 settembre 2020, n. 581; T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585.

[180] V. la nota n. 14.

[181] In dottrina, cfr.: MASSA, *Regolamenti cit.*, 380 seg.; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 116 nt. 57 e 119 nt. 63. In giurisprudenza, cfr., per esempio, T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 23 agosto 2022, n. 655. Si consideri, peraltro, che oggi la notifica a mezzo

Stando così le cose, proprio in osservanza ai ricordati insegnamenti, nell'ipotesi considerata, potrebbe, allora, apparire soluzione più appagante – per quanto, forse, ancora eccentrica rispetto agli insegnamenti consolidati - quella di riconoscere capacità espansiva (di propagazione) solamente all'accertamento della illegittimità contenuto nella sentenza di annullamento dell'atto inscindibile (c. d. presupposto), piuttosto che (anche) al suo effetto eliminatorio, come invece prospettato in via generale. Limitatamente cioè all'ipotesi in cui l'atto c. d. presupposto sia un atto inscindibile, una volta ricostruita la fattispecie procedimentale che lo concerne nel modo ripetutamente illustrato, potrebbe prospettarsi di estendere agli atti sopravvenuti unicamente l'accertamento dell'invalidità, accertamento che l'annullamento dell'atto inscindibile evidentemente presuppone. Accertamento – ecco il punto – che, essendo però «diretto» (data l'unitarietà giuridica della fattispecie procedimentale), potrebbe anche portare ad immaginare un obbligo della pubblica amministrazione di annullare d'ufficio i provvedimenti attuativi o esecutivi (emanati, peraltro, entro i limiti temporali sopra specificati). Si potrebbe così profilare una vera e propria ipotesi di autotutela doverosa[182].

---

pubblici proclami potrebbe avvenire anche per via telematica, ai sensi degli artt. 41, comma 4, e 52, comma 2, c. p. a.. In argomento, DI GIOVANNI A., *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.* 2020, 386 seg..

[182] È forse il caso di puntualizzare che ci si sta riferendo all'accertamento dell'illegittimità (dell'invalidità) dell'atto inscindibile (c. d. presupposto), non già all'«accertamento della pretesa» di cui parla l'Adunanza plenaria sopra richiamata, per farlo rientrare nei limiti soggettivi del giudicato di annullamento, *ex* art. 2909 cod. civ.. Tale accertamento sarà infatti destinato ad essere compiuto, entro i consueti limiti, dal giudice amministrativo adito con il ricorso proposto avverso il silenzio o

All'obiezione di incoerenza di tale conclusione con quanto fino adesso sostenuto in via generale potrà, poi, sempre replicarsi che, essendo, come si è visto, l'interesse a ricorrere agganciato all'ottenimento del bene della vita conteso o controverso, esso non ha ragione di essere allargato fino a ricomprendervi l'effetto eliminatorio rispetto ai provvedimenti attuativi o esecutivi sopravvenuti perché, nell'ipotesi considerata, quell'effetto si risolve, di fatto, in mera

---

il diniego della pubblica amministrazione, di cui si sta per dire.

Peraltro, la tesi prospettata nel testo potrebbe avere due possibili sviluppi. Il primo porterebbe infatti a ritenere che l'amministrazione debba limitarsi a prendere atto dell'accertamento giudiziale dell'invalidità dell'atto «presupposto» e (per estensione) degli atti sopravvenuti e procedere, quindi, senz'altro, ad annullarli in via di autotutela. Per un'altra versione, invece, l'amministrazione, prima di adempiere all'obbligo di annullare d'ufficio gli atti sopravvenuti, dovrebbe verificare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 29*nonies* l. n. 241 del 1990. Tuttavia, a questa seconda opzione sembra facile opporre il rilievo per cui l'annullamento doveroso scaturente da un accertamento giudiziale appare, di per sé, inconciliabile con i presupposti dell'annullamento d'ufficio oggi previsti dal citato articolo. Problematica analoga viene affrontata con riguardo alla disapplicazione operata dal giudice ordinario (su cui v. la sintesi di NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002, 195-197). Per SILVESTRI, *Potere cit.*, 113: «[s]embra, in realtà, preferibile affermare che in questo caso sia obbligatorio soltanto il riesame, ma non il suo esito annullatorio. / Non si può, infatti, ritenere che l'amministrazione, pur tenuta al riesame – obbligo presidiato dal giudizio di ottemperanza – sia sempre anche obbligata ad annullare il provvedimento disapplicato dal giudice ordinario» (cui *adde*, *ibidem*, 34 nt. 30, 112-114; per la rilevanza del principio di affidamento, assieme a quello della certezza del diritto, v., poi, *ibidem*, 55, 82, 149, 156, 172). Tesi a cui si può però obiettare il carattere meramente incidentale dell'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo compiuto dal giudice ordinario, cfr. FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 754. Rilievo che invece non sarebbe ripetibile in relazione all'ipotesi

enunciazione, non essendo assistito da strumenti processuali idonei a concretizzarlo (a meno di non voler ipotizzare l'utilizzo del giudizio di ottemperanza)[183].

Accolta la ricostruzione che precede, ne dovrebbe poi conseguire che chi fosse interessato alla rimozione di un provvedimento attuativo o esecutivo (purché emanato, come si è detto, in epoca anteriore alla pubblicazione della sentenza di annullamento dell'atto inscindibile) avrebbe la facoltà di rivolgersi all'amministrazione per chiederle di annullare d'ufficio quel provvedimento e, trattandosi di autotutela doverosa, in caso di inerzia o di diniego, potrebbe sempre adire il giudice amministrativo[184]. Sarebbe poi questa la sede in

---

qui considerata, dove l'accertamento dell'illegittimità dell'atto c. d. presupposto e (per estensione) degli atti sopravvenuti è diretto e non già *incidenter tantum*.

[183] A voler, dunque, applicare all'ipotesi considerata la tesi qui prospettata in via generale, ciò comporterebbe che chiunque fosse interessato ad estendere, nei confronti di un provvedimento attuativo o esecutivo che lo riguardasse, l'effetto eliminatorio della sentenza di annullamento di un atto inscindibile sia legittimato ad adire direttamente il giudice dell'ottemperanza per, appunto, «portare ad esecuzione» quell'effetto (avente portata *erga omnes*), con tutto ciò però che ne conseguirebbe in termini di disciplina, specie sotto il profilo della durata decennale del termine per proporre il ricorso per l'ottemperanza e del contraddittorio, da instaurare solo con la «pubblica amministrazione e…tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza…della cui ottemperanza si tratta» (per entrambi gli aspetti, art. 114, comma 1, c. p. a.), profilo quest'ultimo che non potrebbe, a sua volta, ignorare il regime del contraddittorio nel giudizio sull'atto inscindibile (su cui v. la nota n. 181). Peraltro, cfr. T. A. R. Campania, Napoli, I, 01 marzo 2023, n. 1332.

[184] Nessun dubbio, in particolare, che, in caso di inerzia, l'interessato possa esercitare l'azione ai sensi degli artt. 31 e 117 c. p. a., supposto che si tratti di un'ipotesi di autotutela doverosa. In senso opposto, assertivamente, Cons. St., VI, 27 luglio 2017, n. 3756, dove si legge: «6.3.- [i]l principio della preclusione della estensione degli effetti del giudicato ai soggetti rimasti estranei

cui si svolgerebbe per la prima volta il contraddittorio, posto che, come già notato, nel giudizio di annullamento sull'atto inscindibile viene solitamente esclusa la necessità di instaurarlo con tutti i potenziali soggetti interessati; contraddittorio che, peraltro, si svolgerebbe partitamente per ciascun ricorrente, in modo cioè ristretto ai soli soggetti interessati dal provvedimento attuativo o esecutivo. Quanto ai soggetti legittimati a ricorrere, in via esemplificativa, potrebbero essere i «diretti destinatari» dei provvedimenti (individuali) attuativi o esecutivi ad essi sfavorevoli (in sostanza, i cointeressati che da quegli atti lamenterebbero un pregiudizio); ma potrebbero altresì essere i «terzi» che da un provvedimento attuativo o esecutivo destinato ad altri

---

al giudizio lascia aperta la possibilità che l'Amministrazione riesamini la propria determinazione alla luce dei principi contenuti nel giudicato riguardante gli altri soggetti, nell'esercizio degli ordinari poteri di autotutela, esternando e motivando adeguatamente le ragioni di pubblico interesse (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13.9.2005 n. 4697 e 10 febbraio 2004 n. 496). Nel contempo va tuttavia rimarcato che la stessa Amministrazione non ha l'obbligo giuridico di pronunciarsi in maniera esplicita su una istanza diretta a sollecitare l'esercizio del potere di autotutela, che costituisce una manifestazione tipica della discrezionalità amministrativa, di cui essa è titolare per la tutela dell'interesse pubblico e che è incoercibile dall'esterno mediante l'istituto del silenzio-inadempimento ovvero lo strumento di tutela offerto dall'art. 117 c.p.a. La stessa giurisprudenza secondo cui l'obbligo di provvedere, oltre che nei casi stabiliti dalla legge, sussiste anche in fattispecie ulteriori nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongono l'adozione di un provvedimento, non ha invero mai riguardato il riesame di atti sfavorevoli precedentemente emanati e rimasti inoppugnati (bensì le istanze volte ad ottenere atti di contenuto favorevole, ovvero diretti a produrre effetti sfavorevoli nei confronti di terzi, dall'adozione dei quali il richiedente possa trarre indirettamente vantaggi: cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2318)».

lamentino pregiudizi[185].

A questo punto, si capisce però come diventi pure superfluo l'onere di «inseguire» i provvedimenti sopravvenuti di attuazione o di esecuzione di un atto inscindibile[186], conclusione che, sebbene perfettamente in linea con quanto qui sostenuto in via generale, potrebbe anche presentarsi troppo eversiva e, quindi, non sembra inutile un'ultima considerazione.

---

[185] Cfr. la fattispecie esaminata in T. A. R. Piemonte, Torino, I, 21 ottobre 2011, n. 1116. *Adde*, Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528.

Vale senz'altro la pena notare che per una parte della giurisprudenza, «[n]el giudizio amministrativo, alla luce della formulazione dell'art. 28 cod. proc. amm., non vi sono ostacoli ad ammettere, anche dopo la scadenza del termine di decadenza, un intervento adesivo dipendente del cointeressato, almeno laddove egli sia destinatario di atti ad effetti non frazionabili, il che si verifica allorquando l'annullamento del provvedimento non può che operare nei confronti di tutti i destinatari. Di conseguenza, una volta che sia validamente instaurato, da uno dei suoi destinatari, un giudizio intorno alla legittimità del provvedimento amministrativo, non vi è più alcuna ragione di invocare il termine di decadenza e farlo operare non più sul piano oggettivo, ma su quello soggettivo, nel senso di precludere l'azione del legittimato che, pur senza ampliare il *thema decidendum*, voglia solo giovarsi del processo pendente per sostenere la tesi del ricorrente principale ed ottenere così, indirettamente, data la natura inscindibile degli effetti del provvedimento, la tutela della propria posizione» (massima tratta da Cons. St., VI, 03 marzo 2016, n. 882, che ha dato luogo al filone al quale appartiene, tra le più recenti, per esempio, T. A. R. Campania, Napoli, VII, 14 ottobre 2022, n. 6313). C'è un altro orientamento che ammette invece l'intervento suddetto solo nel rispetto del termine di decadenza, cfr., soprattutto, Cons. St., VI, 15 gennaio 2020, n. 384, ma in un caso in cui l'atto di intervento tendeva, in realtà, ad ampliare il *thema decidendum* e di cui è piuttosto significativo che non abbia ammesso l'appello del cointeressato interventore se non per profili processuali, così statuendo: «[i]n particolare, in caso di decadenza dall'azione, il cointeressato perde il diritto di

Il fatto è che, come è stato messo in evidenza soprattutto a proposito dei regolamenti amministrativi, nel momento stesso in cui la giurisdizione amministrativa di legittimità venga ad essere intesa in senso soggettivo, l'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili», per sua stessa natura, viene a starci, per così dire, stretto, in particolare, sotto il profilo del contraddittorio e dell'efficacia del giudicato. È ciò ad aver spinto dottrina e giurisprudenza a ricercare soluzioni per

ottenere una sentenza sulla legittimità del provvedimento lesivo, non potendo, pertanto, giungere a tale risultato neanche (intervenendo nel giudizio *inter alios* pendente…e, all'esito) appellando i capi di sentenza statuenti sul ricorso proposto da altro cointeressato; una tale iniziativa si tradurrebbe, infatti, nella richiesta di un accertamento giurisdizionale volto, in riforma della pronuncia di prime cure, a statuire sulla legittimità del provvedimento amministrativo, dalla cui contestazione il cointeressato risulta ormai decaduto».

Ora, al di là di questo contrasto (in argomento, anche per altre indicazioni bibliografiche, v. TROPEA G., *L'intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.* 2023, 3 seg.), ciò che più preme sottolineare, per quanto di interesse, è il fatto che, al di là di tutto, la preoccupazione è che il cointeressato che sia decaduto dall'azione non possa ampliare il *thema decidendum*, sia in primo che in secondo grado. Orbene, secondo la ricostruzione qui prospettata questa eventualità è, appunto, esclusa *a priori*, posto che chi non abbia ritualmente impugnato l'atto inscindibile («presupposto») si potrebbe giovare unicamente della sua invalidità come fatta valere da altri, senza poter muovere nuove censure, allo scopo soltanto di far annullare (d'ufficio) il provvedimento attuativo o esecutivo.

[186] E non sarebbe, perciò, neppure necessario prospettare alcuna rimessione in termini del diretto destinatario rimasto inerte, allo scopo di consentirgli, appunto, di impugnare il provvedimento (individuale) che lo riguardi, facendo, in particolare, decorrere il termine *a quo* dal momento in cui egli abbia avuto conoscenza del giudicato di annullamento dell'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» (presupposto); prospettazione comunque già esclusa dal Consiglio di Stato: «[s]i finirebbe, inoltre, per rimettere l'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del

«conciliare» l'una con l'altro[187]. Preso atto di questo innegabile assunto, addossare a chi ne sia interessato («diretto destinatario» o «terzo») l'onere di impugnare i provvedimenti (individuali) attuativi o esecutivi che ritenga lesivi della sua sfera giuridica potrà anche apparire il modo più celere per selezionare chi possa avvalersi dell'annullamento di un atto inscindibile e chi no. Epperò, proprio nell'ambito della suddetta concezione della giurisdizione amministrativa, che di quell'annullamento (o, comunque, del sottostante accertamento di illegittimità) possa giovarsi soltanto chi abbia ritualmente impugnato il provvedimento attuativo o esecutivo, se non addirittura esclusivamente chi lo abbia impugnato per invalidità «derivata», potrebbe forse lasciare anche perplessi e la soluzione prospettata potrebbe, tutto sommato, rappresentare un buon compromesso tra i principi tradizionali relativi ai limiti soggettivi del giudicato di annullamento (di un atto inscindibile) e al contraddittorio nei

---

termine decadenziale ad un elemento di natura soggettiva e giuridicamente irrilevante, quale l'*error juris*, nel senso che l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della propria pretesa precluderebbe la decorrenza di detto termine, anche quando ci sia piena conoscenza del contenuto del provvedimento e dei suoi effetti lesivi» (Cons. St., a. p., 20 dicembre 2017, n. 11).

[187] Al riguardo non resta che rinviare a MASSA, *Regolamenti cit.*, *passim*. La disapplicazione del regolamento amministrativo è stata talora invocata in via generale, in luogo del suo annullamento, allo scopo di ricondurre il giudizio su quel genere di atti al carattere soggettivo del processo amministrativo di legittimità, cfr., anche per i richiami di dottrina, MASSA, *Regolamenti cit.*, spec. 332, 413, 514. Si ritiene che così verrebbe anche superato il problema del contraddittorio, cfr. *ibidem*, 503 nt. 112. Sugli inconvenienti, legati al carattere meramente incidentale dell'accertamento dell'illegittimità del regolamento amministrativo, v., invece, *ibidem*, 518. Per i pro e i contro, *adde*, LUBRANO, *L'atto cit.*, 168-171.

giudizi sugli atti inscindibili e le esigenze di giustizia rispetto (anche) a chi non abbia impugnato per tempo (e comunque ritualmente) il provvedimento attuativo o esecutivo. Né, d'altra parte, allargare - peraltro, nei limiti temporali di cui si è detto - la platea dei beneficiari dell'annullamento di un atto inscindibile sembrerebbe contraddire il carattere soggettivo della giurisdizione di legittimità, anzi, tutt'altro[188].

26. (segue):…dell'orientamento che dichiara improcedibile il ricorso avverso gli atti sopravvenuti proposto in una sede diversa da quella adita nei confronti dell'atto c. d. presupposto.

L'illustrata prospettiva richiede, infine, di soffermarsi anche sull'orientamento secondo il quale va dichiarata l'improcedibilità del ricorso avverso l'atto sopravvenuto presentato in una sede diversa da quella presso la quale pende il ricorso introduttivo con cui sia stato impugnato il c. d. atto presupposto[189]. Ora, se è vero che per l'anzidetta prospettiva sarebbe del tutto superfluo impugnare gli atti sopravvenuti ove il ricorrente non abbia da muovere vizi loro propri, una volta compiuta nondimeno tale impugnazione (espressa) in una sede diversa da quella prescelta per opporsi all'atto c. d. presupposto, ciò non potrà certo determinare per il ricorrente (diligente!) un esito peggiore di quello che si sarebbe potuto attendere qualora non avesse per niente assolto all'onere

[188] Con riguardo ai regolamenti direttamente lesivi, cfr., seppure in termini diversi, MASSA, *Regolamenti cit.*, 345 seg..

[189] Sull'orientamento, v. PALMA M., *L'impugnazione di atti amministrativi connessi tra esigenza di effettività della tutela e principio di alternatività del ricorso straordinario al capo dello Stato*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, IV, 3867 seg..

impugnatorio. Il che sta a significare che l'organo (decidente) adito riguardo agli atti sopravvenuti dovrà dichiarare l'improcedibilità del relativo giudizio, constatato l'avvenuto travolgimento per propagazione dell'effetto eliminatorio prodotto dalla sentenza o dalla decisione (del Capo dello Stato) di annullamento dell'atto c. d. presupposto[190]. Se non che, trattandosi di impugnazioni parallele (presso sedi differenti), i tempi della decisione dei rispettivi ricorsi risultano sfalsati, cosicché potrebbe anche succedere che la definizione del ricorso avverso gli atti sopravvenuti giunga prima della definizione del ricorso avverso l'atto c. d. presupposto. In questo caso, verrà, allora, in evidenza, effettivamente, l'esigenza tenuta presente dall'orientamento della giurisprudenza preso qui in esame, l'esigenza, cioè, di evitare un contrasto tra decisioni rese in sedi diverse e, quindi, il timore che ne esca violato il *ne bis in idem*. Esigenza certamente non trascurabile, la quale piuttosto che dare luogo però ad una statuizione di improcedibilità del ricorso avverso l'atto sopravvenuto, dovrebbe invece comportare la necessità di sospenderne la trattazione (quale che sia la sede in cui sia stato impugnato) in attesa della decisione sul ricorso proposto avverso l'atto c. d. presupposto[191]. E solo una volta che tale ricorso sia stato accolto, l'organo chiamato a decidere della sorte dell'atto sopravvenuto non dovrà far altro che prendere atto del suo avvenuto annullamento, per espansione dell'effetto eliminatorio della sentenza o della decisione del Capo dello Stato.

---

[190] Cfr., pur nella prospettiva tradizionale, T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 20 marzo 2023, n. 880.

[191] Cfr. Cons. Giust. Amm., sez. riunite, 03 settembre 2021, n. 285. Per un più risalente orientamento nell'indicata direzione, v. PALMA, *L'impugnazione cit.*, 3883 nt. 56. Per un'inversione, cfr., invece, Cons. St., IV, 16 aprile 2019, n. 2461 – ord. - .

BIBLIOGRAFIA

ALLENA M., *L'annullamento d'ufficio: dall'autotutela alla tutela*, Napoli, 2017

ALLENA M., *La facoltatività dell'instaurazione del procedimento di annullamento d'ufficio: un "fossile vivente" nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, in *www.federalismi.it* 11 aprile 2018

ANCORA F., *L'invalidità derivata nel diritto pubblico ed in particolare nel diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, I, 2011, 21 seg.

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013

BARTOLINI A., *Illegittimità del provvedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, IV, 2863 seg.

BENVENUTI L., *L'autotutela amministrativa. Una parabola del concetto*, in *Dir. e proc. amm.* 2020, 637 seg.

BERTONAZZI L., *Notarelle originali in tema di impugnazione dei bandi* (nota a Cons. St., a. p., 26 aprile 2018, n. 4), in *Dir. proc. amm.* 2019, 959 seg.

CACCIAVILLANI C., *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge TAR, come modificato dalla legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 181 seg.

CALEGARI A., *L'invalidità derivata nei rapporti tra atti amministrativi*, Padova, 2012

CANNADA BARTOLI E., *Motivi aggiunti e ricorso aggiunto* (nota a Cons. St., V, 23 marzo 1993, n. 398), in *Giur. it.* 1994, III, 1, 355 seg.

CASTRO S., *Il ricorso per motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Milano, 2011

CATALDI G., *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967

CAVALLO PERIN R., *Validità del provvedimento e dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XV, 2000, 612 seg.

CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009

CERULLI IRELLI V., *Prima lezione di diritto amministrativo*, Bari-Roma, 2021
CHIZZINI A., *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, Milano, 2018
CIOFFI A., *Il problema della legittimità nell'ordinamento amministrativo*, Padova, 2012
CIOFFI A., *L'illegittimità del provvedimento amministrativo*, in ROMANO A. E ALTRI, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, *sub* articolo 21*octies*, 838 seg.
CORSO A. M., *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990
CORSO G., *Validità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLVI, 1993, 84 seg.
CORSO G., *L'invalidità amministrativa: profili generali*, in CERULLI IRELLI V. (A CURA DI), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, 351 seg.
CORSO G., *Tra legge e fattispecie: la prospettiva del diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi* 2019, 71 seg.

D'ANGELOSANTE M., *Il contributo della Cedu alla ´definizione´ e ´promozione´ del principio di effettività della ´tutela´*, in *www.federalismi.it* 4 agosto 2023
DE CAROLIS D., *L'annullabilità del provvedimento amministrativo*, in CARINGELLA F.-DE CAROLIS D.-DE MARZO G. (A CURA DI), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, II.
DE GIORGI G., *Poteri d'ufficio del giudice e caratteri della giurisdizione amministrativa*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013, 9 seg..
DETTORI S., *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006
DI GIOVANNI A., *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive, in Dir. proc. amm. 2020, 386 seg.*
DOMENICHELLI V., *Il principio della domanda nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2020, 26 seg.
D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005

FERRARA L.-MANNUCCI G., *Giudicato [dir. amm.]*, in *www.treccani.it*, 2015

FOLLIERI F., *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano, 2017

GABRIELLI E., *Operazione economica*, in *I Tematici*, I, *Contratto*, Milano, 2021, 729 seg.
GIARDINO E., *Lesività dell'atto e sfera giuridica soggettiva*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2497 seg.; ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 64, 421 seg.
GIARDINO E., *La lesività dell'atto amministrativo*, Torino, 2023.
GIORDANO A. (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, 2021
GRECO G., *La trasmissione dell'antigiuridicità (dell'atto amministrativo illegittimo)*, in *Dir. proc. amm.* 2007, 326 seg.
GUZZARDO G., *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto. Profili evolutivi*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2719 seg.

IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.* 2014, 36 seg.
IRTI N., *La necessità logica della fattispecie (intorno a una definizione leibniziana)*, in *Ars interpretandi* 2019, 147 seg.
IUDICA G., *I vizi "radicali" nel procedimento amministrativo ed il loro trattamento processuale*, in *Dir. e proc. amm.* 2019, 373 seg.
IUDICA G., *Note in tema di opposizione di terzo ed interesse riflesso (note a margine alla sent. Cons. St. Sez VII 9.5.2023 n. 4656)*, in *www.federalismi.it* 26 luglio 2023

LA FEMINA N., *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi*, Milano, 2018
LAZZARA P., *Annullabilità e annullamento [dir. amm.]*, in *Diritto on line-www.treccani.it*, 2012
LUBRANO F., *L'atto amministrativo presupposto (spunti di una teorica)*, Roma, 1992
LUCIANI F., *L'invalidità e le altre anomalie dell'atto amministrativo: inquadramento teorico*, in CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, 377 seg.

MACCHIA M., *Le decisioni politiche: è configurabile una categoria autonoma?*, in URSI R.-RENNA M. (A CURA DI), *La decisione amministrativa*, Napoli, 2021, 55 seg.
MANFREDI G., *Annullamento doveroso?*, in *www.journals.uniurb.it*-P.A. *Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, fasc. n. 1

[17.12.2017], 383 seg.
MARRA A., *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012
MASSA M., *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011
MATTARELLA B. G., *Potere e validità*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 657 seg.
MELIS G., *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 2021, 571 seg.
MENCHINI S., *La connessione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2014, 1101 seg..
MENCHINI S., *Potere sostanziale e sistema delle tutele*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 215 seg..
MICCICHÉ C., *L'autotutela necessaria e i poteri sostitutivi su iniziativa degli interessati: tra partecipazione e organizzazione*, in *www.federalismi.it* 04 maggio 2022
MIGNONE C., *Il ricorso integrativo (ovvero i falsi motivi aggiunti) nel processo dinanzi ai tribunali amministrativi*, in *Foro amm-T. A. R.* 2002, 4174 seg.

PAGLIARI G., *La querelle dell'atto presupposto*, in *Riv. amm. Rep. it.* 2012, 755 seg..
PALMA M., *L'impugnazione di atti amministrativi connessi tra esigenza di effettività della tutela e principio di alternatività del ricorso straordinario al capo dello Stato*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, IV, 3867 seg.
PAMPANIN V., *Principio della domanda e limitazione dell'onere di impugnare nel processo amministrativo di legittimità*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1332 seg.
PATRONI GRIFFI F., *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *www.federalismi.it* 11 marzo 2015
PATRONI GRIFFI F., *Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo*, in *www.spisa.unibo.it-Lezioni magistrali* 24 novembre 2020
PATRONI GRIFFI F., *La giustizia amministrativa nella formazione dello Stato moderno*, Napoli, 2021
PECORARIO R.-LUNGHI L., *Invalidità delle procedure contrattuali*, in CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, 441 seg.
POLICE A., *Annullabilità ed annullamento (diritto amministrativo)*,

in *Enc. dir.-Annali*, Milano, 2007, I, 49 seg.

RAMAJOLI M., *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002
RAMAJOLI M., *Impugnazione dei provvedimenti sopravvenuti nel corso del giudizio e connessi con quello già impugnato*, in *Nuove leggi civili commentate* 2001, *sub art. 1*, 567 seg.
ROMEO A., *L'impugnabilità degli atti amministrativi*, Napoli, 2008
ROMANO A., *Il procedimento amministrativo e il suo impatto sulla cultura giuridica italiana*, in SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il magistero scientifico di Aldo M. Sandulli nel centenario della nascita. Corte costituzionale 16 aprile 2015*, Napoli, 2015, 93 seg.
ROMANO S. A., *Gli effetti sul contratto dell'annullamento dell'aggiudicazione*, in DE GIORGI CEZZI G.-GRECO G.-MORBIDELLI G.-PORTALURI P. L.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, Napoli, 2017, I, 725 seg.

SANDULLI A., *Procedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, V, 4510 seg.
SANDULLI A., *Potere e procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 543 seg.
SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964 (ristampa inalterata dell'opera del 1940)
SANDULLI A. M., *Procedimento amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966
SANDULLI A. M., *II. Consistenza ed estensione dell'obbligo delle autorità amministrative di conformarsi ai giudicati*, (ora, ma lo scritto è del 1960) in SANDULLI A. M., *Scritti giuridici V. Diritto Amministrativo*, Napoli, 1990, 466 seg..
SANDULLI M. A., *Premessa: il ruolo del giudice amministrativo e i limiti al potere giurisprudenziale di interpretazione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013, 181 seg..
SCHINAIA M. E., *Aldo M. Sandulli: il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004, 331 seg..
SCOCA F. G., *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979
SCOCA F. G., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.-Agg.* VI, Milano, 2002, 75 seg.

SCOCA F. G., *Esistenza, validità ed efficacia degli atti amministrativi: una lettura critica*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (A CURA DI), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, 165 seg.
SCOCA F. G., *Appunti sulla "validità" del provvedimento amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.* 2018, 1037 seg.
SILVESTRI M., *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2021
SQUAZZONI A., *A proposito di* L'approvazione della graduatoria dei pubblici concorsi e l'impugnazione degli atti amministrativi per l'ammissibilità del ricorso, in *Dir. amm.* 2021, 73 seg.
SPAMPINATO B., *L'introduzione dell'opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo ed i suoi possibili riflessi sull'onere di impugnare gli atti sopravvenuti a carico del ricorrente avverso l'atto presupposto*, in *Scritti in onore di Antonio Pavone La Rosa*, Milano, 1999, II, 2057 seg.
SPAMPINATO B., *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004, 213 seg.
SPAMPINATO B., *Sopravvenuta carenza di interesse per omessa o tardiva impugnazione dell'aggiudicazione definitiva*, in *Urb. e app.* 2008, 555 seg.
SPAMPINATO B., *La giurisdizione amministrativa di legittimità tra logica impugnatoria e logica di spettanza: qualche spunto*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, V, 2020, 4809 seg.
STELLA RICHTER P., *L'inoppugnabilità*, Milano, 1970
SUSCA A., *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005.

TAGLIANETTI G., *Considerazioni in tema di motivi aggiunti e contributo unificato nel processo amministrativo. Come dare un senso compiuto al criterio del* «considerevole *ampliamento dell'oggetto della controversia già pendente»*, in *www.federalismi.it* 20 marzo 2019
TORRICELLI S., *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 92 seg.
TRAVI A., *Recenti sviluppi sul principio della domanda nel giudizio amministrativo (osservaz. a Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4, e Con. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5)*, in *Foro it.* 2015, III, 286 seg.
TRIMARCHI M., *I motivi aggiunti nel codice del processo*

amministrativo, in *Dir. e proc. amm.* 2010, 945 seg.
TRIMARCHI M., *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, Pisa, 2013
TRIMARCHI M., *Principio della domanda e natura del processo secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.* 2016, 1101 seg.
TRIMARCHI M., *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1300 seg..
TROPEA G., *L'intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.* 2023, 3 seg.
TUCCILLO S., *Autotutela amministrativa 1. Caratteri generali*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019
TUCCILLO S., *Autotutela amministrativa 2. Gli istituti*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019

URBANO G., *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*, Torino, 2020

VACCARI S., *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017
VALAGUZZA S., *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, Milano, 2016.
VILLATA R.-RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017
VILLATA R.-SALA G., *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, 574 seg.
VOLPE F., *Spunti di giustapposizione tra il sistema processuale tedesco e quello italiano, in materia di poteri d'ufficio del giudice amministrativo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013, 149 seg.

ZACCARIA G., *Introduzione Crisi della fattispecie, crucialità del caso, concetto di legalità*, in *Ars interpretandi* 2019, 7 seg.
ZAMPETTI E., *La nuova nozione di comportamento amministrativo*, in *Dir. e soc.* 2017, 801 seg.

COMMENTARI

CARANTA R. (DIRETTO DA), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2011
CARINGELLA F.-GIUSTINIANI M.-PROTTO M.-TARANTINO L. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo ragionato. Le parole*

chiave della Giurisprudenza e della Dottrina, Roma, 2017
CARINGELLA F.-PROTTO M. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2015
CHIEPPA R. (DIRETTO DA), *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017
CIRILLO G. P. (DIRETTO DA), *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017

GAROFOLI R.-FERRARI G. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2012

MORBIDELLI G. (A CURA DI), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2015

QUARANTA A.-LOPILATO V. (A CURA DI), *Il processo amministrativo. Commentario al D. lgs. 104/2010*, Milano, 2011

SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il nuovo processo amministrativo. Studi e contributi*, Milano, 2013, II
SASSANI B.-VILLATA R. (A CURA DI), *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, 2012

MANUALI

BERTI G., *Corso breve di giustizia amministrativa*, Padova, 2004

CASSESE S. (A CURA DI), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015
CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2017
CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019
COGNETTI S.-CONTIERI A.-LICCIARDELLO S.-MANGANARO F.-PERONGINI S.-SAITTA F. (A CURA DI), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014.
CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017
CORTESE F., *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2021

D'ALTERIO E., *Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili teorici*, Milano, 2021

FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo. 1. L'attività*, 2020
FRACCHIA F. (A CURA DI), CASETTA E., *Manuale di diritto*

amministrativo, Milano, 2020

GALLO C. E. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020
GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, II, 1993
GRECO G. E ALTRI, *Argomenti di diritto amministrativo*, I, Milano, 2019

LICCIARDELLO S., *Diritto amministrativo. Principi, organizzazione e azione*, Milano, 2020

MATTARELLA B. G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018
MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F. A.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1998, II
MIRABELLA M. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012
MONCERI F. (A CURA DI), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020

NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002

POLICE A., *Lezioni sul processo amministrativo*, Napoli, 2021

SAMBATARO S., *Preliminari di Diritto Amministrativo*, Catania, 2004
SAMBATARO S., *Preliminari di giustizia amministrativa I Atti della pubblica amministrazione e processo amministrativo*, Padova, 2007
SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984
SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019
SCOCA F. G. (A CURA DI), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023
SORACE D.-TORRICELLI S., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2021
SPASIANO M. R.-CORLETTO D.-GOLA M.-GALETTA D. U.-POLICE A.-CACCIAVILLANI C., *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2023

VIPIANA P. M.-FANTI V.-TRIMARCHI M., *Giustizia amministrativa*, Milano 2019

GIURISPRUDENZA

Corte Giust. UE, V, 6 ottobre 2015, C-61/14, *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato*

Corte Cost. 2 dicembre 2019, n. 246
Corte Cost. 13 dicembre 2019, n. 271
Corte Cost. 21 dicembre 2021, n. 248
Corte Cost. 02 febbraio 2023, n. 12

Corte Cass., S. U., 15 giugno 2015, n. 12310
Corte Cass. civ., III, 21 novembre 2017, n. 27566
Corte Cass., sez. trib., 24 luglio 2018, n. 19616
Corte Cass., sez. trib., 09 novembre 2018, n. 28675
Corte Cass., sez. lav., 15 gennaio 2019, n. 834
Corte Cass., sez. lav., 06 agosto 2019, n. 21000
Corte Cass., sez. lav., 12 febbraio 2021, n. 3666
Corte Cass., sez. trib., 05 marzo 2021, n. 6118
Corte Cass., S. U., 30 dicembre 2021, n. 41994
Corte Cass., sez. lav., 17 gennaio 2022, n. 1307
Corte Cass., S. U., 11 luglio 2022, n. 21884
Corte Cass. civ., I, 24 maggio 2023, n. 14338

Cons. St., V, 04 marzo 2010, nn. 1260-1261
Cons. St., I, 30 aprile 2010, n. 1969
Cons. St., I, 17 agosto 2010, n. 3807
Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2766
Cons. St., V, 10 settembre 2010, n. 6549
Cons. St., VI, 10 maggio 2011, n. 2755
Cons. St., V, 27 marzo 2013, n. 1828
Cons. St., a. p., 25 febbraio 2014, n. 9
Cons. St., IV, 25 maggio 2014, n. 2569
Cons. St., VI, 14 luglio 2014, n. 3663
Cons. St., VI, 12 settembre 2014, n. 4662
Cons. St., V, 29 ottobre 2014, n. 5361
Cons. St., V, 05 novembre 2014, n. 5463
Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4
Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5
Cons. St., V, 15 giugno 2015, n. 2960
Cons. St., VI, 03 marzo 2016, n. 882
Cons. St., IV, 06 febbraio 2017, n. 487
Cons. St., V, 25 maggio 2017, n. 2458
Cons. St., VI, 27 luglio 2017, n. 3756
Cons. St., IV, 21 novembre 2017, n. 5365

Cons. St., IV, 29 novembre 2017, nn. 5596-5597
Cons. St., a. p., 20 dicembre 2017, n. 11
Cons. St., a. p., 22 dicembre 2017, n. 13
Cons. St., IV, 28 febbraio 2018, n. 1247
Cons. St., V, 05 marzo 2018, n. 1348
Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1777
Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1795
Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651
Cons. St., a. p., 11 maggio 2018, n. 6
Cons. St., III, 15 maggio 2018, n. 2892
Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001
Cons. St., IV, 28 maggio 2018, n. 3169
Cons. St., V, 16 luglio 2018, n. 4304
Cons. St., V, 4 settembre 2018, n. 5179
Cons. St., I, 14 novembre 2018, n. 2635
Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122
Cons. St., VI, 18 gennaio 2019, n. 476
Cons. St., IV, 21 gennaio 2019, n. 510
Cons. St., a. p., 27 febbraio 2019, nn. 4-5
Cons. St., V, 14 marzo 2019, n. 1687
Cons. St., VI, 01 aprile 2019, n. 2147
Cons. St., IV, 16 aprile 2019, n. 2461 – ord. –
Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930
Cons. St., IV, 13 giugno 2019, n. 3979
Cons. St., V, 24 giugno 2019, n. 4328
Cons. St., III, 15 luglio 2019, n. 4926
Cons. St., V, 18 settembre 2019, n. 6225
Cons. St., I, 13 novembre 2019, n. 2861
Cons. St., VI, 25 novembre 2019, n. 7987
Cons. St., II, 13 dicembre 2019, n. 8482
Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528
Cons. St., IV, 07 gennaio 2020, n. 115
Cons. St., II, 9 gennaio 2020, n. 219
Cons. St., VI, 15 gennaio 2020, n. 384
Cons. St., II, 22 gennaio 2020, n. 545
Cons. St., I, 23 gennaio 2020, n. 191
Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661
Cons. St., III, 24 marzo 2020, n. 2068
Cons. Stato, VI, 20 aprile 2020, n. 2515
Cons. St., III, 20 maggio 2020, n. 3200
Cons. St., I, 30 giugno 2020, n. 1233
Cons. St., III, 07 luglio 2020, n. 4369
Cons. St., III, 13 luglio 2020, n. 4485
Cons. St., V, 15 luglio 2020, n. 4572
Cons. St., V, 19 ottobre 2020, n. 6308

Cons. St., III, 10 novembre 2020, n. 6922
Cons. St., III, 24 dicembre 2020, n. 8590
Cons. St., V, 04 gennaio 2021, n. 47
Cons. St., VI, 04 gennaio 2021, n. 13
Cons. St., III, 21 gennaio 2021, n. 643
Cons. St., IV, 26 febbraio 2021, n. 1681
Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501
Cons. St., IV, 05 maggio 2021, n. 3517
Cons. St., IV, 17 giugno 2021, n. 4667
Cons. St., VI, 21 giugno 2021, n. 4781
Cons. St., III, 28 luglio 2021, n. 5591
Cons. St., III, 02 novembre 2021, n. 7312
Cons. St., IV, 11 novembre 2021, n. 7537
Cons. St., VI, 13 gennaio 2022, n. 230
Cons. St., VII, 28 marzo 2022, n. 2234
Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2548
Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2564
Cons. St., VII, 19 aprile 2022, n. 2958
Cons. St., VII, 22 aprile 2022, n. 3071
Cons. St., VII, 27 aprile 2022, n. 3296
Cons. St., VII, 10 maggio 2022, n. 3656
Cons. St., a. p., 13 luglio 2022, n. 8
Cons. St., III, 05 ottobre 2022, n. 8535
Cons. St., VII, 27 ottobre 2022, n. 9257
Cons. St., V, 06 dicembre 2022, n. 10696
Cons. St., VI, 09 gennaio 2023, n. 223
Cons. St., VI, 13 febbraio 2023, n. 1487
Cons. St., V, 28 febbraio 2023, n. 2066
Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572
Cons. St., V, 20 marzo 2023, n. 2800
Cons. St., VI, 23 marzo 2023, n. 2935
Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563
Cons. St., VII, 09 maggio 2023, n. 4656
Cons. St., I, 30 maggio 2023, n. 788

Cons. Giust. Amm., s. g., 25 luglio 2018, n. 449
Cons. Giust. Amm., s. g., 01 agosto 2019, n. 721
Cons. Giust. Amm., s. g., 13 agosto 2019, n. 752
Cons. Giust. Amm., s. g., 07 gennaio 2020, n. 15
Cons. Giust. Amm., Sez. riunite, 5 marzo 2020, n. 71
Cons. Giust. Amm., Sez. riunite, 03 settembre 2021, n. 285
Cons. Giust. Amm., s. g., 26 aprile 2022, n. 514
Cons. Giust. Amm., s. g., 27 giugno 2022, n. 769

T. A. R. Campania, Napoli, VIII, 28 luglio 2009, n. 4402

T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 14 aprile 2010, n. 6950
T. A. R. Valle d'Aosta, Aosta, 14 luglio 2010, n. 49
T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 05 marzo 2011, n. 312
T. A. R. Lazio, Roma, III, 12 aprile 2011, n. 3206
T. A. R. Campania, Napoli, V, 17 maggio 2011, n. 2661
T.A.R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 11 luglio 2011, nn. 6126-6127
T. A. R. Piemonte, Torino, I, 21 ottobre 2011, n. 1116
T. A. R. Sicilia, Palermo, III, 16 febbraio 2012, n. 400
T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1156
T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1161
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 24 marzo 2012, n. 2787
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 02 agosto 2012, n. 7202
T. R. G. A., Trento, 12 settembre 2012, n. 272
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 10 gennaio 2013, nn. 183 e 188-190
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 28 febbraio 2013, nn. 2216 e 2219
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 04 marzo 2013, n. 320
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, nn. 416-417
T. A. R. Toscana, Firenze, I, 19 aprile 2013, n. 648
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 31 marzo 2014, n. 424
T. A. R. Puglia, Bari, I, 02 aprile 2014, n. 448
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 29 novembre 2014, n. 11998
T. A. R. Puglia, Lecce, II, 19 dicembre 2014, n. 3127
T. A. R. Campania, Napoli, III, 28 gennaio 2015, n. 477
T. A. R. Lazio, Roma, I, 05 febbraio 2015, n. 2153
T. A. R. Lazio, Roma, I, 06 febbraio 2015, n. 2250
T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 20 marzo 2015, n. 123
T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 07 aprile 2015, n. 945
T. A. R. Campania, Napoli, VII, 22 dicembre 2015, n. 5842
T. A. R. Marche, Ancona, I, 3 giugno 2016, n. 357
T. A. R. Molise, Campobasso, I, 6 giugno 2016, n. 221
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. –
T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 27 giugno 2016, n. 7383
T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 14 ottobre 2016, n. 10278
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 gennaio 2017, n. 55
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 02 febbraio 2017, n. 1722
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138
T. A. R. Lazio, Roma, II, 16 febbraio 2017, n. 2521
T. A. R. Sicilia, Catania, I, 2 marzo 2017, n. 413
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 22 marzo 2017, n. 601
T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 22 marzo 2017, n. 3787
T. A. R. Puglia, Lecce, II, 30 marzo 2017, n. 52

T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 aprile 2017, n. 4182
T. A. R. Piemonte, Torino, I, 13 aprile 2017, n. 501
T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 maggio 2017, n. 5187
T. A. R. Liguria, Genova, 05 maggio 2017, n. 383
T. A. R. Toscana, Firenze, I, 05 giugno 2017, n. 758
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. –
T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 12 febbraio 2018, n. 172
T. A. R. Liguria, Genova, II, 21 febbraio 2018, n. 174
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 febbraio 2018, n. 478
T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 24 aprile 2018, n. 952
T. A. R. Lazio, Latina, I, 02 luglio 2018, n. 367
T. R. G. A., Bolzano, 11 luglio 2018, n. 231
T. A. R. Campania, Napoli, V, 19 settembre 2018, n. 5537
T. A. R. Calabria, Reggio Calabria, 03 dicembre 2018, n. 719
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 24 dicembre 2018, n. 12547
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 25 febbraio 2019, n. 2526
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 15 aprile 2019, n. 4868
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, nn. 6677 e 6684
T. A. R. Piemonte, Torino, II, 06 giugno 2019, n. 672
T. A. R. Lazio, Roma, II, 10 giugno 2019, n. 7490
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 02 dicembre 2019, n. 13767
T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86
T. A. R. Umbria, Perugia, I, 28 febbraio 2020, n. 124
T. A. R. Lazio, Roma, III, 03 marzo 2020, n. 2803
T. A. R. Veneto, Venezia, II, 5 marzo 2020, n. 230
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 16 marzo 2020, n. 3266
T. A. R. Lazio, Roma, III, 18 marzo 2020, n. 3373
T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635
T. A. R. Lazio, Roma, II, 22 luglio 2020, n. 8594
T. A. R. Lombardia, Milano, II, 02 settembre 2020, n. 1637
T. A. R. Piemonte, Torino, II, 29 settembre 2020, n. 581
T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 20 ottobre 2020, n. 10693
T. A. R. Puglia, Bari, I, 03 dicembre 2020, n. 1548
T. A. R. Lazio, Roma, I stralcio, 04 gennaio 2021, n. 1
T. A. R. Campania, Napoli, III, 07 gennaio 2021, n. 132
T. A. R. Campania, Napoli, IV, 14 gennaio 2021, n. 298
T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 gennaio 2021, n. 610
T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25
T. A. R. Campania, Salerno, II, 02 febbraio 2021, n. 294
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 05 febbraio 2021, n. 1501
T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 11 febbraio 2021, n. 1737
T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 febbraio 2021, n. 1815
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 22 febbraio 2021, n. 2163
T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 08 marzo 2021, n. 709
T. A. R. Lazio, Latina, I, 19 marzo 2021, n. 163

T. A. R. Campania, Salerno, I, 29 aprile 2021, n. 1068
T. A. R. Puglia, Lecce, III, 18 maggio 2021, n. 742
T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 16 giugno 2021, n. 565
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 08 luglio 2021, n. 8150
T. A. R. Campania, Salerno, II, 12 luglio 2021, n. 1711
T. A. R. Lazio, Roma, III, 07 settembre 2021, n. 9531
T. A. R. Lazio, Roma, III, 27 settembre 2021, n. 9938
T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 27 ottobre 2021, n. 11021
T. A. R. Calabria, Catanzaro, II, 03 gennaio 2022, n. 4
T. A. R. Basilicata, Potenza, I, 17 gennaio 2022, n. 24
T. R. G. A. di Trento, s. u., 04 febbraio 2022, n. 29
T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 13 marzo 2022, n. 417
T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 23 agosto 2022, n. 655
T. A. R. Campania, Napoli, VII, 14 ottobre 2022, n. 6313
T. A. R. Lazio, Roma, I*quater*, 21 novembre 2022, n. 15395
T. A. R. Lombardia, Milano, IV, 03 febbraio 2023, n. 310
T. A. R. Sicilia, Catania, II, 27 febbraio 2023, n. 583
T. A. R. Campania, Napoli, I, 01 marzo 2023, n. 1332
T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 20 marzo 2023, n. 880
T. A. R. Campania, Napoli, VI, 27 marzo 2023, nn. 1858-1859
T. A. R. Lazio, Roma, sez. stralcio, 07 aprile 2023, n. 5987
T. A. R. Campania, Napoli, III, 22 maggio 2023, n. 3106
T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 30 maggio 2023, n. 481
T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 13 luglio 2023, n. 268
T. A. R. Emilia Romagna, Parma, I, 14 luglio 2023, n. 221

INFORMAZIONI SULL'AUTORE:

Biagio Spampinato è dal 2006 professore associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania, dove attualmente insegna Diritto processuale amministrativo e Diritto del Patrimonio Culturale. Insegna altresì presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali istituita presso il medesimo Dipartimento.

È autore di monografie sull'interesse a ricorrere (2004), sulla tipologia degli interessi legittimi (2010) e sul principio di «promozione» della concorrenza nel diritto amministrativo (2018).

È altresì autore di svariati articoli su tematiche generali del diritto amministrativo, sia sostanziale che processuale, quali le nozioni di ente pubblico e di interesse legittimo, il provvedimento amministrativo e i servizi pubblici, la responsabilità da attività provvedimentale della pubblica amministrazione, il principio di legalità, nonché, da ultimo, la concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa, la decisione amministrativa algoritmica e la legittimazione a ricorrere.

È attualmente componente di un progetto di ricerca dipartimentale, a carattere interdisciplinare, sull'intelligenza artificiale.

L'ONERE DI IMPUGNAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI SOPRAVVENUTI

PROFILI CRITICI

Biagio Spampinato

AMBIENTEDIRITTO - EDITORE

Copyright © 2023
AMBIENTEDIRITTO.IT EDITORE
Tutti i diritti riservati.
https://www.ambientediritto.it/

Codice ISBN: 9788833600109

Codice ISSN: 9770197495620

Collana di Diritto Pubblico

I quaderni di AmbienteDiritto

Comitato Scientifico composto dai Prof.ri:

Belletti Michele, Bianchi Paolo, Budelli Simone, Cassese Sabino, Cerrina Feroni Ginevra, Chiarelli Raffaele, Regasto Saverio.

"Contributo su fondo dedicato alle pubblicazioni *Open Access* - quota premiale D fondo PIACERI 2020-22 - Delibera Consiglio di Dipartimento del 09/03/2022"- Università degli Studi di Catania-Dipartimento di Giurisprudenza.

A Giuseppuccio e a Iole

Indice generale

PARTE I:.....

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA.....

1. La distinzione tra efficacia caducante ed efficacia viziante dell'annullamento o della invalidità nella giurisprudenza amministrativa.....

2. *(segue):*…il caso dell'atto sopravvenuto «nuovo» o di «conferma» e quello dell'atto presupposto qualificato come «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili».....

3. *(segue):*…il caso dell'impugnazione dell'atto presupposto e dell'atto sopravvenuto in sedi diverse (giurisdizionale o straordinaria).....14

4. Una nuova (seppur timida) apertura della giurisprudenza: l'utilizzabilità dello strumento di cui all'art. 28, comma 3, c. p. a. in sostituzione dell'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti.....17

5. Le criticità dell'orientamento giurisprudenziale tradizionale.....24

PARTE II:.....29

I CONDIZIONAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA.....29

6. Il c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo come fattore di condizionamento della giurisprudenza in rassegna.....30

7. Le incertezze teoriche sulla c. d. invalidità (amministrativa) derivata.....40

8. La tesi che fa discendere l'invalidità derivata dell'atto presupponente dall'annullamento dell'atto presupposto.....45

9. *(segue):*…e le sue criticità.....50

PARTE III:.....55

UNA NUOVA PROSPETTIVA.....55

10. Un tentativo di superare l'approccio c. d. strutturale al procedimento amministrativo: il bene della vita come criterio per delimitare la fattispecie procedimentale.....56

11. Una possibile diversa spiegazione del fenomeno della c. d. invalidità derivata.....68

12. Necessità di tenere distinti il piano della validità/invalidità della fattispecie procedimentale e il piano della efficacia e della lesività degli atti amministrativi che ne fanno parte.....77

13. La questione della rimozione degli atti sopravvenuti e la tesi prospettabile.....87

14. La questione della selezione degli atti sopravvenuti da rimuovere e il criterio del bene della vita controverso.....94

15. *(segue):*…l'emersione dei limiti dei criteri seguiti dalla giurisprudenza.....100

PARTE IV:.....105

IL PRINCIPIO DELLA DOMANDA COME POSSIBILE OSTACOLO ALLA SOPPRESSIONE DELL'ONERE DI IMPUGNARE GLI ATTI SOPRAVVENUTI.....105

16. La domanda giudiziale nell'ipotesi di invalidità «derivata» degli atti sopravvenuti.....106

17. L'attenuazione del principio di immutabilità della domanda giudiziale nella giurisprudenza sia amministrativa che civile.....112

18. Attenuazioni del principio della necessaria espressa impugnazione degli atti amministrativi.....115

19. Il potere del giudice amministrativo di modulare gli effetti

dell'annullamento e la sua possibile rilevanza.....118

PARTE V:.....122

ALTRE POSSIBILI OBIEZIONI.....122

20. Sulla pretesa stabilità del rapporto amministrativo a cui afferisce il c. d. atto presupposto.....123

21. Sull'irrilevanza dell'art. 43, comma 1, c. p. a.....126

22. Sull'irrilevanza dell'obbligo di pagamento del contributo unificato tributario in caso di proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri.....129

PARTE VI:.....131

LA NECESSITÀ DI INTEGRARE IL CONTRADDITTORIO 131

23. L'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti come strumento (idoneo sì ma) sproporzionato per integrare il contraddittorio: possibile il suo contrasto con il diritto europeo.....132

PARTE VII:.....140

RIVISITAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA.....140

24. Rivisitazione dell'orientamento giurisprudenziale sulla sopravvenienza dell'atto di conferma o dell'atto nuovo.....141

25. *(segue):*…dell'orientamento relativo all'annullamento dell'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» presupposto.....143

26. *(segue):*…dell'orientamento che dichiara improcedibile il ricorso avverso gli atti sopravvenuti proposto in una sede diversa da quella adita nei confronti dell'atto c. d. presupposto.....155

BIBLIOGRAFIA.....158

COMMENTARI.....164

MANUALI.....165

GIURISPRUDENZA.....167

PARTE I:

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

1. La distinzione tra efficacia caducante ed efficacia viziante dell'annullamento o della invalidità nella giurisprudenza amministrativa.

È noto che secondo la giurisprudenza amministrativa si ha annullamento ad efficacia caducante quando l'eliminazione dell'atto presupposto determina altresì la caducazione automatica degli atti sopravvenuti; l'annullamento dell'atto presupposto ha invece solo efficacia viziante o invalidante quando la rimozione (anche) degli atti sopravvenuti è subordinata alla loro espressa impugnazione da parte del ricorrente (originario), con ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri o, a limite, con ricorso autonomo, da proporre, comunque, l'uno e l'altro, nel rispetto delle modalità e, soprattutto, dei termini di decadenza prescritti oggi dal c. p. a., rispettivamente, all'art. 43, comma 1, e all'art. 41, comma 2. Anche le conseguenze che la giurisprudenza trae sulla sorte del giudizio dalla predetta distinzione sono fin troppo note: quando l'annullamento dell'atto presupposto non ha la «forza» di travolgere gli atti sopravvenuti, l'omessa o irrituale impugnazione di quest'ultimi priva il ricorrente dell'interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto presupposto e perciò determina l'estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere; esito che invece non si ha qualora l'annullamento dell'atto presupposto sia in grado di produrre la caducazione (automatica) degli atti successivi.

Ci si può limitare a citare qualche pronuncia, posteriore al c. p. a., in cui si riconosce all'annullamento dell'atto espressamente impugnato semplicemente efficacia viziante, con conseguente estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, perché si tratta, evidentemente, di un esito assai pregiudizievole per il ricorrente.

Le pronunce possono così suddividersi:

- un primo gruppo, particolarmente folto, riguarda l'impugnazione di un atto di una procedura concorsuale (bando, prove preselettive, atto di esclusione, giudizio di non idoneità, giudizio di non ammissione agli orali) e l'omessa impugnazione della graduatoria finale[1];

- un secondo gruppo riguarda l'impugnazione della graduatoria di una procedura concorsuale e l'omessa impugnazione della riapprovazione della stessa graduatoria o di una (susseguente) concessione-contratto di un bene

[1] Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2766; T. A. R. Valle d'Aosta, Aosta, 14 luglio 2010, n. 49; T. A. R. Campania, Napoli, V, 17 maggio 2011, n. 2661; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 11 luglio 2011, nn. 6126-6127; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 24 marzo 2012, n. 2787; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 02 agosto 2012, n. 7202; T. R. G. A., Trento, 12 settembre 2012, n. 272; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 10 gennaio 2013, nn. 183 e 188-190; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 28 febbraio 2013, nn. 2216 e 2219; T. A. R. Toscana, Firenze, I, 19 aprile 2013, n. 648; Cons. St., V, 05 novembre 2014, n. 5463; T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 29 novembre 2014, n. 11998; T. A. R. Puglia, Lecce, II, 19 dicembre 2014, n. 3127; T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 22 marzo 2017, n. 3787; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 aprile 2017, n. 4182; T. A. R. Liguria, Genova, I, 05 maggio 2017, n. 383; Cons. St., V, 05 marzo 2018, n. 1348; Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 24 dicembre 2018, n. 12547; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 25 febbraio 2019, n. 2526; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 15 aprile 2019, n. 4868; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, nn. 6677 e 6684; T. A. R. Lazio, Roma, II, 10 giugno 2019, n. 7490; Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930; Cons. St., IV, 13 giugno 2019, n. 3979; Cons. St., I, 23 gennaio 2020, n. 191; Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 16 marzo 2020, n. 3266; T. A. R. Lazio, Roma, I stralcio, 04 gennaio 2021, n. 1; Cons. St., VII, 10 maggio 2022, n. 3656; Cons. Giust. Amm., s. g., 27 giugno 2022, n. 769; T. A. R. Lazio, Roma, I*quater*, 21 novembre 2022, n. 15395; Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572; Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563.

demaniale o dei successivi provvedimenti di nomina[2];

- un terzo gruppo concerne l'impugnazione dell'atto di esclusione da una procedura di evidenza pubblica e l'omessa o tardiva impugnazione dell'atto di aggiudicazione definitiva[3];

- un quarto caso riguarda l'impugnazione di un atto preliminare a contenuto decisorio e l'omessa impugnazione dell'atto recettivo, destinato cioè a far proprio l'atto preliminare[4].

Le pronunce fin qui richiamate riguardano atti facenti parte di una stessa procedura. Altre pronunce concernono invece atti appartenenti a procedimenti (considerati) distinti, seppur connessi. Può trattarsi, per esempio, dell'impugnazione della rimozione del titolare preposto ad un ufficio e dell'omessa impugnazione della preposizione del nuovo titolare oppure dell'impugnazione del diniego del titolo edilizio e della tardiva impugnazione dell'ordinanza di demolizione oppure,

---

[2] Rispettivamente: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 04 marzo 2013, n. 320; T. A. R. Veneto, Venezia, I, 31 marzo 2014, n. 424; Cons. Giust. Amm., s. g., 01 agosto 2019, n. 721.

[3] T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 maggio 2017, n. 5187; T. A. R. Liguria, Genova, II, 21 febbraio 2018, n. 174; Cons. Giust. Amm., s. g., 13 agosto 2019, n. 752; Cons. St., III, 20 maggio 2020, n. 3200; Cons. St., V, 15 luglio 2020, n. 4572; T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 febbraio 2021, n. 1815; Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501. «Un consolidato orientamento giurisprudenziale...afferma che il ricorso contro il provvedimento di esclusione dalla gara o contro quello di aggiudicazione provvisoria diviene improcedibile nel caso di omessa impugnazione dell'aggiudicazione definitiva successivamente intervenuta, perché solo con questa si conclude il procedimento concorsuale (cfr., fra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 22/5/2015, n. 2568; 13/5/2013, n. 2578; 8/9/2008 n. 4241 e 2/9/2005 n. 4472; Sez. IV, 7/4/2015, n. 1769; 7/11/2014, n. 5497)» (Cons. St., V, 25 maggio 2017, n. 2458). Per l'introduzione della distinzione tra proposta di aggiudicazione e aggiudicazione (con gli artt. 32 e 33 d. lgs. n. 50 del 2016), v. Cons. St., V, 28 febbraio 2023, n. 2066.

[4] T. A. R. Campania, Napoli, III, 28 gennaio 2015, n. 477.

ancora, dell'impugnazione di un'ordinanza sindacale che ordina un intervento di risanamento igienico-sanitario e dell'omessa impugnazione del successivo permesso di costruire relativo all'intervento medesimo oppure, infine, della impugnazione di una procedura di dismissione di quote di società partecipata e dell'omessa impugnazione della successiva cessione al socio titolare del diritto di prelazione previsto dallo statuto[5].

La rassegna che precede, naturalmente, non ha la benché minima pretesa di completezza[6], vorrebbe solo servire a cogliere la dimensione del fenomeno. Va pure notato che alla declaratoria di estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse può anche seguire la condanna alle spese[7]. A scanso di equivoci è, poi, forse il caso di precisare che si sta parlando di fattispecie in cui chi abbia impugnato un atto (c. d. presupposto) non avesse anche da far valere vizi «propri» degli atti sopravvenuti, perché altrimenti è ovvio che avrebbe pure impugnato tali atti. Si sta, insomma, parlando di fattispecie in cui si suppone unicamente l'invalidità c. d. derivata degli atti sopravvenuti.

Per discernere poi se l'annullamento di un atto presupposto possa o no provocare il travolgimento automatico degli atti sopravvenuti, la giurisprudenza suole avvalersi di più criteri: l'intensità del vincolo intercorrente tra l'atto presupposto e l'atto sopravvenuto; il carattere vincolato o discrezionale di

[5] Rispettivamente: T. A. R. Puglia, Bari, I, 03 dicembre 2020, n. 1548; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86; T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635; Cons. St., V, 20 marzo 2023, n. 2800.

[6] Molte altre citazioni giurisprudenziali sono comunque rinvenibili negli scritti citati nelle note successive.

[7] Cfr.: T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 02 agosto 2012, n. 7202; T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 22 marzo 2017, n. 3787; T. A. R. Liguria, Genova, II, 21 febbraio 2018, n. 174.

quest'ultimo; la necessità di integrare il contraddittorio con i controinteressati sopravvenuti. Così, per ciò che concerne i primi due criteri, quando tra l'atto impugnato e l'atto sopravvenuto intercorrerebbe un nesso di «stretta consequenzialità» o un «rapporto di presupposizione-conseguenzialità necessaria e immediata» o un «rapporto di necessaria derivazione» del secondo rispetto al primo o un atto sarebbe «presupposto necessario ed esclusivo» dell'atto sopravvenuto o quest'ultimo sarebbe «esecutivo» o «quale inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove ed autonome valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti», in tutti questi casi, dunque, l'annullamento avrebbe efficacia caducante (e non meramente viziante)[8]. Recentemente, un modo frequente di esprimersi è il seguente: «[s]econdo il consolidato orientamento giurisprudenziale, "nell'ambito del procedimento amministrativo, occorre distinguere tra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante; per la prima forma di vizio, di natura più dirompente,

[8] «L'assunto trova conforto nel condiviso orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la non necessità di impugnazione dell'atto finale, quando sia stato già contestato quello preparatorio, opera unicamente quando tra i due atti vi sia un rapporto di presupposizione – consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone quale inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove ed autonome valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti. Diversamente, quando l'atto finale, pur partecipando della medesima sequenza procedimentale in cui si colloca l'atto preparatorio, non ne costituisce conseguenza inevitabile perché la sua adozione implica nuove e ulteriori valutazioni di interessi, l'immediata impugnazione dell'atto preparatorio non fa venir meno la necessità di impugnare l'atto finale…» (Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563. Analogamente, T. A. R. Campania, Napoli, V, 17 maggio 2011, n. 2661).

occorrono due elementi precisi: a) il primo dato dall'appartenenza, sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima serie procedimentale; b) il secondo individuato nel rapporto di necessaria derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo al coinvolgimento di soggetti terzi; pertanto, qualora almeno uno dei due detti presupposti sia inesistente, è inapplicabile lo schema concettuale della caducazione e debbono ritenersi utilizzabili unicamente le usuali impugnative tipiche del diritto amministrativo"»[9]. Modo di esprimersi che lascerebbe quasi trasparire la tendenza a restringere il fenomeno dell'invalidità ad efficacia caducante solo nell'ambito di uno stesso procedimento amministrativo e, quindi, nel rapporto tra i c. d. atti preparatori o endoprocedimentali (autonomamente lesivi e pertanto immediatamente impugnabili) e il c. d. provvedimento (finale), con evidente ampliamento – se fosse davvero così – degli esiti drastici dell'orientamento in rassegna[10]. Con il terzo criterio sopra enucleato, la giurisprudenza mostra, invece, particolare attenzione nei confronti di quei terzi (rimasti estranei nel giudizio sull'atto presupposto) ai quali l'atto sopravvenuto abbia conferito un bene o, comunque, un'utilità, i c. d. controinteressati successivi o sopravvenuti[11]. D'altro

[9] Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572. Cfm.: Cons. St., IV, 28 febbraio 2018, n. 1247; Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001; Cons. St., IV, 28 maggio 2018, n. 3169.

[10] Che l'efficacia caducante possa operare anche tra atti non appartenenti al medesimo procedimento amministrativo tengono però a precisarlo: Cons. Giust. Amm., s. g., 25 luglio 2018, n. 449; Cons. Giust. Amm., s. g., 07 gennaio 2020, n. 15.

[11] Emblematica è la giurisprudenza concernente la necessità di impugnare la sopraggiunta graduatoria finale: «[a] ciò deve aggiungersi che la problematica dell'individuazione nel giudizio

canto, nella stessa direzione va la formula sopra richiamata, secondo la quale l'atto sopravvenuto non deve comportare «ulteriori valutazioni di interessi [del destinatario dell'atto presupposto e] dei terzi».

2. (segue):…il caso dell'atto sopravvenuto «nuovo» o di «conferma» e quello dell'atto presupposto qualificato come «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili».

La necessità che l'atto sopravvenuto non abbia ad implicare nuove valutazioni di interessi (detto in altri termini, nuovo esercizio di discrezionalità) sembra trovare rispondenza nell'indirizzo per il quale ogniqualvolta l'atto impugnato venga sostituito nel corso del giudizio da un provvedimento (da considerare) nuovo o di conferma (e non meramente confermativo) e il ricorrente abbia omesso di impugnarlo (o di impugnarlo ritualmente), l'originario ricorso è destinato ad essere dichiarato improcedibile[12]. Per questa giurisprudenza,

di legittimità degli atti del procedimento che vanno necessariamente impugnati si lega strettamente, essendo interdipendente, con quella dei controinteressati, cui deve essere notificato il ricorso per la corretta instaurazione del contraddittorio, trattandosi di soggetti che, nelle more del giudizio, hanno conseguito il bene in contesa attraverso la graduatoria finale (cfr. sentenza 7122/2018 citata). / Al riguardo va considerato infatti che per effetto dell'approvazione della graduatoria i soggetti in essa inseriti (i vincitori) assumono la posizione di controinteressati (successivi) rispetto alla richiesta della parte ricorrente di annullamento dell'esclusione: nel caso in esame i vincitori andavano dunque necessariamente chiamati in giudizio in quanto essi avevano chiaramente un interesse (alla conservazione della graduatoria) contrario rispetto a quello della ricorrente» (*ex multis*, Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930).

[12] Per quanto riguarda la novazione tra atti, cfr.: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 gennaio 2017, n. 55; Cons. St., IV, 28 febbraio 2018, n. 1247; Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651; Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001; T. A. R. Lombardia, Milano, II, 02

infatti, nel momento in cui l'atto impugnato venga ad essere sostituito o confermato dall'atto sopravvenuto, sarebbe quest'ultimo a porsi come unica fonte del rapporto amministrativo[13].

La distinzione tra efficacia caducante ed efficacia invalidante dell'annullamento sembra destinata a riaffacciarsi anche allorché l'atto presupposto si identifichi in un «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili». È noto a questo

---

settembre 2020, n. 1637; T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 16 giugno 2021, n. 565; T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 08 luglio 2021, n. 8150. *Adde*, Cons. St., IV, 21 gennaio 2019, n. 510; T. A. R. Campania, Napoli, VI, 27 marzo 2023, nn. 1858-1859; T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 30 maggio 2023, n. 481; T. A. R. Emilia Romagna, Parma, I, 14 luglio 2023, n. 221. Tra gli atti di novazione include anche la convalida T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 08 marzo 2021, n. 709.

Per quanto concerne invece la sopravvenienza dei provvedimenti di conferma, cfr.: Cons. St., V, 10 settembre 2010, n. 6549; Cons. St., IV, 25 maggio 2014, n. 2569, di conferma di T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, n. 416; Cons. St., IV, 06 febbraio 2017, n. 487; Cons. St., IV, 21 novembre 2017, n. 5365; Cons. St., IV, 28 maggio 2018, n. 3169; Cons. St., III, 24 dicembre 2020, n. 8590; T. A. R. Campania, Napoli, III, 07 gennaio 2021, n. 132; T. A. R. Lombardia, Milano, IV, 03 febbraio 2023, n. 310; T. A. R. Lazio, Roma, sez. stralcio, 07 aprile 2023, n. 5987.

Non mancano, in queste ipotesi, pronunce che si spingono fino alla condanna pecuniaria, ai sensi dell'art. 26 c. p. a., v.: Cons. St., IV, 21 novembre 2017, n. 5365; Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001.

[13] «...[S]econdo la costante giurisprudenza, qualora l'Amministrazione assuma un nuovo provvedimento che superi, nella parte dispositiva, il precedente già impugnato, è su di esso, in quanto dotato di autonomo carattere lesivo, che si trasferisce l'interesse sostanziale vantato dal ricorrente. Analoga evenienza si verifica nel caso in cui la volizione espressa nel precedente atto venga confermata da un successivo provvedimento, ma sulla scorta di una rinnovata istruttoria e sulla base di una aggiornata motivazione: in tale ipotesi, all'atto sopravvenuto si attribuisce un effetto confermativo e non meramente confermativo. / In

proposito che, per la giurisprudenza, l'annullamento di un tale atto produce effetti *erga omnes*, atteso che – questa la giustificazione che se ne suole addurre - non sarebbe possibile, da un punto di vista logico prima ancora che giuridico, che l'atto stesso (normativo, generale *et similia*) possa essere considerato inesistente per taluni soggetti dell'ordinamento (le parti del giudizio) e ancora esistente, invece, per tutti gli altri soggetti dell'ordinamento (rimasti estranei al giudizio). Ma la portata *erga omnes* – precisa la giurisprudenza – riguarda unicamente gli effetti eliminatori, non anche l'effetto ordinatorio-conformativo scaturente dalla sentenza di annullamento, essendo tale ultimo effetto destinato a rimanere invece circoscritto *inter partes*, per esso dovendo riprendere vigore i limiti soggettivi di cui all'art. 2909 c. c.[14]. L'ulteriore

---

entrambe le ipotesi segnalate, deve essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso diretto avverso il provvedimento che, in pendenza del giudizio, sia stato sostituito dal provvedimento innovativo o di conferma, essendo quest'ultimo dotato di autonoma efficacia lesiva della sfera giuridica del suo destinatario e, come tale, risultando idoneo a rendere priva di ogni utilità la pronuncia giurisdizionale sul precedente provvedimento» (T. A. R. Piemonte, Torino, I, 13 aprile 2017, n. 501).

[14] L'orientamento richiamato può trovarsi scolpito in Cons. St., a. p., 27 febbraio 2019, nn. 4-5: «30. [i]l giudicato amministrativo – in assenza di norme *ad hoc* nel codice del processo amministrativo – è sottoposto alle disposizioni processualcivilistiche, per cui il giudicato opera solo *inter partes*, secondo quanto prevede per il giudicato civile l'art. 2909 c.c.. / I casi di giudicato amministrativo con effetti *ultra partes* sono, quindi, eccezionali e si giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti dell'atto o dell'inscindibilità del vizio dedotto: in particolare, l'indivisibilità degli effetti del giudicato presuppone l'esistenza di un legame altrettanto indivisibile fra le posizioni dei destinatari, in modo da rendere inconcepibile – logicamente, ancor prima che giuridicamente – che l'atto annullato possa continuare ad esistere per quei destinatari che non lo hanno

insegnamento che si trae è che l'annullamento di un «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» non provocherebbe la caducazione (automatica) dei provvedimenti a valle, di attuazione o di esecuzione, e che di quell'annullamento (dell'atto a monte) potrebbe, semmai, giovarsi unicamente il diretto destinatario (in veste di cointeressato) che abbia ritualmente impugnato il corrispettivo provvedimento attuativo o esecutivo, anche solo per

---

impugnato. / Utilizzando tale criterio, dottrina e giurisprudenza hanno individuato alcune eccezionali ipotesi di estensione *ultra partes* degli effetti del giudicato. Tale estensione dipende spesso da una pluralità di fattori concorrenti, fra i quali rileva non solo la natura dell'atto annullato, ma anche, cumulativamente, il vizio dedotto, nonché il tipo di effetto prodotto dal giudicato della cui estensione si discute. / Più nel dettaglio, secondo l'orientamento tradizionale, gli effetti inscindibili del giudicato amministrativo possono dipendere: a) in alcuni casi (ma raramente), solo dal tipo di atto annullato; b) altre volte, più frequenti, sia dal tipo di atto annullato, sia dal tipo di vizio dedotto; c) altre volte ancora, dal tipo di effetto che il giudicato produce e di cui si invoca l'estensione. / Si ritiene, in particolare, che produca effetti *ultra partes*: / a) l'annullamento di un regolamento (l'efficacia *erga omnes* in questo caso trova una base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato); / b) l'annullamento di un atto plurimo inscindibile (ad es. il decreto di esproprio di un bene in comunione); / c) l'annullamento di un atto plurimo scindibile, se il ricorso viene accolto per un vizio comune alla posizione di tutti i destinatari (ad es. il decreto di approvazione di una graduatoria concorsuale travolto per un vizio comune); / d) l'annullamento di un atto che provvede unitariamente nei confronti di un complesso di soggetti (ad es. il decreto di scioglimento di un Consiglio comunale). / In tutti i casi indicati, tuttavia, l'inscindibilità riguarda solo l'effetto di annullamento (l'effetto caducatorio), perché è solo rispetto ad esso che viene a crearsi la sopra richiamata situazione di incompatibilità logica che un atto inscindibile possa non esistere

denunciarne l'invalidità derivata[15]. Sembrerebbe, dunque, che, per la giurisprudenza, tra un atto a monte a carattere inscindibile e i provvedimenti a valle, attuativi o esecutivi dello stesso, non possa mai sussistere un nesso di «stretta conseguenzialità» o che i secondi implichino sempre «nuove ed autonome valutazioni di interessi» (per dirla con i criteri generali sopra richiamati)[16].

---

più per taluno e continuare ad esistere per altri. / 31. Ben diverso è il discorso per ciò che concerne gli ulteriori effetti del giudicato amministrativo (di accertamento della pretesa, ordinatori, conformativi). Secondo un risalente e consolidato orientamento interpretativo gli effetti di accertamento della pretesa e, consequenzialmente a tale accertamento, quelli ordinatori/conformativi operano sempre solo *inter partes*, essendo soltanto le parti legittimate a far valere la violazione dell'obbligo conformativo o dell'accertamento della pretesa contenuto nel giudicato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 2017, n. 5634; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6964; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4977; Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 2000, n. 1142; Cons. Stato, sez. IV, 2 agosto 2000, n. 4253; Cons. Stato, sez. V, 9 aprile 1994, n. 276; Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 1990, n. 561)». Cfm.: T. A. R. Lazio, Roma, II, 22 luglio 2020, n. 8594; Cons. St., VII, 28 marzo 2022, n. 2234. *Adde*: Corte Cass., sez. lav., 06 agosto 2019, n. 21000; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 22 febbraio 2021, n. 2163; Cons. St., IV, 26 febbraio 2021, n. 1681. L'insegnamento è ripreso, per esempio, in Cons. St., IV, 05 maggio 2021, n. 3517: «[c]ome noto, infatti, il giudicato amministrativo spiega la sua efficacia soltanto tra le parti che hanno partecipato al giudizio, senza possibilità di estensione automatica ad altri soggetti che, pur rivestendo identica posizione sostanziale, non hanno agito in sede processuale risultando vittoriosi. / Ciò vale anche nel caso di impugnativa di atti amministrativi ad efficacia inscindibile e di regolamenti: in tali casi l'annullamento e il suo effetto caducatorio non possono che spiegare efficacia *erga omnes* e tuttavia diversa è invece l'efficacia conformativa-ordinatoria della pronuncia che spiega i suoi effetti esclusivamente *inter partes*, proprio al fine di evitare che siano violate le disposizioni

3. (segue):…il caso dell'impugnazione dell'atto presupposto e dell'atto sopravvenuto in sedi diverse (giurisdizionale o straordinaria).

L'orientamento illustrato si ripresenta qualora l'atto presupposto sia stato impugnato davanti al Capo dello Stato, mentre gli atti sopravvenuti siano stati impugnati davanti al giudice amministrativo, o nell'ipotesi inversa. In casi del

---

in materia di efficacia del giudicato».

[15] Paradigmatiche le sentenze in materia urbanistica, v.: T. A. R. Piemonte, Torino, I, 21 ottobre 2011, n. 1116; Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528; T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25; T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585. A proposito dell'annullamento della disposizione regolamentare che fissava il *quorum* funzionale per l'adozione dei giudizi relativi all'abilitazione scientifica nazionale-ASN, v.: T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 14 ottobre 2016, n. 10278, confermata da Cons. St., VI, 27 luglio 2017, n. 3756; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 02 febbraio 2017, n. 1722; Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1777. Analogamente, in materia di graduatorie scolastiche, v.: Cons. St., a. p., 20 dicembre 2017, n. 11; Cons. St., VI, 01 aprile 2019, n. 2147; Cons. St., VI, 21 giugno 2021, n. 4781; Cons. St., VII, 28 marzo 2022, n. 2234; Cons. St., VII, 27 ottobre 2022, n. 9257. Eloquenti i seguenti brani: «[i]n primo luogo, costituisce principio basilare del processo amministrativo quello secondo cui il *dies a quo* per impugnare decorre dalla piena conoscenza dell'atto lesivo. Si può discutere se e in che modo, ai fini della decorrenza del termine, rilevi la conoscenza e conoscibilità (oltre che della lesività) delle ragioni di illegittimità, ma non è mai stato sostenuto, né in dottrina né in giurisprudenza, che il termine per impugnare possa addirittura essere differito alla pronuncia di almeno una sentenza che accerti tali illegittimità. *Riconoscere al giudicato di annullamento l'effetto di rimettere in termini tutti i cointeressati che non hanno tempestivamente impugnato significa pretermettere ineludibili, quanto elementari, esigenze di certezza e porta alla negazione di istituti cardine del diritto processuale amministrativo, primo fra tutti quello dell'inoppugnabilità dell'atto non tempestivamente gravato*…. / 5. Il termine per impugnare il provvedimento amministrativo

genere, il ricorso introitato per la decisione viene infatti dichiarato inammissibile o improcedibile, è vero, in ossequio alla regola dell'alternatività, per evitare decisioni difformi nel merito e la violazione pertanto del divieto del *ne bis in idem*, ma la giurisprudenza si richiama espressamente a quell'orientamento[17] e, anzi, talvolta lo inserisce pure in una cornice del processo amministrativo come processo sul rapporto anziché sull'atto: «[c]ome è noto, il processo

---

decorre dalla piena conoscenza dell'atto e dei suoi effetti lesivi e non assume alcun rilievo, al fine di differire il *dies a quo* di decorrenza del termine decadenziale, l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della propria pretesa. *Deve, pertanto, escludersi, che il sopravvenuto annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo possa giovare ai cointeressati che non abbiano tempestivamente proposto il gravame e per i quali, pertanto, si è già verificata una situazione di inoppugnabilità, con conseguente "esaurimento" del relativo rapporto giuridico*» (Cons. St., a. p., 27 febbraio 2019, n. 5) (corsivo mio); «[i]n termini tecnico-giuridici, infatti, l'annullamento di strumenti urbanistici di pianificazione si ripercuote - se del caso ed a tutto concedere - sui singoli atti applicativi a valle relativi a terzi in termini non di invalidità caducante, ma di mera invalidità viziante: ne consegue che, in difetto di tempestiva impugnazione…, gli atti in discorso si consolidano definitivamente. / Ciò, del resto, risponde ad evidenti ragioni di certezza dei rapporti giuridici di diritto pubblico, potendo altrimenti l'edificazione di interi comparti essere automaticamente travolta da una sentenza emessa, magari a distanza di molti anni, all'esito di un giudizio afferente alla condizione urbanistica di un singolo fondo» (Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528). Sembrerebbe fare eccezione T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 20 marzo 2015, n. 123.

[16] Evocano, senza indugio, la distinzione tra efficacia invalidante ed efficacia viziante dell'annullamento dell'atto a monte, per poi optare per la seconda evenienza: T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 14 ottobre 2016, n. 10278; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 02 febbraio 2017, n. 1722; T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25; T. A. R. Lazio, Latina, I, 19 marzo 2021, n. 163; T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585.

amministrativo, soprattutto con il c.p.a., si è evoluto trasformandosi da giudizio sugli atti a vero e proprio giudizio sul rapporto amministrativo intercorrente tra il privato e la pubblica amministrazione.…/ 4.7. Riportando le considerazioni sino a qui espresse [sulla trasformazione suddetta] al rapporto tra processo amministrativo e ricorso straordinario, va escluso che del medesimo rapporto possano occuparsi contemporaneamente il giudice amministrativo e il Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario. Da tanto consegue che nell'ipotesi in cui l'atto presupposto (a monte) venga impugnato con ricorso straordinario e il successivo atto presupponente (a valle) con ricorso giurisdizionale dinnanzi al giudice amministrativo o viceversa, occorrerà – in applicazione del principio di alternatività – dichiarare inammissibile il giudizio introdotto per ultimo. / Tale conclusione deve reputarsi valida sia nel caso di stretta presupposizione – ossia quando…vi è la "necessaria derivazione del secondo dal primo come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi" – sia nel caso di mera derivazione cui conseguirebbe solo un effetto meramente viziante per l'atto a valle. / Per quest'ultima ipotesi, una visione moderna del principio di alternatività impone di rivolgersi allo stesso organo ogni qual volta si discuta del medesimo rapporto giuridico o quando le censure formulate

[17] Cfr.: Cons. St., I, 14 novembre 2018, n. 2635; Cons. St., I, 13 novembre 2019, n. 2861; Cons. St., VI, 25 novembre 2019, n. 7987; Cons. St., II, 22 gennaio 2020, n. 545; T. A. R. Veneto, Venezia, II, 5 marzo 2020, n. 230; Cons. Giust. Amm., sez. riunite, 5 marzo 2020, n. 71; T. A. R. Campania, Salerno, II, 12 luglio 2021, n. 1711; Cons. Giust. Amm., sez. riunite, 03 settembre 2021, n. 285; Cons. St., VII, 19 aprile 2022, n. 2958; Cons. St., VII, 27 aprile 2022, n. 3296. Sulle ricadute (negative) di questa posizione della giurisprudenza sulla domanda risarcitoria, cfr. Cons. St., II, 22 gennaio 2020, n. 545.

siano identiche e, come detto, riferibili allo stesso rapporto giuridico tra amministrazione e amministrato. Ragionando diversamente si legittimerebbe il frazionamento della tutela giurisdizionale in contrasto con il principio del giusto processo (art. 111 Cost.) e con il suo corollario dell'economia dei mezzi giuridici; aumenterebbe inoltre il rischio di decisioni contrastanti all'interno dello stesso plesso giurisdizionale con conseguente lesione del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost. e art. 1 c.p.a.). / Da ciò consegue che, nel caso in cui l'atto presupponente sia impugnato con ricorso giurisdizionale, a fronte di un ricorso straordinario già promosso avverso l'atto presupposto, il ricorso giurisdizionale dovrà essere dichiarato inammissibile dal giudice amministrativo. Se invece l'atto successivo è impugnato in sede straordinaria, a fronte di un ricorso giurisdizionale già promosso avverso l'atto presupposto, il ricorso straordinario sarà inammissibile per violazione del principio di alternatività»[18].

4. Una nuova (seppur timida) apertura della giurisprudenza: l'utilizzabilità dello strumento di cui all'art. 28, comma 3, c. p. a. in sostituzione dell'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti.

A conclusione della rassegna che precede, si noterà che la giurisprudenza tende a considerare la caducazione automatica di un atto amministrativo sopravvenuto non espressamente impugnato istituto del tutto eccezionale[19] e che il processo

[18] Cons. St., I, 13 novembre 2019, n. 2861.

[19] Così, in termini espliciti, cfr.: Cons. St., I, 30 aprile 2010, n. 1969; Cons. St., I, 17 agosto 2010, n. 3807; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86. *Adde*, Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930. Peraltro, l'orientamento in rassegna viene pedissequamente applicato all'ipotesi degli atti successivi già

amministrativo (di legittimità) sia ineluttabilmente destinato a ruotare intorno al principio di inoppugnabilità degli atti amministrativi[20].

In questo scenario, fisso ormai da decenni, qualcosa di nuovo si registra solo presso qualche Tribunale Amministrativo Regionale che, dopo l'entrata in vigore del c. p. a., per evitare di dichiarare improcedibile il ricorso allorché il ricorrente non avesse assolto all'onere di impugnare l'atto sopravvenuto, ha intrapreso la strada di utilizzare lo strumento dell'intervento *iussu iudicis*, previsto dall'art. 28, comma 3, di quel codice, allo scopo di poter assicurare il contraddittorio con i controinteressati sopravvenuti[21]. Così, infatti, può leggersi in una delle (a quanto risulta) rare pronunce: «[l]'eccezione trae(va) costrutto giuridico dall'indirizzo giurisprudenziale che, per salvaguardare l'interesse del c.d. controinteressato sopravvenuto, in questo caso l'aggiudicatario dell'asta, esigeva che il ricorrente, che aveva già gravato gli atti di gara, dovesse impugnare anche

---

emanati al momento della proposizione del ricorso, v.: T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408; T. A. R. Piemonte, Torino, II, 06 giugno 2019, n. 672. Viene altresì evocato per giustificare l'estensione (dell'efficacia) dell'annullamento d'ufficio, cfr.: T. A. R. Puglia, Bari, I, 02 aprile 2014, n. 448, confermata da Cons. St., V, 15 giugno 2015, n. 2960; T. A. R. Puglia, Lecce, II, 30 marzo 2017, n. 52.

[20] Sul quale, v.: MARRA A., *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012; ROMEO A., *L'impugnabilità degli atti amministrativi*, Napoli, 2008; STELLA RICHTER P., *L'inoppugnabilità*, Milano, 1970.

[21] T.A.R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. – (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 22 marzo 2017, n. 601); T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607; T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. - (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 febbraio 2018, n. 478).

l'aggiudicazione in modo tale da estendere il *petitum* d'annullamento, *evocando in giudizio l'aggiudicatario*. / L'indirizzo è però superato dall'art. 28, comma 3, c. p. a. che, in vista della "realizzazione della ragionevole durata del processo" (art. 2, comma 2, c.p.a.), facoltizza il giudice ad ordinare l'intervento del terzo *anziché gravare il ricorrente dell'onere di impugnare l'aggiudicazione con altro ricorso o con motivi aggiunti*. / Del resto il principio di economicità degli atti processuali, che è alla base della norma richiamata, si coordina perfettamente con l'effetto sostanziale c.d. caducante dell'aggiudicazione prodotto dall'eventuale accoglimento del gravame avente ad oggetto il bando»[22] (corsivo mio).

Questa giurisprudenza mostra, dunque, di avvertire la gravosità dell'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti posto a carico del ricorrente (originario) laddove, come si è visto, non ci sia spazio per l'operatività dell'efficacia c. d. caducante dell'annullamento dell'atto presupposto. E, tuttavia, si tratta ancora di timidissime aperture, per di più, della sola giurisprudenza amministrativa di primo grado, al cospetto invece di una granitica giurisprudenza di segno opposto[23],

[22] Così T.A.R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938, ripreso, quasi testualmente, da: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. – ; T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. – . A parte queste ultime due pronunce, nelle altre pronunce citate, il nuovo indirizzo è rimasto a livello di mera enunciazione, perché, per un motivo o per l'altro, il giudice non ne ha potuto fare concreta applicazione.

[23] Basti rimandare alla rassegna che precede per l'indicazione delle pronunce anche recenti fedeli all'orientamento tradizionale. Cfr., poi, la recisa affermazione di Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122: «…f) che, in mancanza di impugnazione della graduatoria finale e di, conseguente, notifica dell'impugnazione almeno ad un controinteressato (art. 27 c.p.a.) non vi è alcuna possibilità di integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 49 c.p.a.».

tanto irremovibile che il Consiglio di Stato non ha esitato a ribadire l'indirizzo tradizionale nella materia degli appalti pubblici anche dopo l'entrata in vigore del c. d. rito superaccelerato, previsto dall'art. 120, comma 2*bis*, c. p. a., ormai abrogato[24]. Insomma, il tradizionale orientamento resta ancora ben saldo, sebbene qualche «sussulto» cominci ora a scuoterlo. Il che lascia ben sperare e incoraggia a tornare su di esso[25], per almeno provare a dare sostegno teorico a quanto c'è di nuovo, senza peraltro disconoscere che sul tema si intrecciano problematiche della massima importanza, le quali toccano punti nevralgici del diritto amministrativo, sia sostanziale che processuale – dal procedimento

[24] Cfr.: Cons. St., V, 16 luglio 2018, n. 4304; Cons. St., V, 4 settembre 2018, n. 5179. L'articolo citato nel testo è stato abrogato dall'art. 1, comma 22, lett. a), d. l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. in l. 14 giugno 2019, n. 55. Inutile dire che esso aveva aperto un vasto dibattito sotto vari profili, v., per esempio, SILVESTRI M., *Le condizioni dell'azione nel rito in materia di contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 927 seg..

[25] Ho criticato l'orientamento in esame, a più riprese, in: SPAMPINATO B., *L'introduzione dell'opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo ed i suoi possibili riflessi sull'onere di impugnare gli atti sopravvenuti a carico del ricorrente avverso l'atto presupposto*, in *Scritti in onore di Antonio Pavone La Rosa*, Milano, 1999, II, 2057 seg.; ID., *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004, 213 seg.; ID., *Sopravvenuta carenza di interesse per omessa o tardiva impugnazione dell'aggiudicazione definitiva*, in *Urb. e app.* 2008, 555 seg.. A questi scritti, dunque, rimando per ogni riferimento anche bibliografico anteriore al c. p. a.. Per una sintesi del dibattito dottrinale, v., comunque: PAMPANIN V., *Principio della domanda e limitazione dell'onere di impugnare nel processo amministrativo di legittimità*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1332 seg.. Sulle origini dell'orientamento giurisprudenziale in esame, v., ora, SQUAZZONI A., *A proposito di* L'approvazione della graduatoria dei pubblici concorsi e l'impugnazione degli atti amministrativi per l'ammissibilità del ricorso, in *Dir. amm.* 2021, spec. 87 seg..

amministrativo al rapporto di presupposizione tra atti amministrativi e alla connessione procedimentale (con i suoi risvolti processuali), dall'invalidità amministrativa al principio dell'inoppugnabilità dell'atto amministrativo, dal principio della domanda al principio di integrità del contraddittorio e all'efficacia del giudicato amministrativo[26] - , e intersecano, persino, la teoria generale del diritto, venendo ad essere

[26] Ne è consapevole la stessa giurisprudenza quando afferma: «[d]'altro canto, l'istituto della caducazione "automatica" va applicato in senso rigorosamente restrittivo, ponendosi, con ogni evidenza, in potenziale contrasto con taluni principi fondamentali del diritto amministrativo: si pensi al principio di presunzione di legittimità dell'atto amministrativo e a quello di inoppugnabilità oltre i perentori (brevi) termini decadenziali, al principio del contraddittorio, al principio di tipicità delle fattispecie estintive» (T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86. Analogamente, T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635). Si comprende, allora, come la bibliografia intercettata dalla problematica in esame sia sterminata, per cui già adesso ci si limita alle indicazioni più strettamente necessarie e recenti, cui andranno aggiunti i richiami contenuti nelle successive note.

Sul rapporto di presupposizione, v.: DETTORI S., *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006; CORSO A. M., *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990; LUBRANO F., *L'atto amministrativo presupposto (spunti di una teorica)*, Roma, 1992; PAGLIARI G., *La querelle dell'atto presupposto*, in *Riv. amm. Rep. it.* 2012, 755 seg..

Sulla connessione c. d. oggettiva, v.: RAMAJOLI M., *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002; MENCHINI S., *La connessione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2014, 1101 seg..

Sulla (in)validità amministrativa, v.: BARTOLINI A., *Illegittimità del provvedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, IV, 2863 seg.; CAVALLO PERIN R., *Validità del provvedimento e dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XV, 2000, 612 seg.; CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità*

coinvolto, a monte, lo stesso concetto di fattispecie giuridica[27]. Questioni, dunque, complicate, tutte da affrontare, in modo più o meno approfondito, nelle pagine che seguono, non senza prima aver ricordato che la dottrina più recente quando non si limita a fotografare l'esistente in giurisprudenza[28] - eventualmente rilevando quanto sia arbitrario il criterio da essa seguito, basato sull'intensità del vincolo tra l'atto

---

amministrativa, Torino, 2009; CIOFFI A., *Il problema della legittimità nell'ordinamento amministrativo*, Padova, 2012; ID., *L'illegittimità del provvedimento amministrativo*, in ROMANO A. E ALTRI, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, *sub* articolo 21*octies*, 838 seg.; CORSO G., *Validità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLVI, 1993, 84 seg.; ID., *L'invalidità amministrativa: profili generali*, in CERULLI IRELLI V. (A CURA DI), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, 351 seg.; FOLLIERI F., *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano, 2017; LAZZARA P., *Annullabilità e annullamento [dir. amm.]*, in *Diritto on line-www.treccani.it*, 2012; MATTARELLA B. G., *Potere e validità*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 657 seg.; POLICE A., *Annullabilità ed annullamento (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.-Annali*, Milano, 2007, I, 49 seg.; SCOCA F. G., *Esistenza, validità ed efficacia degli atti amministrativi: una lettura critica*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (A CURA DI), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, 165 seg.; ID., *Appunti sulla "validità" del provvedimento amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.* 2018, 1037 seg.; TRIMARCHI M., *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, Pisa, 2013; ID., *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1300 seg..

In particolare, sulla invalidità amministrativa derivata, v.: ANCORA F., *L'invalidità derivata nel diritto pubblico ed in particolare nel diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, I, 2011, 21 seg.; CALEGARI A., *L'invalidità derivata nei rapporti tra atti amministrativi*, Padova,

presupposto e gli atti successivi[29] - non esita a mostrarsi contraria nei confronti dell'istituto dell'efficacia caducante dell'annullamento: «[è] comunemente affermata, infatti, la necessità di coinvolgere nel fenomeno invalidante, richiedendone espressamente l'impugnazione, tanto l'atto presupposto, quanto l'atto presupponente, al quale l'effetto direttamente si ricollega»[30].

2012; DETTORI, *Il rapporto cit.*, spec. 118 seg.; GRECO G., *La trasmissione dell'antigiuridicità (dell'atto amministrativo illegittimo)*, in *Dir. proc. amm.* 2007, 326 seg.; LUBRANO, *L'atto cit.*, spec. 151 seg.; MASSA M., *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011.

Sul giudicato amministrativo, v.: FERRARA L.-MANNUCCI G., *Giudicato [dir. amm.]*, in *www.treccani.it*, 2015; URBANO G., *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*, Torino, 2020; VACCARI S., *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017; VALAGUZZA S., *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, Milano, 2016.

[27] Su cui v. la nota n. 95.

[28] Basti rimandare alla manualistica, cfr.: CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2017, 468, 469; ID., *Prima lezione di diritto amministrativo*, Bari-Roma, 2021, 124; CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 203; FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo. 1. L'attività*, 2020, 160; LICCIARDELLO S., *Diritto amministrativo. Principi, organizzazione e azione*, Milano, 2020, 261, 262; SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, 298, 299. Più perplessi: GRECO G. E ALTRI, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 2019, vol. I, parte generale, 286; FRACCHIA F. (A CURA DI), CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, 537, 538. Tra i manuali di diritto processuale, v.: CORTESE F., *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2021, 57, 152; POLICE A., *Lezioni sul processo amministrativo*, Napoli, 2021, 355; SCOCA F. G. (A CURA DI), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023, 332; TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2023, 322; VIPIANA P. M.-FANTI V.-TRIMARCHI M., *Giustizia amministrativa*, Milano 2019,

5. Le criticità dell'orientamento giurisprudenziale tradizionale.

Punto di partenza non può che essere quello per cui ogniqualvolta il giudice dichiari improcedibile il ricorso (originario) per omessa o irrituale impugnazione dell'atto sopravvenuto (nel corso del giudizio), si assiste ad un'ipotesi di denegata giustizia. Comunque si concepisca l'interesse a ricorrere, la sua assenza (originaria o sopravvenuta che sia) costituisce, infatti, sempre una ragione ostativa ad una pronuncia sul merito della causa (cfr. art. 35, comma 1, c. p. a.) e, pertanto, impedisce al ricorrente di avere giustizia[31], il che già stride con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, specialmente in ottica europea (art. 24 Cost.; art. 1 c. p. a.; art. 6 CEDU; art. 47, comma 1, Carta dei diritti

342, 343.

[29] Per tale critica, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 284, 295, 328; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 129, 130; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 537; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 286; PAMPANIN, *Principio cit.*, par. 2, 1348.

[30] CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 151, 152, che così sintetizza la posizione della dottrina, cui finisce, come si vedrà, per aderire. Per LUBRANO, *L'atto cit.*, 161: «[l]a conclusione, cui si è pervenuti, potrebbe forse sembrare eccessiva, apparendo assurdo che l'atto, pur potendo venire in essere solo sulla base di certi presupposti, rimanga in piedi e pienamente produttivo di effetti anche quando si sia accertata la invalidità dell'atto presupposto e questo sia stato del tutto eliminato dal mondo del diritto. Ma, in realtà, questa è l'unica soluzione conforme alla struttura del sistema e che si armonizzi con le caratteristiche di questo. Ciò risponde del resto al carattere di autonomia e di relativa reciproca indipendenza che i due atti (presupponente e presupposto) assumono».

[31] Basti rimandare alle pronunce passate in rassegna. Non mancano, naturalmente, casi in cui il giudice, pur dichiarando – in aderenza all'indirizzo dominante - l'improcedibilità del ricorso, scende poi nel merito, cfr. le pronunce richiamate nella nota n. 112.

fondamentali dell'uomo dell'UE)[32]. Si aggiunga che poiché i criteri utilizzati dalla giurisprudenza per stabilire se il rapporto intercorrente tra l'atto presupposto e l'atto sopravvenuto sia o no di ostacolo alla decisione di merito risultano alquanto arbitrari[33], il ricorrente si trova, di fatto, costretto ad «inseguire» tutti gli atti sopravvenuti per mero tuziorismo, con evidente dispendio di energie e aggravio economico[34]. E non basta! L'orientamento potrebbe avere ricadute negative sulla domanda risarcitoria, atteso che la giurisprudenza è orientata a dichiararla improcedibile quante volte la domanda di annullamento sia irricevibile, inammissibile o improcedibile, ritenendo che, in assenza di annullamento, sia precluso al giudice accertare la (il)legittimità dell'atto amministrativo lesivo (e, quindi, anche dell'atto c. d. presupposto), accertamento propedeutico per determinare la spettanza (al ricorrente) del bene della vita[35] (pur potendolo, invero, compiere in via ipotetica).

Ma l'indirizzo in esame non convince anche per altre ragioni, di carattere teorico. Innanzitutto, dovrebbe già mettere in guardia il linguaggio stesso adoperato dalla richiamata giurisprudenza, la quale parla indifferentemente di invalidità o di annullamento ad efficacia invalidante (o viziante) o ad

[32] V. il par. 23.

[33] Cfr. la dottrina citata nella nota n. 29.

[34] Sull'applicazione del contributo unificato anche ai «motivi aggiunti che introducono domande nuove» (art. 13, comma 6*bis*.1, ultimo periodo, d. P. R. 30 maggio 2002, n. 115), v. il par. 22.

[35] Cfr.: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138; Cons. St., V, 25 maggio 2017, n. 2458; Cons. St., V, 06 dicembre 2022, n. 10696. *Contra*, Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651. Oggi, peraltro, ai fini della conversione dell'interesse all'annullamento in interesse al risarcimento del danno, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c. p. a., l'Adunanza Plenaria richiede una dichiarazione espressa del ricorrente, ai sensi dell'art. 73 c. p. a., v. Cons. St., a. p., 13 luglio 2022, n. 8.

efficacia caducante, così incorrendo, manifestamente, in due ossimori, perché l'invalidità è sempre (ad efficacia) «invalidante» e l'annullamento è sempre (ad efficacia) «caducante». In altri termini, non può esserci una invalidità che provochi, di per sé, la caducazione dell'atto, come non può esserci un annullamento che, di per sé, non produca l'eliminazione dell'atto. Il fatto è che, come si vedrà, la giurisprudenza appare profondamente influenzata dal c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo risalente, come è noto, a A. M. Sandulli e tutt'ora – è inutile negarlo – estremamente vivo[36] e si appoggia, inoltre, su un

[36] Dell'autore v., almeno: SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964 (ristampa inalterata dell'opera del 1940); ID., *Procedimento amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 1021 seg.; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, 622 seg.. Sulla nozione sandulliana di procedimento, v. SCHINAIA M. E., *Aldo M. Sandulli: il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004, 331 seg.. Sull'influenza dell'insegnamento del Sandulli sulla dottrina successiva, v., per tutti, ROMANO A., *Il procedimento amministrativo e il suo impatto sulla cultura giuridica italiana*, in SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il magistero scientifico di Aldo M. Sandulli nel centenario della nascita. Corte costituzionale 16 aprile 2015*, Napoli, 2015, 93 seg..

Sul procedimento amministrativo, limitando le citazioni a quanto qui strettamente necessario, v.: CATALDI G., *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967; GIORDANO A. (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, 2021; SANDULLI A., *Procedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, V, 4510 seg.; ID., *Potere e procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 543 seg.; TEDESCHINI F., *III. Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXV, 1986, 872 seg.; VILLATA R.-SALA G., *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, 574 seg.. Per una sintesi storica complessiva dell'istituto, v. MELIS G., *Per*

istituto, quello dell'invalidità c. d. derivata, come vedremo, tutt'altro che limpido. Ma l'orientamento in esame non convince neppure perché, a ben vedere, dietro l'alternativa tra invalidità ad efficacia viziante e invalidità ad efficacia caducante (e le conseguenze processuali che a ciascuna di tali figure si accompagnano) si nasconde un'altra questione, la quale ha a che fare con la necessità di tutelare l'integrità del contraddittorio con l'eventuale nuova amministrazione che abbia emanato l'atto successivo e, soprattutto, con gli eventuali controinteressati sopravvenuti, cosa di cui la giurisprudenza mostra di avere piena consapevolezza quando, come si è visto, nel tentare di enucleare i criteri per distinguere le due figure di invalidità, ha particolare riguardo nei confronti dei predetti controinteressati[37]. Da questo punto di

---

una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento, in *Riv. trim. dir. pubb.* 2021, 571 seg.. Per una sintesi della sola dottrina, v., invece, PATRONI GRIFFI F., *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *www.federalismi.it* 11 marzo 2015.

Sul provvedimento amministrativo, v., infine, per tutti, VILLATA R.-RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017.

Come è noto, l'approccio c. d. strutturale è stato poi integrato dall'approccio c. d. funzionale, facente capo a M. S. Giannini e a F. Benvenuti. Sui due approcci, v., per tutti, VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, par. 2, dove anche, a p. 579, la precisazione: «[è] dunque evidente che approccio strutturale e approccio funzionale sono concorrenti, non alternativi: della disciplina del singolo procedimento l'indagine strutturale coglie gli elementi dell'insieme necessari per la produzione di un effetto giuridicamente valido, l'analisi funzionale cerca, attraverso di essi, di individuare gli interessi rilevanti all'esercizio del potere». Nella manualistica, v.: COGNETTI S.-CONTIERI A.-LICCIARDELLO S.-MANGANARO F.-PERONGINI S.-SAITTA F. (A CURA DI), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, 183, 184; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 383, 384; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 196-197.

[37] Il profilo considerato rileva con la massima evidenza, per

vista, allora, l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti appare mezzo assolutamente sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito – l'estensione del contraddittorio anche a quei soggetti - , a fronte della disponibilità, oggi offerta dal codice, di altri strumenti certamente meno gravosi di quell'onere ma altrettanto efficaci per garantire l'integrità del contraddittorio, tra i quali, *in primis*, l'intervento *iussu iudicis* (art. 28, comma 3, c. p. a.). Ultimo argomento che osta all'indirizzo giurisprudenziale criticato - ma, in realtà, primo per importanza - è quello per cui esso viene a porsi in stridente contrasto con l'attuale concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità, nella quale il bene della vita conteso o controverso acquista rilievo centrale[38].

In sintesi, il percorso argomentativo con cui si cercherà di superare l'orientamento in esame si snoderà, attraverso, innanzitutto, la rivisitazione della fattispecie procedimentale e della invalidità c. d. derivata, per giungere così ad ammettere la caducazione automatica degli atti sopravvenuti, delimitandone nel contempo l'esatta portata; per poi passare a verificare la plausibilità della ricostruzione così proposta rispetto al principio della domanda e di fronte ad altre possibili obiezioni; quindi, ci si soffermerà su come garantire l'integrità del contraddittorio, una volta escluso l'onere di impugnazione degli atti sopravvenuti, per chiudere, infine, con la rivisitazione degli orientamenti della giurisprudenza più significativi alla luce dell'ipotesi ricostruttiva proposta.

---

esempio, in: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 04 marzo 2013, n. 320; Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122; Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572.

[38] V. il par. 10.

PARTE II:

I CONDIZIONAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA

6. Il c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo come fattore di condizionamento della giurisprudenza in rassegna.

Come si è accennato, la giurisprudenza oggetto di rassegna critica appare innanzitutto profondamente segnata dal c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo, il quale - è appena il caso di rammentarlo - si contraddistingue perché aggrega (e ordina) in una stessa fattispecie procedimentale una serie di atti amministrativi (e di operazioni, ma qui interessano i primi) o collega una pluralità di fattispecie procedimentali sulla base di criteri di natura eminentemente logico-formale, senza cioè il benché minimo riferimento ad un qualche elemento di natura, per così dire, sostanziale[39]. A questo proposito, è sufficiente richiamare l'arcinota definizione del Sandulli: «[l]'azione della pubblica Amministrazione, ordinata alla adozione di provvedimenti ed altri atti giuridici - siano essi atti amministrativi (autoritativi o no), siano atti di diritto privato - , si svolge generalmente attraverso procedimenti, e cioè attraverso sequenze di atti – ed operazioni (per es., notificazioni, pubblicazioni) – tra loro collegati funzionalmente in vista e al servizio dell'atto "principale"»[40]. Definizione che continua a fare scuola fino ai nostri giorni: «[c]iò si esprime affermando, come è noto, che *il potere amministrativo si esercita attraverso un procedimento*: una serie coordinata e collegata di atti e di fatti imputati ad organi e soggetti diversi tendenti nel

[39] Non ne faceva, del resto, mistero lo stesso SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 36, 37: «[q]uella del procedimento è dunque una nozione fo r m a l e – nel senso in cui questo aggettivo si contrappone a s o s t a n z i a l e – attinente all'aspetto dinamico di un fenomeno che si concreta in più momenti nel tempo».

[40] SANDULLI, *Procedimento cit.*, 1022. Analogamente, sebbene in qualche punto divergente, SANDULLI, *Manuale cit.*, 622. Già SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 41.

loro insieme alla produzione di un effetto giuridico. La serie degli atti e dei fatti tra loro collegati costituisce una fattispecie giuridica in senso tecnico in quanto produttiva di effetti giuridici»[41]. Sulla stessa linea si viene poi a collocare – diventandone tassello imprescindibile – la classica distinzione tra «provvedimento» (finale), atto c. d. preparatorio (o endoprocedimentale o strumentale) e atto c. d. presupposto, sulle quali nozioni non occorre, certo, indugiare[42]. Basterà solo ricordare che l'atto destinato a chiudere la fattispecie procedimentale - il c. d. provvedimento (finale) e, dunque, anche il c. d. atto presupposto - si contraddistingue, rispetto all'atto c. d. preparatorio, per quello che viene denominato dalla dottrina tradizionale «effetto giuridico esterno» o «effetto rilevante per l'ordinamento generale» e che nella dottrina più recente si è venuto a dislocare, in modo sempre più deciso, sul

[41] CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 312. Ma in termini pressoché equivalenti è tutta la manualistica recente, cfr.: CLARICH, *Manuale cit.*, 111; GALLO C. E. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020, 193; D'ALTERIO E., *Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili teorici*, Milano, 2021, 261; MIRABELLA M. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 393, 394; MONCERI F. (A CURA DI), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020, 95; SORACE D.-TORRICELLI S., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2021, 315; SPASIANO M. R.-CORLETTO D.-GOLA M.-GALETTA D. U.-POLICE A.-CACCIAVILLANI C., *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012, 215. *Adde*, GIORDANO (A CURA DI), *Il procedimento cit.*, 157.

[42] Si può rimandare, oltre che ai manuali, a: ANCORA, *L'invalidità cit.*, 74; CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 107 seg., 114 seg., 124 seg.; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 68 seg.; GIARDINO E., *Lesività dell'atto e sfera giuridica soggettiva*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2497 seg.; ID., *La lesività dell'atto amministrativo*, Torino, 2023; ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 64, 421 seg.. *Adde*, BERTONAZZI L., *Notarelle originali in tema di impugnazione dei bandi* (nota a Cons. St., a. p., 26 aprile 2018, n. 4), in *Dir. proc. amm.* 2019, 959 seg..

versante processuale[43].

Del resto, i segnalati limiti della nozione sandulliana di procedimento la dottrina li ha già messi in evidenza: «[l]'opera di Sandulli costruì il procedimento come fattispecie, valorizzando una nozione formale-strutturale dello stesso, ai sensi della quale era l'effetto giuridico, derivante dalla completezza della fattispecie, che caratterizzava il fenomeno procedimentale, con la conseguente non prevalenza dell'atto finale sugli altri atti che componevano la fattispecie, bensì con la paritaria e autonoma collaborazione tra i diversi atti al fine del realizzarsi dell'effetto giuridico»[44]. In effetti, è facile notare che la nozione di procedimento così delineata sfugge ad ogni tentativo di delimitazione. Basti solo riportare il seguente brano tratto sempre da Sandulli: «[o]ccorre sottolineare che un procedimento amministrativo non si riscontra soltanto i quei casi in cui si realizza una fattispecie a formazione successiva (e cioè in quei casi in cui gli atti ed operazioni propriamente "operativi" sull'effetto giuridico siano più d'uno – non importa poi se confluiscano o no in un unico atto "composto").

[43] «È infatti il profilo dell'effetto, lesivo di una situazione giuridica soggettiva, che individua l'atto (considerato finale appunto perché) impugnabile davanti al giudice amministrativo e il correlato insieme seriale» (VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 579, cui *adde* p. 580 nt. 23). Analogamente: CORSO, *Atto cit.*, 102 seg.; LUBRANO, *L'atto cit.*, 39, 40. Nella manualistica, v.: CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 312, 382, 383; CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 271, 272; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 393, 514, 515; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 285; MONCERI (A CURA DI), *Diritto cit.*, 95; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 192, 196.

[44] SANDULLI A., *Potere cit.*, 547. Nota, a sua volta, SCHINAIA, *Aldo cit.*, 337: «[i]l momento che individua ciascun procedimento è indicato dall'Autore [Sandulli] nell'effetto giuridico in funzione del quale esso si svolge, atteso che ciascun effetto giuridico si riconduce a una fattispecie determinata». Analogamente, ROMANO, *Il procedimento cit.*, 105, 109.

Accade infatti frequentemente che, nella sequenza di atti e operazioni, *che si realizzano in vista di un certo risultato di diritto amministrativo*, ne vengano posti in essere (nella fase iniziale) alcuni destinati a restare fuori degli elementi propriamente operativi sull'effetto giuridico (e perciò a non far parte della fattispecie), limitandosi ad assolvere una funzione meramente "preparatoria", e precisamente a predisporre la situazione storico-ambientale in seno alla quale soltanto la fattispecie potrà realizzarsi legittimamente. Tali atti ed operazioni che (pur caratterizzandola) rimangono estranei alla fattispecie, rientrano nella più vasta categoria dei "presupposti"; e si segnalano, rispetto agli altri presupposti, pel fatto di venire in essere in stretta e immediata funzione della fattispecie in vista della quale si realizzano, e di esaurire la propria funzione nell'esser preordinati alla realizzazione di essa»[45]. E analoga astrattezza si può cogliere in un altro autore che si ispira al medesimo indirizzo: «[l]'atto presupposto si caratterizza, rispetto ad ogni altro atto amministrativo, per il rapporto in cui esso si pone rispetto ad un altro provvedimento (l'atto presupponente) e quindi per la rilevanza che tale particolare rapporto assume ai fini della produzione degli effetti giuridici»; «[q]ualsiasi atto, infatti, solo in quanto tale, può appartenere alla categoria; ma necessariamente non vi appartiene se non quando viene emesso un successivo provvedimento che su quello si basa e che assume a proprio presupposto la situazione storico-ambientale che da quel provvedimento è stata determinata»[46].

---

[45] SANDULLI, *Manuale cit.*, 624, cui *adde* pp. 159, 638, 643, 682. E già SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 55-78, cui *adde* pp. 369-373.

[46] LUBRANO, *L'atto cit.*, 224, 226. L'autore distingue altresì una «funzionalizzazione specifica», per caratterizzare l'atto c. d. preparatorio, e una «funzionalizzazione generica», che connoterebbe invece l'atto c. d. presupposto (*ibidem*, 53, 54, 80, 81, 123, 163 nt. 185, 164 nt. 186). Può anche essere significativo

Nessuna maggiore certezza è però in grado di offrire il criterio (processuale) dell'effetto giuridico «lesivo», come dimostra in maniera evidente il fatto che la dottrina non ha potuto fare a meno di ammettere l'esistenza di atti (qualificati) «endoprocedimentali» e nondimeno immediatamente impugnabili e, viceversa, di atti (qualificati) «presupposti» e nondimeno insuscettibili di immediata impugnazione[47].

Lo stesso approccio di tipo logico-formale è inoltre rinvenibile nella tipizzazione delle diverse forme di connessione tra procedimenti amministrativi. Se già infatti Sandulli introduceva la nozione di subprocedimento, fondandola sull'innesto di un procedimento in un altro dall'«effetto di maggior portata»[48], nella dottrina successiva ai

---

il disaccordo di Lubrano con Sandulli sul modo di qualificare alcuni atti come (atti) preparatori o presupposti (LUBRANO, *L'atto cit.*, 78 nt. 160) o come lo stesso replichi all'obiezione di Giannini circa l'assenza, con riguardo agli atti c. d. presupposti, «della omogeneità necessaria per la configurazione di una categoria giuridicamente unitaria ed autonoma» (*ibidem*, 165-168, 219-229 – la frase tra virgolette è a p. 219 -). Ma ancor più significativo è, forse, il fatto che lo stesso autore, per distinguere l'atto c. d. presupposto dall'atto c. d. preparatorio, finisca per ripiegare sulla necessità di risalire alla disciplina giuridica relativa a ciascun atto (*ibidem*, 76, 77, 80), nonostante avesse insistito sul tipo di collegamento dell'atto (da qualificare) presupposto con l'atto presupponente, che si realizzerebbe solo *ex post*, o avesse parlato di «atipicità degli atti presupposti» (per es., *ibidem*, 71, 73, 74, 92, 102 nt. 42, 223, 226).

[47] Cfr., anche per degli esempi: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 51 seg.; CORSO, *Atto cit.*, 72; GIARDINO, *Lesività cit.*, 2520, 2521; GRECO, *La trasmissione cit.*, 329; LUBRANO, *L'atto cit.*, 40 ntt. 66 e 67, 53 nt. 99, 75 nt. 150, 94, dove viene sottolineata l'eccezionalità degli atti preparatori (nondimeno) lesivi; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1118-1122. Nella manualistica, cfr.: CORSO, *Manuale cit.*, 272; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 197; CORTESE, *Corso cit.*, 57; SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 225.

[48] «Quello di procedimento è un concetto essenzialmente relativo.

subprocedimenti si sono venuti ad aggiungere i procedimenti collegati e i procedimenti paralleli la cui distinzione si basa pur sempre su elementi, invero, difficilmente afferrabili, quali, in particolare, la connessione funzionale (che caratterizzerebbe i procedimenti «collegati») o la comunanza di risultato (che caratterizzerebbe invece i procedimenti «paralleli»)[49]. Non va meglio riguardo ai nessi tra procedimenti amministrativi elaborati in campo processuale, dove si è trattato di definire gli

---

I procedimenti sono tanti, quante sono le fattispecie alla cui realizzazione non si perviene *uno actu*. E, siccome singoli elementi di una sequenza procedimentale possono dar luogo ad effetti giuridici autonomi indipendentemente dall'effetto che nascerà a sequenza compiuta, e anzi, siccome gli stessi effetti parziali che si realizzano nel corso e nell'ambito di una sequenza procedimentale man mano che vengono in vita i singoli elementi della serie possono esser considerati in sé e per sé, è chiaro che, con riferimento a tali effetti, rispettivamente particolari o parziali, dovrà esser considerato come procedimento preordinato a tale specifica fattispecie quello attraverso il quale quegli specifici elementi siano venuti in essere. / A parte ciò, è piuttosto frequente il caso di sub-procedimenti, e cioè di procedimenti che confluiscono, con una propria autonomia, in un procedimento volto a un effetto di maggior portata, essendo ordinati unicamente alla realizzazione di uno o più anelli della catena di quest'ultimo» (SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 638. Già SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 42, 43).

[49] «Sempre sotto il profilo strutturale, nell'ambito delle serie procedimentali, vanno distinti i procedimenti interni, endoprocedimentali, comunemente chiamati subprocedimentali in quanto parti, strutturalmente ma non funzionalmente, individuabili del procedimento. / Occorre in proposito distinguere la fattispecie da quella in cui un procedimento, pur funzionalmente connesso — ad esempio perché relativo al rilascio di un atto autorizzatorio necessario per l'esercizio di una attività la cui specifica autorizzazione è oggetto di altro procedimento — sia preordinato all'emanazione di un provvedimento in sé strutturalmente e funzionalmente autonomo, in quanto, pur necessario per lo svolgimento dell'attività, non costituisca condizione di validità dell'atto

istituti rientranti nella c. d. connessione oggettiva[50] e, soprattutto, di delimitare il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri[51]. Infatti, per distinguere la connessione c. d. giuridica dalla connessione c. d. fattuale o, nell'ambito della prima, la connessione per presupposizione-pregiudizialità, la connessione per regolazione e la connessione procedimentale, si è di nuovo fatto ricorso a criteri abbastanza sfuggenti, intendendo per connessione «fattuale» il legame tra atti

---

risultante di altro procedimento. Si parla in tal caso di procedimenti paralleli e procedimenti collegati. Si ha invece un subprocedimento quando la serie subprocedimentale è necessaria per atti, quali le proposte e i pareri, che presuppongono una specifica attività istruttoria ma sono privi di rilievo autonomo perché esclusivamente funzionali all'emanazione dell'atto del procedimento principale di cui costituiscono condizione di validità procedimentale. La categoria del procedimento interno, del subprocedimento, è giuridicamente rilevante appunto in quanto i vizi della serie subprocedimentale si riflettono su quella principale invalidandone in via derivata il provvedimento conclusivo. Ciò non accade invece nei procedimenti paralleli, strutturalmente autonomi anche se funzionalmente connessi, né nei procedimenti collegati allorché il provvedimento conclusivo dell'uno è presupposto legittimante l'esercizio del potere nel successivo procedimento (gli esempi sono quelli della dichiarazione di pubblica utilità rispetto al procedimento espropriativo, della determinazione di copertura del posto per concorso pubblico in relazione al bando). In tal caso l'invalidità che colpisca un elemento della serie procedimentale non si riflette sulla validità dell'altra serie procedimentale, ma sulla legittimazione allo svolgimento di un'attività, in caso di procedimento parallelo, o sulla validità del presupposto per l'esercizio del potere, in caso di procedimento collegato» (VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 586). Nella manualistica, per la tripartizione, seppure in modo non sempre coincidente, v.: CLARICH, *Manuale cit.*, 257-259; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 394-396; GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, 211-218; MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F. A.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II, 1235-1237;

sussistente solo in via di mero fatto o «il cui solo elemento di collegamento sia dato dalla parziale comunanza dei presupposti di fatto e/o di diritto» o in cui il nesso intercorre tra «atti strutturalmente autonomi, ma che incidano su una medesima situazione di fatto o sulla medesima pretesa del ricorrente» o che siano accomunati da «un mero collegamento di questioni di fatto e di diritto»[52]; analogamente, riguardo alla presupposizione-pregiudizialità: «[q]uesto fenomeno si può

SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 225, 226. Opta per una bipartizione CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 374, 376: «la produzione degli effetti non può avvenire (e quindi l'esercizio del potere non si perfeziona) se non una volta perfezionatisi tutti gli atti decisionali necessari, e quindi i relativi procedimenti che sono tra loro in relazione di presupposizione», casi che sembrano essere tenuti distinti da quelli in cui «un medesimo oggetto di Amministrazione pubblica (la realizzazione di un manufatto, l'apertura di uno stabilimento produttivo, la realizzazione di una opera pubblica) necessita di più provvedimenti amministrativi, imputati ad Amministrazioni diverse, ciascuno inteso alla cura dell'interesse imputato ad Amministrazione competente, coinvolto nel medesimo oggetto (permesso di costruire, nulla osta rilasciato ai sensi del codice dei beni culturali, autorizzazioni sanitarie, etc.)», casi che l'autore colloca nell'ambito della «decisione pluristrutturata». Per una bipartizione, cfr., pure: CASSESE S. (A CURA DI), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 323; FALCON, *Lezioni cit.*, 159, 160.

[50] «Si ritiene che sia del tutto irrilevante riferire il collegamento in cui consiste la connessione vuoi ai giudizi, vuoi alla cause, vuoi alle azioni, vuoi, infine, alle domande» (RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 15 nt. 28). E per l'ambiguità dello stesso linguaggio del c. p. a., v. MENCHINI, *La connessione cit.*, 1104. Si fanno rientrare nel fenomeno gli istituti (processuali) deputati a realizzare il *simultaneus processus* e, quindi, il ricorso cumulativo, il ricorso collettivo, il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, l'intervento, la riunione delle cause (cfr. RAMAJOLI, *La connessione cit.*, spec. 30 nt. 2, 129-154).

[51] Sul quale, prima del c. p. a. (il precedente diretto dell'art. 43, comma 1, c. p. a. è l'art. 21, comma 1, secondo periodo, l. 6

presentare sotto forme differenti: atti (anteriori) preparatori e provvedimento finale, all'interno di un'unica sequenza procedimentale; concatenamento funzionale di provvedimenti, in presenza di procedimenti e di poteri autonomi, che si collocano, però, nell'ambito di una stessa (complessa) operazione amministrativa, richiedendo il coordinamento degli interessi; ed altro ancora»; l'altro tipo di nesso sarebbe invece quello basato sul rapporto intercorrente

---

dicembre 1971, n. 1034, nel testo modificato dall'art. 1 l. 21 luglio 2000, n. 205, ormai abrogato), v.: CACCIAVILLANI C., *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge TAR, come modificato dalla legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 181 seg.; CANNADA BARTOLI E., *Motivi aggiunti e ricorso aggiunto* (nota a Cons. St., V, 23 marzo 1993, n. 398), in *Giur. it.* 1994, III, 1, 355 seg.; MIGNONE C., *Il ricorso integrativo (ovvero i falsi motivi aggiunti) nel processo dinanzi ai tribunali amministrativi*, in *Foro amm-T. A. R.* 2002, 4174 seg.; RAMAJOLI M., *Impugnazione dei provvedimenti sopravvenuti nel corso del giudizio e connessi con quello già impugnato*, in *Nuove leggi civili commentate* 2001, *sub art. 1*, 567 seg.; ID., *La connessione cit.*, 132 seg.. Dopo il c. p. a., v.: CASTRO S., *Il ricorso per motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Milano, 2011; TRIMARCHI M., *I motivi aggiunti nel codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.* 2010, 945 seg.. *Adde*, i commentari al c. p. a., tra cui, v.: CARINGELLA F.-GIUSTINIANI M.-PROTTO M.-TARANTINO L. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo ragionato. Le parole chiave della Giurisprudenza e della Dottrina*, Roma, 2017, 278 seg.; CARINGELLA F.-PROTTO M. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2015, 546 seg.; CHIEPPA R. (DIRETTO DA), *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, 318 seg.; CIRILLO G. P. (DIRETTO DA), *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017, 382 seg.; GAROFOLI R.-FERRARI G. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2012, 795 seg.; MORBIDELLI G. (A CURA DI), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2015, 587 seg.; QUARANTA A.-LOPILATO V. (A CURA DI), *Il processo amministrativo. Commentario al D. lgs. 104/2010*, Milano, 2011, 427 seg.; SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il nuovo processo amministrativo. Studi e contributi*, Milano, 2013, II, 86 seg.; SASSANI B.-VILLATA R. (A CURA DI), *Il codice del*

tra un atto normativo ed un atto applicativo; l'ultima forma di nesso «...ricorre specialmente tra atti di uno stesso procedimento, per lo più complesso, sebbene essa sia riscontrabile anche tra provvedimenti autonomi e non emanati specificatamente in funzione di altri provvedimenti»[53].

Di fronte a un mondo così disegnato, senza punti di riferimento, anche la più autorevole dottrina del secolo scorso ha dovuto arrendersi: «[è] infatti impossibile fissare un momento della perfezione di un procedimento che sia diverso dal momento dell'acquisizione di efficacia da parte del provvedimento o dell'atto costitutivo. La nozione di perfezione è utilizzabile, in diritto amministrativo, come nozione di teoria generale predicabile per gli atti e non per i procedimenti…. / *La configurazione di una sequenza come subprocedimento o come procedimento collegato dipende solo ed esclusivamente dalle statuizioni di diritto positivo*»[54] (corsivo mio).

Ciò detto, non dovrebbero residuare dubbi sul fatto che la giurisprudenza in rassegna risulti influenzata dal tradizionale approccio c. d. strutturale al procedimento: lo disvelano in maniera inconfutabile il criterio del «nesso di stretta conseguenzialità» (tra atto impugnato ed atto sopravvenuto) e i criteri a questo affini (come il «rapporto di necessaria

---

processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo, Torino, 2012, 215 seg..

[52] In questi termini, a seconda dell'autore, v.: MENCHINI, *La connessione cit.*, 1114; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 50 seg.; SASSANI-VILLATA (A CURA DI), *Il codice cit.*, 218; TRIMARCHI, *I motivi cit.*, 955.

[53] Così, nell'ordine, sulla scorta di M. Nigro, MENCHINI, *La connessione cit.*, 1120, 1143, 1160, 1161. In MENCHINI, *La connessione cit.*, 1146 nt. 70, la precisazione che «[l]a relazione tra regolamenti *volizione-azione* e atto attuativo rientra nella figura di connessione per presupposizione».

[54] GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 218. Il rimando alla disciplina giuridica ricorda quanto indicato nella nota n. 46.

derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza»), già a suo tempo menzionati. Si tratta di criteri, come già notato dalla dottrina, palesemente arbitrari, ma, prima ancora – è ora il caso di aggiungere - , astratti, proprio perché di tipo logico-formale, proprio come suggerito dal ricordato approccio.

7. Le incertezze teoriche sulla c. d. invalidità (amministrativa) derivata.

Come pure si è accennato, l'orientamento della giurisprudenza illustrato introduce una distinzione - tra efficacia caducante ed efficacia viziante dell'invalidità derivata degli atti amministrativi - che si viene ad innestare su un quadro teorico tutt'altro che solido, l'invalidità derivata mostrando, infatti, di non avere ancora ricevuto sistemazione soddisfacente. L'istituto è, evidentemente, trasversale, intercettando vari campi del diritto, ma non è certo qui che lo si possa trattare nei suoi termini complessivi, dovendo invece limitare il *focus* al solo ambito amministrativo, fatta salva la possibilità di estenderne le conclusioni ad altri campi. In generale, si può, semmai, solo rammentare che, per esempio, in campo costituzionale, nei rapporti tra legge e atto amministrativo, «secondo una consolidata giurisprudenza…, qualora un provvedimento amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale, la declaratoria di incostituzionalità non determina la caducazione automatica del provvedimento applicativo, bensì la sua illegittimità sopravvenuta e, quindi, la rimozione del provvedimento stesso deriva o da una pronuncia del Giudice titolare del potere di annullamento o da un provvedimento adottato dall'Amministrazione in autotutela»[55]. Altro esempio

[55] T. R. G. A. di Trento, 04 febbraio 2022, n. 29. In dottrina, v.,

potrebbe trarsi dal campo privatistico, dove in una combinazione di atti, di natura anche diversa, tra i quali sussista un «collegamento funzionale», la nullità (parziale) di un atto a monte sarebbe destinato a provocare la nullità (parziale) «derivata» degli atti a valle[56]. Ancora, nel settore tributario, «[i]n tema di TARSU, l'annullamento giurisdizionale della delibera comunale di determinazione della tariffa per un'annualità precedente non ha efficacia caducante sulle delibere (non impugnate) meramente "ripetitive" degli anni successivi, poiché ogni deliberazione tariffaria regola la materia in modo autonomo rispetto alla precedente e dovendosi quindi escludere sia l'operare del giudicato esterno, sia il dovere del giudice tributario di disapplicare in via incidentale l'atto sulla base di tale presupposto»[57]. Infine, in ambito societario, «[a]i sensi dell'art. 2434*bis* c.c., le impugnazioni previste dagli artt. 2377 e 2379 c.c. nei confronti delle delibere di approvazione del bilancio non richiedono, dopo l'impugnazione giudiziale del primo bilancio, anche quella dei bilanci *medio tempore* chiusi nel corso del giudizio, posto che, ai sensi del comma 3 dell'art. 2434*bis* c.c., l'amministratore deve tener conto delle ragioni

amplius, LUBRANO, *L'atto cit.*, 193-203, ed ivi, a p. 203, la conclusione: «[r]isulta, quindi, confermata la tesi già esposta, che, ove sia posto in essere un atto amministrativo sulla base di una legge incostituzionale, e l'interessato abbia lasciato decorrere i termini per l'impugnativa dell'atto amministrativo, l'atto amministrativo diviene inoppugnabile, ed i suoi effetti rimangono fermi definitivamente anche dopo che la incostituzionalità della legge sia stata riconosciuta dalla sentenza della Corte costituzionale». La (pronuncia di) dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge equivale ad annullamento della stessa, v., per tutti, MATTARELLA, *Potere cit.*, 676, 677.

[56] Corte Cass. civ., S. U., 30 dicembre 2021, n. 41994, riguardo ai rapporti tra la deliberazione di un'associazione bancaria e i contratti di fideiussione delle banche.

[57] Corte Cass., sez. trib., 09 novembre 2018, n. 28675.

dell'intervenuta dichiarazione giudiziale di invalidità dell'impugnata delibera di approvazione del bilancio solo nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale viene dichiarata l'invalidità stessa»[58].

Tornando dunque all'invalidità derivata in ambito amministrativo, qui manca unanimità di vedute[59]. Così, si insegna che «[l]a struttura seriale del procedimento implica che la omissione (o, nei casi in cui non sia sanabile, il mancato rispetto della sequenza procedimentale), così come l'invalidità di un elemento della serie procedimentale, si rifletta sui successivi e sull'atto finale invalidandoli in via derivata»[60]. Ma

---

[58] Corte Cass. civ., I, 24 maggio 2023, n. 14338.

[59] Sull'istituto, v. i lavori citati nella nota n. 26. È forse indicativo che esso non trovi posto nelle più recenti trattazioni generali sull'invalidità amministrativa, ivi indicate, nelle quali primeggia l'analisi del dato positivo, la legge n. 241 del 1990.

[60] VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 597. Analogamente, MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, II, 1233, 1234. Già: GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 202: «[d]ata la complessità del procedimento amministrativo, le invalidità e le irregolarità procedimentali sono molte ed eterogenee. Si possono dividere, per comodità di trattazione, in due gruppi: quelle *per commissione* e quelle *per omissione*. Giusta il significato di questi vocaboli corrente fra i giuristi, le prime concretano fattispecie nelle quali vi è un atto invalido o irregolare, le seconde concretano fattispecie nelle quali vi è comportamento omissivo di una qualche parte del procedimento»; SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 637: «[s]iccome poi è caratteristica di ogni sequenza di un procedimento che i vizi dei singoli elementi che la compongono si ripercuotano su tutti gli elementi necessariamente successivi e rispetto ai quali i primi si ponevano come presupposti (inserendosi nel subprocedimento svolgentesi in vista della loro emanazione), è chiaro che i vizi stessi diano luogo all'invalidità di questi ultimi (invalidità derivata)». Più di recente, v. TEDESCHINI, *Procedimento cit.*, 882: «[d]al punto di vista della teoria generale del diritto, la situazione effettiva è questa: l'invalidità di un atto comporta invalidità derivata degli atti successivi». Molto di recente, v.,

non è poi affatto chiaro come l'invalidità dell'atto prodromico si trasmetta all'atto successivo, se tale atto sia inficiato da un vizio autonomo o se si trasmetta ad esso lo stesso vizio dell'atto presupposto[61]. A tale ultima ricostruzione si suole opporre l'argomento per cui se l'atto prodromico fosse viziato da incompetenza (c. d. relativa), l'atto successivo non potrebbe risultare «contagiato» dallo stesso vizio, il che starebbe, appunto, a dimostrare che non è il vizio dell'atto prodromico a «trasmettersi» all'atto successivo[62]. Non solo, ma si possono registrare divergenze anche in ordine all'ambito stesso in cui l'invalidità derivata sarebbe destinata a realizzarsi, perché c'è chi sembra trattarne in via generale, senza fare distinzioni di sorta, purché si sia in presenza di una serie procedimentale, tutt'al più ponendo il limite del grado di intensità del rapporto intercorrente tra gli atti della serie[63]; altro filone dottrinale

---

infine, MATTARELLA, *Potere cit.*, 669: «[d]a questo punto di vista [della distinzione tra vizi formali e vizi sostanziali], l'invalidità degli atti di diritto pubblico non differisce da quella degli atti di diritto privato. Occorre tuttavia considerare che la procedimentalizzazione dell'esercizio dei poteri pubblicistici amplia notevolmente lo spettro dei vizi formali e fa sì che i vizi degli atti del procedimento possano rendere invalido l'atto conclusivo, di esercizio del potere, innescando fenomeni di invalidità derivata molto più frequentemente che nel diritto privato. Ciò vale soprattutto per gli atti normativi, in virtù della loro capacità di porre regole per l'esercizio dei poteri e, quindi, di trasmettere ai relativi atti i propri vizi».

[61] Per il dubbio, v. LUBRANO, *L'atto cit.*, 106.

[62] CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 25 seg., 150, 261 nt. 77; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 98 nt. 4, ed ivi ulteriori riferimenti dottrinali; LUBRANO, *L'atto cit.*, 107; MASSA, *Regolamenti cit.*, 330 nt. 100.

[63] Cfr.: CASSESE (A CURA DI), *Istituzioni cit.*, 368, 369; CORSO, *Manuale cit.*, 344; GALLO (A CURA DI), *Manuale cit.*, 132, 133; MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, II, 1468; SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 224. *Adde*, MENCHINI, *La connessione cit.*, 1117 nt. 24, dove è detto: «[p]er invalidità

tende, invece, a distinguere l'ipotesi della relazione tra gli atti c. d. preparatori e il c. d. provvedimento (finale) (rapporto di presupposizione c. d. interna) dall'ipotesi del rapporto intercorrente tra i c. d. atti presupposti e gli atti presupponenti (rapporto di presupposizione c. d. esterna): nella prima ipotesi, si dovrebbe parlare di invalidità «propria» del provvedimento finale giacché «i vizi degli atti preparatori si percuotono automaticamente sul provvedimento conclusivo del procedimento»; soltanto nella seconda ipotesi si potrebbe invece ravvisare l'invalidità «derivata», scaturente dal fatto che i vizi dell'atto presupposto «possono inficiare l'atto conseguenziale solo se l'atto presupposto sia tempestivamente impugnato (e annullato)»; cambierebbe, insomma, «il modulo di trasmissione dell'antigiuridicità nei due casi», e, quando si tratterebbe del rapporto di presupposizione c. d. esterna, l'invalidità «deriverebbe», dunque, non già (direttamente) dall'invalidità (propria) dell'atto c. d. presupposto ma dal suo annullamento[64]. Va, infine, ricordato un recente tentativo che,

---

derivata si intende l'invalidità di un provvedimento derivante dall'invalidità di un altro con esso connesso.... Il fenomeno si riscontra non soltanto tra atti appartenenti alla medesima sequenza procedimentale...ma anche tra provvedimenti conclusivi di procedimenti autonomi ma legati da un rapporto di pregiudizialità...».

[64] Per questo filone dottrinale, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, *passim*; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 285, da cui sono tratte le frasi virgolettate nel testo; GRECO, *La trasmissione cit.*, 329-335, 339; FOLLIERI, *Logica cit.*, 394 nt. 19; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 393, per il quale «[i]l provvedimento finale è qui tuttavia affetto da una invalidità propria, posto che non occorre (né sarebbe possibile) annullare l'atto endoprocedimentale, a differenza di quanto accade per gli atti presupposti...», l'annullamento dei quali determinerebbe invece l'invalidità derivata degli atti successivi (*ibidem*, 395, 537); LUBRANO, *L'atto cit.*, 116, 117; STELLA RICHTER, *L'inoppugnabilità cit.*, 171; VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 456, 457.

dopo aver costruito il rapporto di presupposizione intorno al «risultato concreto», è giunto alla conclusione per cui «allora non è più possibile affermare che il vizio dell'atto presupposto si riverberi automaticamente sull'atto principale determinandone l'invalidità»[65].

Il discorso viene vieppiù a complicarsi non appena si passi a considerare il fenomeno della connessione tra procedimenti amministrativi, declinato nelle categorie sopra richiamate: quando, infatti, c'è un c. d. subprocedimento, l'invalidità che colpisce il suo atto finale si trasmetterebbe al procedimento c. d. principale; e la stessa cosa avverrebbe nel caso dei procedimenti c. d. collegati, dove l'invalidità del provvedimento c. d. presupposto si ripercuoterebbe – per invalidità sempre «derivata» – sulla validità del procedimento presupponente; invece, quando si abbia a che fare con i procedimenti c. d. paralleli si va da chi non parla più di trasmissione dell'invalidità dall'uno all'altro procedimento e, quindi, di invalidità «derivata», a chi non esita invece a continuarne a parlare, a chi, infine, parla di una invalidità che «si riflette…sulla legittimazione allo svolgimento di un'attività»[66].

8. La tesi che fa discendere l'invalidità derivata dell'atto presupponente dall'annullamento dell'atto presupposto.

Come si è accennato, per una tesi, l'invalidità «derivata»

---

[65] DETTORI, *Il rapporto cit.*, 227, cui *adde* pp. 185, 229. Sulla genericità di tale conclusione, cfr., peraltro, CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 284 seg..

[66] Nei termini esposti, con poche varianti, v., nell'ordine: GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 211-218; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 394-396, 537; VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 586, da cui è tratta la frase virgolettata, inserita nel brano riportato nella nota n. 49.

dell'atto presupponente scaturirebbe dall'annullamento dell'atto presupposto da parte del giudice, tesi la quale è forse quella attualmente prevalente e comunque sembra essere stata oggetto del tentativo di elaborazione teorica più compiuto di cui ad oggi si dispone, cosicché non ci si può esimere dal confronto con essa, anche perché non rinnega la necessità dell'onere di impugnare gli atti sopravvenuti[67].

Questa dottrina, dunque, dopo aver distinto il piano dell'efficacia dal piano della validità[68] e aver osservato che, su tale ultimo piano, l'atto presupposto rileverebbe rispetto all'atto presupponente solo per i suoi effetti e, quindi, come «fatto» (e non già come «atto»)[69], conclude che l'invalidità

[67] Cfr. la dottrina citata nella nota n. 64. L'elaborazione più approfondita di questa tesi si deve a CALEGARI, *L'invalidità cit.*, *passim*.

[68] «Se si considera...che le norme relative all'efficacia del provvedimento amministrativo non coincidono necessariamente con quelle che ne stabiliscono la validità – tanto è vero che un provvedimento valido può essere inefficace e un provvedimento invalido efficace – è possibile immaginare che uno stesso atto possa avere una duplice rilevanza giuridica: da un lato, come atto perfetto ed efficace e, dall'altro, come atto valido. / Se è così, si può anche pensare che lo stesso atto si ricolleghi a due distinte fattispecie e, forse, anche a più di due: quella sottesa alla norma di azione che ne disciplina gli effetti e quella sottesa alla o alle norme di azione che ne disciplinano la validità. Alle quali parrebbe doversi aggiungere anche la fattispecie sottesa alla norma di relazione attributiva del potere, in assenza della quale ciò che appare essere un atto amministrativo sarebbe, in realtà, un non atto o, comunque, un atto nullo» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 105, cui *adde* pp. 76, 77).

[69] «In realtà, anche quando si parla di atto presupposto, ciò che funge da presupposto per gli atti successivi è sempre una preesistente situazione di fatto. Presupposto, infatti, non è l'atto, ma la "situazione ambientale" da esso creata; in altre parole, ad essere presupposto non è l'atto in quanto tale, bensì il complesso dei suoi effetti giuridici. In tal senso, e solo per traslato, si ritiene dunque corretto parlare di atto presupposto» (CALEGARI,

«derivata» dell'atto presupponente non potrebbe scaturire dalla semplice invalidità dell'atto presupposto ma unicamente dal suo annullamento (giurisdizionale), giacché solo in conseguenza di tale annullamento verrebbero meno retroattivamente i suoi effetti, sui quali soltanto, come detto, poggerebbe l'atto presupponente[70]; ricreandosi così una situazione in tutto uguale a quella che si verifica quando l'atto presupponente sia stato emanato in assenza dell'atto

L'invalidità cit., 24, cui *adde* pp. 147, 153). «...[G]li atti presupposti, oltre ad avere autonomo rilievo giuridico nella fattispecie che direttamente li riguarda e concerne la loro adozione, possono comunque essere considerati elementi costitutivi di una fattispecie diversa che comprende anche l'atto principale, ma non già – come si sarebbe indotti a credere – della fattispecie che di tale atto determina gli effetti, giacché in tal caso essi stessi concorrerebbero direttamente alla produzione di quegli effetti, sibbene della fattispecie che di tale atto determina la validità o l'invalidità. / Se nella prima fattispecie essi rilevano come atti, nella seconda essi rilevano più esattamente come fatti, e ciò in ragione degli effetti da essi prodotti e dal rilievo giuridico che alla loro presenza e ai loro effetti viene attribuito dalla norma (di azione) che disciplina la validità dell'atto conseguente» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 107).

[70] «È importante, però, sottolineare come la validità del presupposto non sia richiesta dalla specifica norma giuridica che subordina alla sua esistenza ed alla sua operatività l'adozione di eventuali atti successivi. Affinché questi siano assunti nel formale rispetto della norma, che ne condiziona l'adozione all'esistenza di uno specifico presupposto, è infatti sufficiente che quel presupposto esista e non sia stato privato della sua efficacia, non rilevando, invece, la circostanza che esso possa essere viziato nella sua legittimità. / La norma, dunque, non risulta violata se l'atto presupponente viene assunto in presenza di un presupposto viziato, ma risulterebbe violata solo quando l'atto presupponente fosse stato adottato in mancanza di quello specifico presupposto ovvero quando (è la stessa cosa) quel presupposto fosse stato precedentemente annullato ovvero sospeso o revocato e, dunque, privato della sua efficacia. In altre parole, l'atto successivo non può dirsi in contrasto con la norma,

presupposto, con l'unica differenza che mentre in quest'ultimo caso l'invalidità dell'atto presupponente sarebbe sua propria, nel primo caso sarebbe invece «derivata» dall'annullamento dell'atto presupposto[71]. A questo punto, si precisa pure che l'annullamento dell'atto presupposto potrebbe provocare non soltanto l'annullabilità dell'atto sopravvenuto ma anche la sua nullità, quando l'annullamento dell'atto presupposto venisse ad incidere sugli elementi essenziali dell'atto sopravvenuto o sull'attribuzione del potere amministrativo di cui esso costituisca esercizio[72]. In ogni caso, come accennato, il ricorrente originario rimarrebbe comunque gravato dall'onere di impugnare l'atto sopravvenuto, qualunque sia la sorte da riservare a quest'ultimo (annullabilità o nullità), perché altrimenti, essendo sia l'azione di annullamento che l'azione di nullità soggette a termini di decadenza (rispettivamente, art. 29, comma 1, e art. 31, comma 4, c. p. a.), scaduti invano tali termini, gli effetti prodotti dall'atto sopravvenuto sarebbero destinati a consolidarsi[73].

---

che ne subordina l'adozione all'esistenza di un efficace presupposto, per il solo fatto che quel presupposto è illegittimo, giacché la condizione posta dalla norma è soltanto quella che il presupposto esista...» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 157, cui *adde* pp. 28, 170).

[71] «L'annullamento dell'atto presupposto, operando retroattivamente, incide sulla "situazione ambientale" che ha dato origine all'atto presupponente, sì che tale situazione viene ad essere, per effetto dell'annullamento in questione, in tutto equiparabile a quella che l'amministrazione avrebbe incontrato se l'atto presupposto fosse mancato sin dall'inizio» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 159, cui *adde* pp. 160 seg.). Alle due ipotesi viene altresì equiparata, sia pure con dei distinguo dovuti all'ibrido regime della nullità delineato dalla legge n. 241 del 1990, l'ipotesi dell'atto presupposto nullo (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 29 seg.).

[72] CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 203, 295, 296.

[73] «Si capisce, allora, che il portatore di interessi legittimi che

La tesi sembra aver fatto presa in giurisprudenza: «[l]a dottrina, dal canto suo, ha osservato come la connessione di più provvedimenti amministrativi per presupposizione postuli un aspetto strutturale ed uno funzionale. / Sotto l'aspetto strutturale, gli atti sono in una relazione di successione giuridica e cronologica, o di necessario concatenamento; l'atto presupposto non soltanto precede e prepara quello presupponente, ma ne è il sostegno esclusivo. Gli effetti del provvedimento pregiudiziale sono i fatti costitutivi del secondo, o meglio del relativo potere; vi è una consequenzialità necessaria tra i due provvedimenti, tale che l'esistenza e la validità di quello presupposto sono condizioni indispensabili affinché l'altro possa legittimamente esistere e produrre la propria efficacia giuridica. / Sotto l'aspetto funzionale, poi, i più atti risultano preordinati alla realizzazione di un unico rapporto amministrativo, riguardano, cioè, un unico bene della vita; ciascun atto spiega da solo taluni effetti giuridici, ma soltanto congiuntamente all'altro dà vita al rapporto giuridico, che rappresenta l'oggetto dell'interesse pubblico considerato dai più poteri funzionalmente collegati. / Da quanto detto emerge che, sul piano della disciplina, l'illegittimità ed il conseguente annullamento dell'atto presupposto determinano l'illegittimità di quello conseguente, venendo meno la situazione giuridica che costituisce la condizione unica e necessaria per la sua legittima esistenza (cd. invalidità derivata): l'annullamento del

fossero lesi da una serie di provvedimenti, all'interno dei quali fosse possibile distinguere un atto presupposto e degli atti conseguenziali, avrà sempre l'onere di contestare gli uni e gli altri: nel caso dell'invalidità viziante (illegittimità derivata), proponendo una duplice azione di annullamento; nel caso dell'invalidità caducante (nullità derivata), proponendo un'azione di annullamento nei confronti dell'atto presupposto e un'azione di nullità nei confronti degli atti conseguenziali» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 320, 321).

provvedimento presupposto si ripercuote su quello presupponente, che è travolto e caducato. / Ed invero, l'atto presupposto è fondamento esclusivo di quello applicativo, nel senso che l'esistenza e la validità del primo sono condizioni necessarie affinché il secondo possa legittimamente venire ad esistenza; non è possibile che l'atto presupposto non esista o, qualora emanato, sia successivamente eliminato (dal giudice o dalla P.A. in via di autotutela) e che rimanga legittimamente in vita quello dipendente. / Infatti, essendo gli atti concatenati, le sorti dell'atto presupposto si ripercuotono inevitabilmente su quelle dell'atto presupponente: gli effetti sostanziali prodotti da quest'ultimo postulano l'avvenuta realizzazione di quelli prodotti dall'atto presupposto, di tal ché, se questi, a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto, sono stati rimossi con efficacia retroattiva, il rapporto amministrativo originato dall'atto dipendente non può sussistere»[74].

9. (segue):…e le sue criticità.

La tesi sinteticamente richiamata, tuttavia, non convince. Essa pretenderebbe di poggiare su un solido assunto di teoria generale, quello secondo cui l'atto presupposto «entrerebbe» nella fattispecie c. d. principale, relativa all'atto presupponente, non già in sé e per sé (considerato) ma con i suoi effetti giuridici, con la «situazione storico-ambientale» da esso stesso creata[75]. Da qui, poi, la necessità di rimuoverne gli

[74] Cons. St., III, 10 novembre 2020, n. 6922, in termini, per la verità, non per tutto fedeli alla tesi dottrinale.

[75] Per questo assunto (sul quale, v. la nota n. 69) v. già SCOCA F. G., *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979, 76 seg., e, a p. 79, l'affermazione: «[r]esta così in ultima analisi delineata la figura del presupposto: esso consiste in un fatto giuridicamente rilevante per una norma il cui effetto entra a far parte della fattispecie che comprende, assieme all'effetto del fatto presupposto, il fatto principale. Si hanno così due

effetti giuridici mediante l'annullamento della fonte che li ha prodotti, appunto, l'atto presupposto, il quale, altrimenti, pur essendo *in thesi* invalido, continuerebbe a produrli[76].

Se non che, l'ipotesi ricostruttiva sembra cadere in un'insuperabile aporia. Se, infatti, fosse vero che l'atto presupponente sarebbe destinato a diventare invalido solo a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto disposto dal giudice, il ricorrente, al momento della sopravvenienza e, quindi, della conoscenza di quell'atto, non avrebbe ancora interesse a impugnarlo, dato che, fino a quel momento, l'atto stesso sarebbe *in thesi* ancora valido. Da un lato, dunque, si vorrebbe conservare, come pure si è visto, in capo al ricorrente (originario), l'onere di impugnare l'atto sopravvenuto/presupponente, dall'altro lato, tuttavia, di fatto, lo si esclude, perché il ricorrente medesimo non avrebbe interesse ad impugnare l'atto stesso fino a quando non fosse intervenuto l'annullamento dell'atto presupposto[77]. Si arriva,

successive norme, le quali implicano due fatti giuridici e due situazioni effettuali». Per altri riferimenti, v.: ANCORA, *L'invalidità cit.*, 61-63, 79, ed ivi l'affermazione: «[è] l'inefficacia del presupposto, non l'invalidità dello stesso a porre in forse la validità dell'atto successivo», 97; FOLLIERI, *Logica cit.*, 394 nt. 19; LUBRANO, *L'atto cit.*, 46, 55; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1118-1122, 1136, 1137. L'indirizzo in discorso viene definito «funzionalista» e contrapposto all'indirizzo «strutturalista» da DETTORI, *Il rapporto cit.*, *passim* (e, in sintesi, pp. 187-195), distinzione ripresa da CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 101, 102.

[76] Negli stessi termini: GRECO, *La trasmissione cit.*, 332, 333; STELLA RICHTER, *L'inoppugnabilità cit.*, 171.

[77] L'aporia si riflette anche nell'individuazione del vizio che inficerebbe l'atto presupponente a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto: «[c]iò che soltanto rileva, ai fini dell'invalidità derivata del provvedimento successivo, è invero l'annullamento dell'atto presupposto. / Questo perché l'annullamento del presupposto elimina (o, comunque, altera) con effetto retroattivo la "situazione ambientale" sulla quale il provvedimento successivo si appoggia, con la conseguenza che

insomma, ad ammettere che l'interesse a ricorrere diventi attuale prima della pronuncia di annullamento pur scaturendo da quest'ultimo! A ben vedere, con questa ricostruzione, non sarebbe neppure appropriato parlare di invalidità derivata ma si dovrebbe piuttosto parlare di invalidità successiva o sopravvenuta, dato che l'atto presupponente sarebbe destinato a diventare invalido solo dopo l'annullamento disposto dal

---

tale provvedimento risulta fondato su di una falsa rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto e diviene, per ciò stesso, illegittimo. È noto, infatti, che l'erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto rileva come vizio sotto il profilo dell'eccesso di potere; e non v'è dubbio che una simile erronea rappresentazione ricorra anche nel caso l'amministrazione si determini ad adottare un certo provvedimento con uno specifico contenuto sulla base di una realtà giuridicamente inesistente, quale può essere la situazione ambientale rappresentata dall'esistenza di un atto presupposto successivamente annullato» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 164, cui *adde*, peraltro, pp. 207-209). Non si comprende però come una falsa rappresentazione della realtà possa formarsi al momento della impugnazione dell'atto successivo, quando ancora l'atto presupposto deve essere annullato!

Peraltro, CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 328, 329, sembra, alla fine, escludere l'ineluttabilità della declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo per omessa impugnazione degli atti sopravvenuti immaginando che l'interesse all'annullamento (dell'atto presupposto) sia convertibile in interesse al risarcimento del danno (presumibilmente, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c. p. a.) o che sussista, in capo al ricorrente originario, una sorta di aspettativa a che l'amministrazione competente proceda in autotutela all'annullamento d'ufficio degli atti sopravvenuti, aspettativa ritenuta persino tutelabile mediante ricorso avverso l'inerzia o il rifiuto della stessa amministrazione (*ibidem*, 329 nt. 297). Neppure tali «ripieghi» appaiono tuttavia convincenti. L'anzidetta conversione, anche a volerla ritenere possibile (in disparte, i limiti ora introdotti dalla giurisprudenza, su cui v. la nota n. 35), certamente, comprimerebbe la tutela del ricorrente.

giudice e poco importa che lo diventi retroattivamente[78]. Infine, come si è visto, la tesi sostiene che l'atto presupposto, rilevando nella c. d. fattispecie principale unicamente per i suoi effetti giuridici, degraderebbe da atto a fatto[79]. Ma anche per quest'aspetto la tesi non persuade, perché resta ancora tutto da spiegare come un «fatto» (giuridico) possa diventare oggetto (di impugnazione e) di annullamento (giurisdizionale).

Quanto invece alla permanenza dell'interesse a ricorrere dovuta al fatto che l'amministrazione potrebbe annullare in autotutela gli atti sopravvenuti, a parte la contraddizione rispetto al precedente argomento - perché delle due l'una: o l'interesse all'annullamento dell'atto presupposto è suscettibile di essere convertito in interesse al risarcimento del danno o permane perché sussiste l'eventualità che l'amministrazione proceda in autotutela ad annullare gli atti sopravvenuti (divenuti inoppugnabili) - , il pronostico potrebbe comunque giustificarsi solo a condizione che si configuri l'annullamento in autotutela degli atti sopravvenuti come obbligatorio (per questa tesi, v. la nota n. 116), prestando però così il fianco al rilievo di entrare in contraddizione con la necessità prima sostenuta che l'annullamento di quegli atti sia rimesso al giudice; negando, per contro, l'autotutela doverosa, l'interesse a ricorrere si verrebbe a radicare su un fatto meramente ipotetico – appunto l'annullamento in autotutela (discrezionale) - , così, però, accedendo ad una concezione del predetto interesse estremamente lasca (contraria comunque a quella accolta, oltre che qui, da Cons. St., a. p., 11 maggio 2018, n. 6). In dottrina, sembra ammettere l'interesse al ricorso in vista di un possibile annullamento d'ufficio, TORRICELLI S., *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 92 seg..

[78] «Si comprende, in ogni caso, come la retroattività dell'annullamento giochi un ruolo di primaria importanza nel fenomeno dell'invalidazione dell'atto presupponente. E ciò è del tutto naturale se si considera che la legittimità di ogni provvedimento si valuta in relazione al momento in cui esso è

stato adottato. Solo un evento capace di modificare retroattivamente la realtà giuridica, come l'annullamento, può invero rendere illegittimo, *a posteriori*, un atto che illegittimo non poteva dirsi al momento della sua emanazione» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 173). «Questo fatto [l'annullamento dell'atto presupposto] non comporta, però, che l'invalidità derivata possa essere qualificata come un'illegittimità sopravvenuta o successiva. / Ed invero, una volta annullato l'atto presupposto e venuta meno la "situazione ambientale" da esso determinata, è come se l'atto presupponente fosse stato fin dall'origine emesso sulla base di una "situazione ambientale" inesistente e, dunque, come se, fin dall'inizio, fosse stato invalidamente assunto. / L'invalidità derivata resta, perciò, un'invalidità originaria, ancorché essa possa essere fatta constare solo a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto illegittimo e, quindi, successivamente all'emanazione dell'atto che ne risulta colpito» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 171). La forzatura, tuttavia, appare evidente, cfr., del resto, LUBRANO, *L'atto cit.*, 156 nt. 168, 192. È d'uopo, peraltro, rammentare che la figura dell'invalidità sopravvenuta ha confini alquanto incerti, cfr., tra i tanti: VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 448-455. Un esempio potrebbe essere quello di cui in T. A. R. Campania, Napoli, IV, 14 gennaio 2021, n. 298.

[79] Anche DETTORI, *Il rapporto cit.*, 57 parla di «digressione dell'effetto [dell'atto presupposto] in fatto».

PARTE III:

UNA NUOVA PROSPETTIVA

10. Un tentativo di superare l'approccio c. d. strutturale al procedimento amministrativo: il bene della vita come criterio per delimitare la fattispecie procedimentale.

A questo punto, nel tentativo di superare l'orientamento della giurisprudenza in rassegna occorre innanzitutto rimeditare sia il c. d. approccio strutturale al procedimento amministrativo, sia il concetto di invalidità derivata.

Cominciando, dunque, dal primo, certamente, nella più recente dottrina, non sono mancati i tentativi diretti a superare il predetto approccio: tra i più significativi, quelli che hanno elaborato la nozione di attività e di operazione ammnistrative[80]. Tali tentativi non sembrano tuttavia servire al

[80] Rispettivamente: SCOCA F. G., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.-Agg.* VI, Milano, 2002, 75 seg., e ivi alle pp. 76, 77, la definizione: «[c]ome ogni fatto giuridicamente rilevante, l'attività amministrativa ha una sua configurazione materiale o, forse meglio, pregiuridica; e tale configurazione è bene espressa dalla stessa locuzione: il sostantivo "attività" inteso come "insieme di operazioni, comportamenti e decisioni", ovvero, in una forma giuridicamente più corretta, come "insieme di atti, ai quali l'ordinamento attribuisce rilevanza giuridica (anche) nel loro complesso"; l'aggettivo "amministrativa", assunto nel senso di (attività diretta alla) cura di interessi (propri o) alieni, nel caso che ci occupa, di interessi pubblici»; D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005 (per una sintesi di quest'ultima nozione, v.: SCOCA, *Attività cit.*, 84, dove è detto: «[i]n relazione al risultato sembra necessario introdurre una nuova nozione, che può essere denominata operazione amministrativa, ad indicare l'insieme delle attività necessarie per conseguire un determinato risultato concreto»; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 170). Tra gli analoghi tentativi possono essere annoverati quelli relativi alla decisione amministrativa (su cui, anche per i richiami di dottrina, v. ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, spec. 430 seg., 645 seg.) e al comportamento amministrativo (su cui ZAMPETTI E., *La nuova nozione di comportamento amministrativo*, in *Dir. e soc.* 2017, 801 seg.). Si può, infine, notare che l'esigenza di un approccio che, dal punto di vista

caso nostro. Basti solo osservare che la nozione di attività amministrativa si presta, per volontà stessa di chi l'ha autorevolmente elaborata, ad impieghi variabili, tanti quanti sono quelli che l'interprete riesce a ricavare dall'ordinamento giuridico supponendo che l'abbia presa a punto di riferimento di una determinata disciplina, così da poterla persino appiattire sulla tradizionale nozione di procedimento amministrativo[81], mentre, in relazione alla giurisprudenza qui

---

concettuale, rappresenti più fedelmente la realtà si manifesta anche nel campo dell'autonomia privata, con la recente nozione di «operazione economica» (a fianco di quella di contratto), su cui v. GABRIELLI E., *Operazione economica*, in *Enc. dir.-I Tematici*, I, *Contratto*, Milano, 2021, 729 seg., ed ivi, alle pagg. 730, 731, la seguente definizione: «[l]'operazione, come si deduce anche dalle formule legislative nelle quali la nozione è richiamata, potrà avere una struttura semplice, quando l'emersione degli interessi sottostanti sia da ricollegare ad un singolo atto, seppure articolato mediante plurime disposizioni e comportamenti attuativi; oppure una struttura complessa, quando essa si componga di un raggruppamento di contratti ovvero di una pluralità di negozi, siano essi collegati fra loro, intenzionalmente ovvero occasionalmente, per la realizzazione di una funzione unitaria; ovvero, al contrario, siano essi volutamente frazionati per la realizzazione di intenti elusivi di una disciplina imperativa».

[81] «Vedremo poi che i modi in cui l'attività amministrativa viene presa in considerazione dal diritto obiettivo sono molteplici, sicché, a volta a volta l'attività amministrativa sarà rilevante nel suo complesso o soltanto in una sua parte, in un segmento; ma lo sarà comunque come insieme di atti od operazioni unitariamente considerati» (SCOCA, *Attività cit.*, 77, cui *adde* il par. 6); «[p]ur essendo sempre, nella sua realità (o consistenza fattuale), definibile nello stesso modo, non ne consegue che l'attività amministrativa venga assunta costantemente ed uniformemente nei medesimi termini come oggetto di rilevanza giuridica: anzi il diritto può assumerla in fattispecie diverse, secondo misure e condizioni molteplici. Può, ad esempio, prenderla in considerazione nella sua globalità, ossia come attività amministrativa *tout court* (con riferimento a tutte le attività di

in rassegna a rilevare è il piano della validità/invalidità degli atti procedimentali e dei suoi riflessi processuali. A sua volta, la nozione di operazione amministrativa, nell'intento di dare «sistematicità» a fenomeni nuovi, quali la conferenza di servizi, lo sportello unico o il c. d. procedimento unico[82], poggia su un concetto - quello di «risultato unitario» o «concreto»[83] - , destinato a rilevare, essenzialmente, sul piano dei controlli amministrativi di gestione (genericamente intesi) o della responsabilità dirigenziale[84].

Dal nostro punto di vista, la via più promettente appare, allora, quella di muovere dalla concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità e, se si vuole, prima ancora, da un diverso modo di intendere

---

tutte le pubbliche amministrazioni); *ovvero può elevare a fattispecie la sola attività che culmina nell'adozione di un provvedimento, ossia la serie conchiusa degli atti procedimentali*; ovvero ancora può conferire rilievo alla (intera) attività posta in essere da un ente, da un organo, da un funzionario in una data unità temporale; e così via» (*ibidem*, 83, cui *adde* p. 84) (corsivo mio). Analogamente, D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 205, 206: «[l]'elevazione a fattispecie può riguardare, altresì, la sola attività che culmina (meglio: può culminare) nell'adozione di un provvedimento, ossia la serie conchiusa degli atti procedimentali».

[82] Per questi esempi, v.: D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 81 nt. 23, 209, 210, cui *adde*, peraltro, pp. 207, 208, dove si fa riferimento alla realizzazione di un'opera pubblica; SCOCA, *Attività cit.*, 84 nt. 41, dove, oltre all'opera pubblica, si fa anche riferimento al manufatto da realizzare in zona vincolata.

[83] Lo stesso, peraltro, intorno al quale si è recentemente tentato di costruire il rapporto di presupposizione, v. in corrispondenza della nota n. 65.

[84] In tal senso, v. D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 198 nt. 44. La disciplina dei motivi aggiunti (oggi, l'art. 43 c. p. a.) avrebbe, peraltro, dato spessore (anche) processuale alla nozione di operazione amministrativa per: CACCIAVILLANI, *Sul ricorso cit.*, 190; D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 256 nt. 172; SCOCA, *Attività cit.*, 84 nt. 43; ID. (A CURA DI), *Diritto cit.*, 170 nt. 24.

l'attività amministrativa autoritativa.

Secondo, dunque, la richiamata concezione, la giurisdizione amministrativa (pure) di legittimità, al pari di quella civile, è preordinata ad accertare la spettanza dei beni della vita controversi e la stessa azione di annullamento è destinata a presentarsi come uno degli strumenti predisposti dall'ordinamento vigente per la realizzazione di tale finalità. Non è qui il caso di aggiungere altro. Basterà solo dire che trattasi di concezione dalle sicure ascendenze costituzionali (artt. 24, 103 e 113 Cost.), la quale si trova, (almeno) in buona parte, implementata nel c. p. a., oltre ad essere enunciata dalla Corte Costituzionale e permeare la stessa giurisprudenza amministrativa, come, tra poco, si avrà anche modo di esemplificare limitatamente all'argomento trattato. Volendo poi andare oltre, si potrebbe persino pensare che a monte di essa ci stia un diverso modo di guardare all'attività amministrativa autoritativa, che ne attenui l'enfasi tradizionalmente riposta sull'interesse pubblico con essa perseguito e ne accentui invece la funzione (re)distributiva, ne sottolinei cioè la preordinazione verso la distribuzione dei beni della vita tra la pubblica amministrazione e gli amministrati o tra costoro (fermo, naturalmente, restando il doveroso perseguimento dell'interesse pubblico), attività sulla quale è destinato poi ad incidere, a garanzia della «corretta» (dal punto di vista dell'ordinamento) distribuzione di quei beni, appunto, il giudice amministrativo[85].

[85] Su tutti questi aspetti sia consentito il rinvio a SPAMPINATO B., *La giurisdizione amministrativa di legittimità tra logica impugnatoria e logica di spettanza: qualche spunto*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, V, 2020, 4809 seg..

La concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa è ormai radicata, v., per tutti: PATRONI GRIFFI F., *Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo*, in *www.spisa.unibo.it-Lezioni magistrali* 24 novembre 2020; ID., *La giustizia amministrativa*

Ciò posto, diventa dunque possibile agganciare la nozione di procedimento amministrativo al concetto di bene della vita conteso o controverso, nel senso cioè che sia proprio questo bene - oggetto del processo amministrativo (anche) di legittimità e comunque in posizione centrale rispetto ad esso e, prima ancora, oggetto dell'agire autoritativo della pubblica amministrazione - a dover fungere da criterio per la selezione di una serie di atti amministrativi, così da aggregarli in un'unica fattispecie procedimentale, destinata poi a rilevare (quanto meno) sul piano della validità/invalidità e su quello processuale. In altre parole, il legame tra gli atti amministrativi (di una serie) andrebbe ricercato non già sulla base di indefiniti criteri logico-formali – come per tradizione – e neppure sulla base di concetti che appaiono più propri della

---

nella formazione dello Stato moderno, Napoli, 2021. Nella manualistica, v., soprattutto, CORTESE, *Corso cit.*, 51-53. In Corte Cost. 13 dicembre 2019, n. 271, si ha modo di leggere: «11.– [n]on vi è dubbio che, alla luce degli invocati parametri costituzionali [artt. 24, 103 e 113 Cost.], la giurisdizione amministrativa, nelle controversie tra amministrati e pubblico potere, sia primariamente rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediatamente al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini.... / 11.2.– In effetti, se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in linea con le acquisizioni della giurisprudenza del Consiglio di Stato, hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa, anche al costo di alterare l'equilibrio del rapporto tra le parti proprio dei processi a carattere dispositivo».

scienza dell'amministrazione che non della scienza giuridica – quali sono quelli identificati dalla più recente dottrina nel «risultato unitario o concreto» - ma alla stregua, appunto, dell'unicità del bene della vita conteso tra la pubblica amministrazione (in veste di autorità) e gli amministrati o tra questi ultimi. Quello che è stato chiamato «punto di legamento» o «*punctum unionis*» o criterio di aggregazione (degli atti di una serie)[86] andrebbe, in ultima analisi, individuato nel bene della vita conteso o controverso, nella stessa entità concettuale cioè destinata a rappresentare l'oggetto dell'interesse legittimo e, quindi, del processo amministrativo di legittimità.

Si tratterebbe di un criterio di natura evidentemente sostanziale, capace di rendere persino superflua la segmentazione (delle serie di atti amministrativi) in «provvedimento» (finale), atti c. d. endoprocedimentali (o preparatori o strumentali) e atti c. d. presupposti o nei c. d. subprocedimenti e nel c. d. procedimento principale o nei c. d. procedimenti collegati o in quelli c. d. paralleli, segmentazione su cui è invece tenacemente legato l'approccio tradizionale. Si potrebbe così persino prospettare l'unitarietà giuridica di fattispecie articolate, come quelle, per esempio, costituite da uno o più provvedimenti di diniego e dai conseguenti provvedimenti sanzionatori o da un procedimento di primo grado seguito da un procedimento di secondo grado ed eventualmente dal rinnovo del primo procedimento o da un atto inscindibile seguito dai procedimenti attuativi/esecutivi[87].

---

[86] Per questa varia terminologia, v. D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, *passim*.

[87] Ulteriormente esemplificando, la dichiarazione di pubblica utilità, il decreto di occupazione e il decreto espropriativo potrebbero ben essere immaginati come elementi di una stessa fattispecie procedimentale, accomunati (in essa) dallo stesso bene della vita, la cosa oggetto di espropriazione; il diniego di

D'altra parte, come accennato, il richiamo al criterio del bene della vita controverso non è affatto estraneo alla giurisprudenza. Limitando il campo di osservazione a quella più immediatamente vicina all'argomento trattato, la stessa giurisprudenza qui criticata se ne è avvalsa in non rare occasioni[88], ma, soprattutto, a proposito del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri (art. 43, comma 1, c. p. a.), qualche recente pronuncia si è così espressa: «[l]a connessione tra atti

---

autorizzazione paesaggistica, il diniego di permesso di costruire o il diniego di sanatoria di un abuso edilizio, la sospensione dei lavori, l'ordine di demolizione, l'atto di acquisizione dell'area di sedime potrebbero essere pensati come componenti di un'unica fattispecie procedimentale, tutti astretti dall'unico bene della vita, il manufatto presuntivamente abusivo; l'annullamento d'ufficio dell'atto di preposizione di un soggetto ad un ufficio e la nomina presso quest'ultimo di altro soggetto o l'annullamento in autotutela di una procedura di gara e la ripetizione di quest'ultima potrebbero rientrare in una stessa fattispecie procedimentale, unificati dallo stesso oggetto, il posto di lavoro o il contratto; stessa cosa di fronte ad uno strumento urbanistico e ai susseguenti permessi di costruire o alla nomina di una commissione di abilitazione e ai conseguenti giudizi da essa espressi, e così via, date le infinite possibili evenienze. Per ulteriori esempi sui quali ragionare nel modo illustrato può anche rimandarsi a: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 57 nt. 67, 296 nt. 203; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1120; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 80 nt. 122.

Siderale la distanza con quanto affermava SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 42, 43: «[o]ra, se, come si è avvertito, l'elemento individuatore di ciascun procedimento è l'effetto giuridico, e quindi la fattispecie alla quale questo si riporta, risulta ben chiaro, in stretta dipendenza della relatività di quest'ultima nozione, il carattere relativo del concetto di procedimento. Ciò vuol dire – rilievo che è indispensabile aver sempre presente – che, ogni volta che si imprenda l'esame di un certo procedimento, è imprescindibile la necessità di tenere in evidenza la specifica fattispecie cui si ha riguardo. Uno è, p. es., il procedimento che si svolga in funzione della pronuncia di un dato parere; altro – in quanto altro è il suo momento di

…può essere procedimentale o funzionale. / Va da sé che la connessione procedimentale riguarda atti dello stesso procedimento che possono essere via via impugnati con motivi aggiunti…. / La connessione funzionale tra atti, invece, riposa nel perseguimento, da parte del ricorrente, dello stesso *"bene della vita" oggetto di potere amministrativo*, negato prima da un atto e poi da un atto o da più atti successivi conclusivi di diversi procedimenti. In sostanza, al di fuori di una connessione procedimentale, *è il "bene della vita" cui il*

individuazione – è il procedimento che si svolga in funzione dell'emanazione di un'autorizzazione che presupponga quel parere; altro, in fine, - in quanto diverso ancora è il suo elemento individuatore – è il procedimento che si svolga in funzione dell'acquisto di beni da parte di un corpo morale, acquisto rispetto al quale quell'autorizzazione sia presupposta. Si tratta evidentemente di svolgimenti procedurali, i quali non rimangono senza ripercussioni l'uno sugli altri, appunto perché sono tra loro intimamente connessi, e talvolta sono addirittura l'uno elemento dell'altro. Ma ciò non toglie che siano pur sempre diversi e distinti l'uno nei confronti dell'altro». Per la prospettiva tradizionale, in giurisprudenza, cfr. Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, quando afferma: «[l]'esempio classico...è quello delle procedure selettive scindibili in più sub procedimenti, ciascuno dotato del proprio grado di autonomia e culminante in un distinto provvedimento amministrativo (determinazione a indire la gara e relativo bando, nomina dei componenti della commissione, esclusione, aggiudicazione o approvazione della graduatoria, e così via)». Stessa prospettiva, per esempio, in: T. A. R. Marche, Ancona, I, 3 giugno 2016, n. 357; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86; T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635; T. A. R. Puglia, Bari, I, 03 dicembre 2020, n. 1548; Cons. St., VI, 23 marzo 2023, n. 2935. Per il superamento (almeno) di fatto delle tradizionali classificazioni, cfr., invece: Cons. St., III, 28 luglio 2021, n. 5591; Cons. St., IV, 11 novembre 2021, n. 7537; Cons. St., VI, 13 febbraio 2023, n. 1487.

[88] Cfr., a titolo di esempio: T. A. R. Lombardia, Milano, II, 02 settembre 2020, n. 1637. E, già sotto la vigenza della legge n. 1034 del 1971, cfr. T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 14 aprile 2010, n. 6950.

destinatario dell'azione amministrativa aspira che funge da discrimine per individuare se gli atti successivi siano funzionalmente connessi ai precedenti ai sensi dell'art. 43 c.p.a. e possano, quindi, essere impugnati con motivi aggiunti»[89] (corsivo mio). E nella stessa direzione va anche la giurisprudenza che incentra proprio sul bene della vita la distinzione tra sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere e cessazione della materia del contendere: «- l'art. 34 c.p.a., la cui rubrica reca "sentenze di merito", dispone che "qualora nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta, il giudice dichiara cessata la materia del contendere" (comma 5); / - l'art. 35 c.p.a., la cui rubrica reca "pronunce di rito", dispone che il ricorso è dichiarato "improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione" (comma 1, lett. c.). / Pare evidente che…: / - mentre la cessazione della materia del contendere postula la realizzazione piena dell'interesse sostanziale sotteso alla proposizione dell'azione giudiziaria, *permettendo al ricorrente in primo grado di ottenere il bene della vita agognato*, sì da rendere inutile la prosecuzione del processo; / - diversamente l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse risulta, invece, riscontrabile qualora sopravvenga un assetto di interesse ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, anche in tale caso rendendo inutile la prosecuzione del giudizio - *anziché per l'ottenimento - per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente*»[90] (corsivo

[89] T. A. R. Lazio, Roma, II, 16 febbraio 2017, n. 2521. *Adde*, T. R. G. A., Bolzano, 11 luglio 2018, n. 231.

[90] Cons. St., VI, 13 gennaio 2022, n. 230. Cfm. Cons. St., IV, 17 giugno 2021, n. 4667. Utile il confronto con il tradizionale modo di esprimersi, rinvenibile ancora, per esempio, in: Cons. St., VI, 04 gennaio 2021, n. 13; T. A. R. Lazio, Roma, III, 27 settembre 2021, n. 9938. Vale, poi, la pena senz'altro citare Cons. St., VII,

mio).

Come si vede, dunque, già nella giurisprudenza ricordata non si tardano a cogliere netti riferimenti al bene della vita controverso, per quanto questo accada forse meno visibilmente in relazione a istituti affini, quali il ricorso c. d. cumulativo (art. 32, comma 1, primo periodo c. p. a.) e la riunione dei «ricorsi connessi» (art. 70 c. p. a.)[91].

A questo punto, sembra lecito acquisire, almeno sul piano

---

22 aprile 2022, n. 3071, dove anche si legge: «3.3. Si richiama in argomento la giurisprudenza consolidata secondo cui, nelle controversie aventi ad oggetto selezioni pubbliche, non può prescindersi, ai fini della verifica dell'esistenza di un interesse concreto ed attuale al ricorso, dalla cd. prova di resistenza, con riferimento alla posizione della parte ricorrente rispetto alla procedura le cui operazioni sono prospettate come illegittime, dovendo, infatti, il ricorrente dimostrare (o quantomeno fornire un principio di prova circa) *la possibilità di ottenere il bene della vita per cui lotta in caso di accoglimento del ricorso*, cosicché quest'ultimo va dichiarato inammissibile laddove, in esito ad una verifica *a priori*, risulti che la parte ricorrente *non otterrebbe il suddetto bene/interesse* (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. VI, 30 agosto 2021, n. 6081 e 20 maggio 2009, n. 3099; Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5837; Sez. III, 5 febbraio 2014, n. 571; Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4963; C.G.A.R.S., Sez. Giurisd., 4 marzo 2019, n. 201)» (corsivo mio). La sentenza stessa non esita ad individuare con precisione il bene della vita controverso al punto 3.2..

[91] Sul ricorso cumulativo, cfr.: T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 27 giugno 2016, n. 7383; Cons. St., III, 15 maggio 2018, n. 2892; Cons. St., V, 14 marzo 2019, n. 1687 (di riforma di T. A. R. Lazio, Latina, I, 02 luglio 2018, n. 367); Cons. St., III, 15 luglio 2019, n. 4926; T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 05 febbraio 2021, n. 1501; T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 27 ottobre 2021, n. 11021, che, peraltro, al punto 3.3., unifica i criteri riguardanti il ricorso cumulativo con quelli relativi al ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri; T. A. R. Basilicata, Potenza, I, 17 gennaio 2022, n. 24. Sulla riunione dei ricorsi, cfr. Cons. St., V, 04 gennaio 2021, n. 47.

In generale, si può, nondimeno, leggere: «la connessione

della validità/invalidità amministrativa, con i suoi risvolti processuali, una nozione di fattispecie procedimentale basata sul criterio del bene della vita conteso o controverso. Che, poi, ad una fattispecie così enucleata si voglia riservare altra denominazione, come, per esempio, quella, già incontrata (ma con altro significato), di «operazione amministrativa»[92], è questione puramente nominalistica, la quale può avere senso, semmai, solo per la difficoltà di sovvertire una tradizione assai

---

oggettiva è stata prudentemente ravvisata dalla giurisprudenza…: / a) quando fra gli atti impugnati esiste una connessione di tipo procedimentale o infraprocedimentale, ossia un collegamento tra atti del medesimo procedimento o di procedimenti collegati, avvinti da un nesso di presupposizione giuridica o di carattere logico, in quanto i diversi atti incidono sulla medesima vicenda; / b) se fra gli atti impugnati esiste una connessione per reiterazione provvedimentale, che si verifica quando l'amministrazione sostituisce l'atto impugnato, su cui pende il ricorso, con un nuovo provvedimento, anch'esso non satisfattivo per il destinatario (ad es. l'atto di conferma con diversa motivazione); / c) quando esiste connessione non tra gli atti impugnati, perché si tratta di diversi procedimenti, ma connessione con l'oggetto del giudizio…. In tal caso è ammessa la proposizione di motivi aggiunti, anche non connessi agli atti precedentemente impugnati, purché connessi all'oggetto del giudizio già instaurato, *ossia al medesimo bene della vita cui aspira il ricorrente*» (Cons. St., IV, 29 novembre 2017, nn. 5596-5597. Cfm. T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 12 febbraio 2018, n. 172) (corsivo mio). In termini non dissimili, v. CHIEPPA (DIRETTO DA), *Codice cit.*, 320.

È da notare che la giurisprudenza ritiene comuni al ricorso cumulativo e al ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri l'esigenza di evitare la confusione tra controversie diverse con conseguente aggravio dei tempi del processo e la necessità di impedire l'elusione delle disposizioni fiscali in materia di contributo unificato. Quest'ultima *ratio* è poi (ritenuta) comune anche alla riunione delle cause, alla quale si aggiunge la necessità di prevenire un contrasto tra giudicati (si rimanda alle pronunce citate). Vale forse la pena ricordare chi, anteriormente al codice, aveva piena consapevolezza di quanto fosse cruciale

consolidata[93].

Si può chiudere questo paragrafo osservando che nella loro relazione con il c. d. atto presupposto gli atti sopravvenuti potrebbero dunque venire a trovarsi o in un rapporto procedimentale o, che dir si voglia, di presupposizione (distinguere tra «interna» o «esterna», a questo punto, non avrebbe più alcuna necessità) o in un semplice rapporto di mera antecedenza logico-temporale: solo nel primo caso essi

---

l'istituto della c. d. connessione oggettiva per la caratterizzazione del processo amministrativo di legittimità: «[q]uel che però è importante è che l'istituto della connessione costituisce una delle più significative espressioni della crisi congenita e delle notevoli contraddizioni del giudizio amministrativo, attratto nel contempo verso la difesa della legittimità dell'atto (e del sottostante interesse pubblico) e verso la tutela del rapporto tra amministrazione e amministrato» (BERTI G., *Corso breve di giustizia amministrativa*, Padova, 2004, 165, cui *adde* pp. 225, 226). Se così è, nell'ambito della concezione soggettiva del processo di legittimità oggi difficilmente contestabile, *ratio* degli istituti menzionati e, in particolare, del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri dovrebbe essere unicamente l'esigenza di concentrare presso il medesimo giudice tutti gli atti (e i procedimenti in senso tradizionale!) afferenti ad un unico bene della vita (v. il par. 14).

[92] A sua volta, peraltro, D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 105 seg. l'ha ripresa dalla dottrina degli anni '30 del secolo scorso. Per cogliere la diversità di significato rispetto a quanto qui sostenuto, può leggersi il seguente brano: «[l]a prospettiva del "singolo" procedimento amministrativo, infatti, si mostra inidonea, in particolare, a cogliere il senso dell'insieme: la funzionalità e la razionalità (e dunque la legalità) di una attività amministrativa che, divenuto recessivo lo schema della decisionalità solitaria e, più in generale, superato dalla evoluzione stessa del diritto positivo il risalente principio della "solitudine" della amministrazione procedente, e decidente, va inquadrata e spiegata nell'orbita di un principio diverso: quello dello svolgimento necessariamente coordinato (o collegato o unificato, a seconda dei casi) di tutte le competenze, i poteri, i *procedimenti*, le decisioni e (se necessari) i provvedimenti

potranno essere considerati rilevanti; nell'altro caso essi rimarranno, invece, irrilevanti; rilevanza o irrilevanza, da valutare, comunque, alla stregua del ridetto criterio del bene della vita conteso o controverso.

11. Una possibile diversa spiegazione del fenomeno della c. d. invalidità derivata.

Passando ora alla revisione del concetto di invalidità «derivata», punto di partenza non potrà che essere la nozione di (in)validità *tout court*, la quale, secondo un incontrastato insegnamento, si ha quando un atto giuridico si presenta

---

cooperanti verso (o condizionanti) il raggiungimento di un *risultato concreto unitario*» (D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 130, 131) (corsivo mio).

[93] Per le critiche che A. M. Sandulli rivolse ad una nozione di procedimento in senso lato (propugnata, soprattutto, da U. Forti) non resta che rinviare – anche, peraltro, per capire il contesto culturale, profondamente diverso da quello attuale, in cui quelle discussioni si venivano a collocare (il che può anche contribuire a misurare quanto deboli esse siano ora) - a D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 119-124, il quale, peraltro, a pag. 121, nota: «[d]a tali critiche risulta senz'altro demolita con grande acutezza e rigore di analisi la proposta di costruire il procedimento in termini di operazione, ove questa sia intesa come una nozione "più ampia" (rispetto al procedimento in senso stretto), rivolta a raccogliere la realtà dei cd. procedimenti esterni, da un lato, e quella delle sequenze lineari di più provvedimenti funzionalmente autonomi, coordinati verso il conseguimento di una unica finalità pratica di pubblico interesse, dall'altro. Non appare peraltro attaccata né intaccata dalle stesse critiche anche la possibilità astratta di costruire (non una nozione semplicemente "più ampia" di procedimento, chiamandola operazione, ma) una nozione (diversa e) "superiore" di operazione amministrativa, da innestare su quella dei singoli procedimenti amministrativi». Come si vede, lo stesso autore tiene ferma la nozione tradizionale di procedimento amministrativo.

difforme dal suo modello «legale» ovvero normativo (salvo poi a vedere quale sia la forma di invalidità a cui darebbe luogo tale difformità alla stregua dell'ordinamento giuridico vigente - se, in particolare, l'annullabilità o la nullità -)[94]. Trapiantando, allora, questa nozione ad una fattispecie seriale (di atti giuridici) o, se si preferisce, ad una fattispecie a formazione progressiva (o successiva), quale indubbiamente è

[94] «Nelle ipotesi, invece, in cui l'atto giuridico sia difforme rispetto al paradigma normativo deriverà una valutazione negativa dell'ordinamento (*giudizio di invalidità*), la cui risposta non si esaurisce però in una drastica negazione di effetti giuridici perseguiti dal soggetto agente, bensì in una articolata pluralità di soluzioni. L'ordinamento distingue in primo luogo i difetti che collegano l'atto imperfetto al regime tipico dell'*annullabilità*,.... In secondo luogo, l'ordinamento individua altri difetti che assegnano l'atto imperfetto al regime tipico della *nullità*....» (LUCIANI F., *L'invalidità e le altre anomalie dell'atto amministrativo: inquadramento teorico*, in CERULLI IRELLI-DE LUCIA (A CURA DI), *L'invalidità cit.*, 5). Analogamente, MATTARELLA, *Potere cit.*, 664, 668: «[è] invalido un atto difforme dallo schema delineato dalle norme che attribuiscono il potere e ne regolano l'esercizio. Questa difformità, ovviamente, può essere più o meno marcata». E per la trasposizione di questa nozione (di teoria) generale agli atti amministrativi, seppure in termini non sempre perfettamente coincidenti, è sufficiente rimandare ai manuali più recenti: CERULLI IRELLI, *Lineamenti cit.*, 464, 465; ID., *Prima cit.*, 121; CLARICH, *Manuale cit.*, 201; D'ALTERIO, *Diritto cit.*, 365; MONCERI (A CURA DI), *Diritto cit.*, 58; GALLO (A CURA DI), *Manuale cit.*, 121, 122; GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 275, 299; FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 531; LICCIARDELLO, *Diritto cit.*, 255; MATTARELLA B. G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018, 198, 204, 208; MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI MONACO-SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, II, 1440, 1455; MIRABELLA, *Manuale cit.*, 500; ROSSI G., *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2015, 346; SCOCA (A CURA DI), *Diritto cit.*, 282, 283; SORACE-TORRICELLI, *Diritto cit.*, 413. Distinguono tra illegittimità (causa) e invalidità (conseguenza): COGNETTI-CONTIERI-LICCIARDELLO-MANGANARO-PERONGINI-SAITTA (A

il procedimento amministrativo[95], il modello legale/normativo di riferimento verrà inevitabilmente ad essere costituito dall'insieme degli atti della serie (quali che essi siano) ed è pertanto con tale modello che andrà giocoforza raffrontata la fattispecie concreta, onde accertarne la conformità o difformità; sicché, laddove dovesse in concreto risultare omessa l'emanazione di un atto della serie o (a certe condizioni) la sua emanazione fosse avvenuta in un ordine

---

CURA DI), *Percorsi cit.*, 421, 422, 427, 428; SPASIANO-CORLETTO-GOLA-GALETTA-POLICE-CACCIAVILLANI, *La pubblica cit.*, 342. *Contra*, CASSESE (A CURA DI), *Istituzioni cit.*, 394; MATTARELLA, *Potere cit.*, 669. *Adde*: GIORDANO (A CURA DI), *Il procedimento cit.*, 195, 196.

Sulla (in)validità amministrativa, v., poi, la dottrina citata nella nota n. 26.

[95] Per detta qualificazione, v.: CATALDI, *Il procedimento cit.*, 14; CLARICH, *Manuale cit.*, 233, 234; LUBRANO, *L'atto cit.*, 18; MIRABELLA (A CURA DI), *Manuale cit.*, 393; SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 624; VILLATA-SALA, *Procedimento cit.*, 579. *Contra*, a quanto pare, ANCORA, *L'invalidità cit.*, 73.

Sulla nozione tradizionale di fattispecie (trasposta) in campo amministrativo, v.: CATALDI, *Il procedimento cit.*, 14, 15; LUBRANO, *L'atto cit.*, 26-28, 78, 79, che oscilla tra una fattispecie in senso stretto - costituita unicamente dal provvedimento – ed una fattispecie in senso lato – costituita dal provvedimento, dagli atti preparatori e da quelli presupposti - ; ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 421 seg., anche per più recenti riferimenti bibliografici; SANDULLI, *Il procedimento cit.*, 3, 44-51; ID, *Manuale cit.*, 158. Distingue tra fattispecie semplice e fattispecie complessa MIRABELLA (A CURA DI), *Manuale cit.*, 394 nt. 2.

Sulla crisi della fattispecie (giuridica), v.: CORSO G., *Tra legge e fattispecie: la prospettiva del diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi* 2019, 71 seg.; IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.* 2014, 36 seg.; ID., *La necessità logica della fattispecie (intorno a una definizione leibniziana)*, in *Ars interpretandi* 2019, 147 seg.; ZACCARIA G., *Introduzione Crisi della fattispecie, crucialità del caso, concetto di legalità*, in *Ars interpretandi* 2019, 7 seg.. «Nel linguaggio giuridico italiano il termine "fattispecie" fu coniato e utilizzato tra i primi da Emilio

logico-temporale diverso da quello previsto in astratto o, infine - ed è il caso che qui interessa - , uno degli atti (della serie) emanati risultasse affetto da invalidità (propria), la fattispecie seriale in concreto posta in essere sarebbe da considerare invalida, in quanto, appunto, non conforme al suo modello legale/normativo (di riferimento) in uno dei suoi elementi (*rectius*, atti) costitutivi.

Del resto, la prospettiva qui adottata è già stata autorevolmente avanzata rispetto alla nozione di attività amministrativa: «[d]'altronde, se si sostiene...che l'attività in quanto tale assume (può assumere) rilevanza giuridica, si deve con naturalezza affermare che essa deve essere oggetto di valutazioni giuridiche; ed una di queste valutazioni, non solo possibile ma necessaria, è appunto la valutazione di legittimità/illegittimità»[96]. Non si vede, allora, perché la

---

Betti, frutto di un calco del sintagma medievale *species facti*, per indicare ogni situazione di fatto che costituisca oggetto di una previsione e di una disciplina normativa, e che pertanto determini effetti giuridici» (ZACCARIA, *Introduzione cit.*, 7. Analogamente, IRTI, *La crisi cit.*, 38). Siamo nella prima metà del secolo scorso.

[96] SCOCA, *Attività cit.*, 91 (ripreso da D'ORSOGNA, *Contributo cit.*, 199 nt. 45). Cfr. pure DETTORI, *Il rapporto cit.*, 226: «[i]n questa prospettiva allora il rapporto di presupposizione e la sua ricostruzione sono ben lungi dall'esaurirsi in un collegamento tra fattispecie al cui centro si colloca il problema dell'indagine sugli effetti che il vizio dell'atto presupposto determina sull'atto principale. In realtà la presupposizione diventa l'elemento che trasforma i singoli atti in un'attività unitaria, donde la conseguenza che quest'ultima diventa suscettibile di una valutazione autonoma che è parzialmente indipendente dalla valutazione delle distinte fattispecie di cui necessariamente si compone, ma nelle quali altrettanto necessariamente non si risolve».

D'altra parte, ci sarebbe anche da notare che lo stesso vizio di eccesso di potere, in talune delle sue tradizionali figure sintomatiche, va ben oltre il singolo, puntiforme, atto

nozione di (in)validità non possa in egual modo e «con la stessa naturalezza» trovare applicazione rispetto ad una nozione di procedimento amministrativo come sopra ricostruita, quale fattispecie giuridicamente unitaria, tanto più che, come si è visto, le due nozioni (di attività e di procedimento) sono state addirittura ritenute, a taluni effetti, sovrapponibili[97]. Si aggiunga che quanto illustrato è, del resto, il modo consueto di concepire l'invalidità nei rapporti tra i c. d. atti preparatori e il provvedimento (finale)[98].

---

amministrativo, per costringere ad una considerazione unitaria degli atti procedimentali e, quindi, della fattispecie: basti pensare alla contraddittorietà tra provvedimenti o alla disparità di trattamento o al difetto di istruttoria o alla violazione delle c. d. autolimitazioni (*in primis*, i criteri di massima) o ai vizi inerenti alla motivazione c. d. *per relationem*, e così via (cfr., ancora, SCOCA, *Attività cit.*, 93).

E può anche tornare utile quanto osservato a proposito della validità della già ricordata (nozione di) «operazione economica»: «[l]'accordo in ragione del quale i singoli negozi in sequenza vengono uniti non comporta l'esistenza di un "negozio di collegamento", collocato in una posizione di superiorità gerarchica rispetto ai singoli negozi che della sequenza fanno parte, poiché — attraverso il nesso di consequenzialità e dipendenza funzionale che corre tra l'uno e l'altro contratto in ragione delle rispettive cause in concreto — il collegamento penetra all'interno di ciascuno dei negozi, caratterizzandone la funzione in concreto perseguita, in vista però del risultato unitario, cui i singoli effetti convergono e per la cui realizzazione in senso unidirezionale l'operazione è diretta. / Con la conseguenza che, se tali negozi vengono apprezzati isolatamente, essi esprimono unicamente una frazione della funzione dell'intera operazione; se, invece, essi sono considerati nella prospettiva di una loro globale valutazione, e quindi l'uno in relazione all'altro, di modo che il rapporto che li lega è tale che la validità ed efficacia dell'uno influenza la validità ed efficacia dell'altro, allora si coglie il senso dell'unità dell'operazione economica voluta dalle parti» (GABRIELLI, *Operazione cit.*, 751).

[97] V. la nota n. 81.

[98] V. il par. 7.

Nessuna «trasmissione» del vizio di un atto della serie agli altri atti della stessa serie e neppure alcun annullamento di un atto della serie per provocare l'invalidità degli altri atti della serie saranno quindi necessari. Una fattispecie procedimentale concepita unitariamente, nel modo che si è detto, sarà invalida semplicemente perché difforme dal suo (corrispondente) modello legale/normativo e la difformità potrà sussistere (anche) quando uno degli atti di quella serie (procedimentale) si presenti affetto da uno o più vizi di legittimità. Sarà perciò l'invalidità «propria» del singolo atto procedimentale a provocare l'invalidità (impropriamente detta «derivata» ma, in realtà,) «propria» dell'intera fattispecie procedimentale cui esso appartiene, con l'ovvia conseguenza per cui, come si vedrà, basterà far valere l'invalidità del singolo atto (procedimentale) (attraverso la sua impugnazione) per portare innanzi al giudice amministrativo l'invalidità dell'intera fattispecie procedimentale (giuridicamente unitaria). Invalidità dell'atto procedimentale e invalidità del procedimento di appartenenza, insomma, *simul stabunt, simul cadent*. E se poi si volesse anche precisare il tipo di vizio di legittimità, in assenza di una diversa qualificazione legislativa non resterebbe che parlare di violazione di legge: il vizio che inficia il singolo atto e che potrà essere il più vario (uno qualsiasi della nota triade), non appena riferito alla fattispecie procedimentale (giuridicamente unitaria) di cui quel singolo atto entri a far parte, sarà infatti destinato a tramutarsi sempre in una violazione di legge, trattandosi comunque di un vizio attinente alla formazione della predetta fattispecie[99].

[99] Come è noto, le nullità contemplate nell'art. 21*septies*, comma 1, legge n. 241 del 1990 sono tassative ed è pertanto giocoforza ricondurre le difformità in discorso alla regola generale dell'annullabilità (art. 21*octies*, comma 1, stessa legge), *sub* specie della «violazione di legge». Stante quanto sostenuto nel testo, non sembra dunque necessario intrattenersi sulle diverse

Che, poi, si continui a parlare di invalidità «derivata» non è certo argomento di per sé decisivo per negare la predetta configurazione, la quale porta, piuttosto, a ritenere che si tratti, in realtà, come già notato, di invalidità propria (della fattispecie seriale). L'equivoco terminologico (e, prima ancora concettuale) sembra scaturire dalla vischiosità della tradizione, nell'ambito della quale l'invalidità continua ad essere pensata in riferimento al singolo atto, senza venire ad essere modellata, adattata, sulle fattispecie seriali o a formazione progressiva (o successiva) quali indubbiamente sono le procedure amministrative. Per la tradizione, è cioè come se l'invalidità «derivata» si facesse discendere dal rapporto tra i singoli atti (procedimentali) e il procedimento in cui si inseriscono, piuttosto che dal rapporto (meglio, dal raffronto) tra il modello astratto (di fattispecie procedimentale) e la fattispecie procedimentale concreta. Non ci potrebbe essere testimonianza migliore di quella di Giannini quando afferma: «[v]a fissato il punto che le locuzioni "procedimento invalido" o "irregolare" sono delle sintesi verbali, perché in realtà invalidi o irregolari sono questo o quell'atto procedimentale; l'invalidità o l'irregolarità di un atto del procedimento comporta invalidità o irregolarità derivata dagli atti successivi.

forme di invalidità che potrebbero inficiare gli atti della serie (su cui v., invece: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 202 seg.; GRECO E ALTRI, *Argomenti cit.*, 286). In generale, cfr. LUBRANO, *L'atto cit.*, 106-111, 133, e, a p. 109, quanto nitidamente afferma: «[v]iolazione di legge significa, infatti, in generale che la fattispecie concreta non rispecchia quella astratta prevista dalla norma, ma si svolge in modo difforme rispetto a questa, quale che sia in concreto la difformità esistente. Ora, poiché la norma disciplinatrice di una certa fattispecie implicitamente ne stabilisce, non solo l'*iter* formativo e gli elementi essenziali, ma anche i presupposti, ove questi siano viziati la fattispecie concreta non corrisponde a quella astratta e la norma risulta conseguentemente violata». Per la critica, v., tuttavia: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 205 nt. 97, 208; FOLLIERI, *Logica cit.*, 394 nt. 20.

Sono però sempre i singoli atti successivi che concretano fattispecie invalide o irregolari, e non il procedimento in quanto tale. Solo che se, per il gioco delle invalidità o delle irregolarità derivate, sono colpiti parecchi degli atti del procedimento, non è illogico dire che vi è invalidità o irregolarità dell'intero procedimento»[100].

Per concludere, di fronte ad una fattispecie seriale, quale è quella procedimentale, appaiono, in sostanza, possibili due diversi tipi di approccio al tema della validità/invalidità, uno, per così dire, «atomistico» e l'altro, per così dire, «olistico»: il primo guarda alle ricadute dell'(in)validità dell'atto precedente sull'atto successivo; il secondo guarda agli atti della serie nel loro insieme, ragionando come se si trattasse di una fattispecie giuridicamente unitaria (di una sorta di «macroatto»); il primo approccio si sforza di capire come l'invalidità del primo atto possa incidere sul successivo atto; nel secondo approccio l'invalidità della fattispecie procedimentale unitariamente intesa (del «macroatto») viene equiparata a quella dell'atto singolo; per il primo approccio o l'invalidità del primo atto si trasmette al secondo atto, determinandone l'invalidità (che è pertanto «derivata»), oppure è l'annullamento del primo atto a provocare l'invalidità del secondo (che pertanto solo impropriamente è «derivata», in realtà è «sopravvenuta o successiva»); per il secondo approccio l'invalidità di un atto della fattispecie è invalidità di quest'ultima (considerata nella sua interezza). Il primo approccio è quello tradizionale, con una rara eccezione (relativa all'attività amministrativa); il secondo è quello qui proposto.

Per completare il quadro occorre forse anche precisare che

[100] GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 201. Ma nello stesso senso è tutta la dottrina citata nella nota n. 94, con la sola eccezione di F. G. Scoca, richiamato in corrispondenza della nota n. 96.

l'unitarietà della fattispecie procedimentale pare da concepire senza indugio quando gli atti che ne fanno parte possiedano la stessa natura, come, appunto, nell'ipotesi qui considerata di una serie di atti (tutti) amministrativi. Concepire quella stessa unitarietà potrebbe invece diventare più problematico allorché si tratti di atti di natura diversa, salvo poi a specificare cosa debba intendersi per natura diversa. A questo riguardo non si potrebbe infatti ignorare che, dopo intenso dibattito, oggi, nel settore degli appalti pubblici, l'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, c. p. a. parli di «inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione»[101], così da lasciare intendere che l'invalidità di un atto amministrativo (l'aggiudicazione) non inciderebbe sulla validità del susseguente contratto ma solo sulla sua efficacia e che, pertanto, la procedura amministrativa di cui quell'atto invalido faccia parte non formerebbe insieme al contratto una fattispecie giuridicamente unitaria nonostante in tale direzione militi il criterio del bene della vita[102].

---

[101] Sulla problematica dello stato patologico del contratto, v.: GUZZARDO G., *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto. Profili evolutivi*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2719 seg.; ROMANO S. A., *Gli effetti sul contratto dell'annullamento dell'aggiudicazione*, in DE GIORGI CEZZI G.-GRECO G.-MORBIDELLI G.-PORTALURI P. L.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, Napoli, 2017, I, 725 seg.. Anteriormente al c. p. a., v. PECORARIO R.-LUNGHI L., *Invalidità delle procedure contrattuali*, in CERULLI IRELLI-DE LUCIA (A CURA DI), *L'invalidità cit.*, 441 seg..

[102] Peraltro, l'annullamento (in autotutela) dell'atto (amministrativo) a monte provoca la nullità (originaria) del contratto di lavoro pubblico, cfr. Corte Cass., sez. lav., 17 gennaio 2022, n. 1307. Si è visto, inoltre, che la declaratoria di illegittimità (costituzionale) di una legge determina l'illegittimità (sopravvenuta) dell'atto amministrativo adottato sulla sua base, cfr. in corrispondenza della nota n. 55. Ma si potrebbe anche pensare all'ipotesi dell'atto amministrativo adottato sulla base di

È appena il caso di chiudere questo paragrafo aggiungendo che lo schema concettuale proposto si adatta perfettamente anche ai rapporti tra atto «presupposto» e atti sopravvenuti.

12. Necessità di tenere distinti il piano della validità/invalidità della fattispecie procedimentale e il piano della efficacia e della lesività degli atti amministrativi che ne fanno parte.

La prospettiva adottata richiede anche di tenere ben distinti, in relazione ad una fattispecie seriale di atti giuridici (amministrativi), il piano (di diritto sostanziale) della validità/invalidità della fattispecie procedimentale e (prima) della sua formazione e il piano (di diritto processuale) della efficacia degli atti destinati a comporre quella fattispecie e quindi della capacità lesiva di ciascuno di essi. A ben vedere, infatti, una cosa è stabilire quali siano gli atti destinati ad entrare a comporre la fattispecie procedimentale e quando questa sia valida o invalida, altra cosa è invece individuare quali di quegli atti siano autonomamente lesivi e, quindi, da impugnare immediatamente e direttamente, questione, questa seconda, che si riporta senz'altro alla loro efficacia

---

una norma interna contrastante con il diritto eurounitario e pertanto oggetto di disapplicazione, la quale determinerebbe la nullità del predetto atto (v., per tutti, MATTARELLA, *Potere cit.*, 681). Il profilo patologico tende insomma a complicarsi per fattispecie composite nelle quali concorrono atti giuridici di «diversa natura» (legge, atti amministrativi, contratti di diritto privato, accordi amministrativi) e pertanto soggette a regimi di (in)validità misti, nascenti dalla commistione tra i regimi propri di ciascuna categoria di atti. Queste e altre situazioni – su cui però non è qui, evidentemente, il caso di indugiare - sembrano tuttavia spiegabili tenendo distinti i piani della (in)esistenza, della (in)validità e della (in)efficacia degli atti giuridici, su cui v. il par. successivo.

(giuridica)[103]. Saranno conseguentemente pure destinati a rimanere ben distinti, da un lato, i criteri diretti alla formazione della fattispecie procedimentale (qui quello del bene della vita controverso) e, dall'altro lato, i criteri per individuare l'atto immediatamente lesivo e, quindi, l'esatto momento in cui far scattare l'onere di impugnazione, criteri, peraltro, di per sé, abbastanza sfuggenti[104].

Se così è, si capisce inoltre che mentre sul versante della

[103] Per ogni fattispecie (giuridica) attizia e, quindi, giusta le cose dette, anche (di tipo) seriale si possono predicare: i presupposti (siano essi di fatto e/o di diritto) necessari per la sua esistenza e in assenza dei quali, pertanto, la fattispecie stessa non può neppure ritenersi perfezionata; i presupposti necessari per la sua efficacia, la cui assenza impedisce la produzione dei suoi effetti; i presupposti necessari alla sua validità, i quali, a loro volta, saranno da selezionare diversamente in relazione alle diverse forme di invalidità contemplate dall'ordinamento giuridico. È l'interprete a stabilire, volta per volta, se un determinato atto giuridico funga da presupposto (della fattispecie) di esistenza o da presupposto (della fattispecie) di validità o da presupposto (della fattispecie produttiva) dell'efficacia. Naturalmente, le fattispecie non sono tra loro isolate ma collegate, secondo le declinazioni di ciascuna disciplina positiva. Ciò può riuscire a spiegare anche le diverse qualificazioni a proposito degli atti di uguale o di differente natura. Qui però ci si ferma. Sulla triade, cfr., per tutti, SAMBATARO S., *Preliminari di Diritto Amministrativo*, Catania, 2004, 302, 303: «[n]el dettaglio, per perfezione s'intende quello stato dell'atto in cui tutti gli elementi qualificabili come essenziali per la sua confezione sono presenti nel loro *nomen*, senza però che questo comporti la rispondenza di tali elementi ai canoni di correttezza giuridica relativa ad ognuno dei medesimi. Per efficacia…s'intende quello stato dell'atto in cui gli effetti giuridici, che in astratto l'ordinamento collega all'atto medesimo, sono in grado di prodursi nel concreto senza che si frapponga alcun ostacolo proveniente da circostanze esterne all'atto. Per validità, infine, si intende quello stato dell'atto nel quale tutti gli elementi del medesimo, essenziali e non essenziali, presentino corrispondenze capillari e rispettive con le norme giuridiche ed i principi che ne prescrivono forma e

validità/invalidità di una fattispecie procedimentale diventa del tutto irrilevante la tradizionale distinzione tra atti «preparatori» (o «endoprocedimentali» o «strumentali»), «provvedimento» (finale), atti «presupposti» e atti «presupponenti», questa invece potrà mantenere tutta la propria pregnanza sul versante processuale, sul quale però essa sarà anche destinata a tramutarsi, più semplicemente, in quella tra atti dotati di autonoma capacità lesiva e, come tali,

consistenza». Sull'asimmetria tra invalidità e inefficacia, v.: MATTARELLA, *Potere cit*, par. 3; TRIMARCHI, *La validità cit.*, *passim*. Sulla stretta correlazione tra efficacia e lesività degli atti amministrativi, v., invece, MARRA, *Il termine cit.*, 94: «[i]n definitiva, dunque, si può affermare che mentre l'efficacia consiste nell'attitudine dell'atto a produrre conseguenze giuridiche, la lesività esprime un particolare carattere di queste ultime». Con riguardo specifico agli atti amministrativi, come è noto, la legge n. 241 del 1990 prevede due forme di invalidità, la nullità (art. 21*septies*, comma 1) e l'annullabilità (art. 21*octies*, comma 1), e prende in considerazione l'(in)efficacia, ad esempio, nell'art. 21*bis*, riguardante i provvedimenti c. d. recettizi. Ma la miglior prova della scissione in discorso sembra fornirla l'art. 7, comma 1, secondo periodo, c. p. a., che, a prescindere da ogni questione sulla sua portata ed attualità (v., per tutti, MACCHIA M., *Le decisioni politiche: è configurabile una categoria autonoma?*, in URSI R.-RENNA M. (A CURA DI), *La decisione amministrativa*, Napoli, 2021, 55 seg.), dimostra come possano esserci atti (i c. d. atti politici) invalidi, lesivi e non impugnabili (cfr. *ibidem*, 79, 80).

[104] A titolo di esempio, cfr.: T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408; T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 20 ottobre 2020, n. 10693; T. A. R. Sicilia, Catania, II, 27 febbraio 2023, n. 583; T. A. R. Campania, Napoli, III, 22 maggio 2023, n. 3106. *Adde*, la giurisprudenza sulla decorrenza del termine per impugnare dal momento della «piena conoscenza» (art. 41, comma 2, c. p. a.), cfr., *ex multis*, T. A. R. Puglia, Lecce, III, 18 maggio 2021, n. 742.

Le incertezze sembrano nascere dal fatto che l'autonoma lesività di un atto (e la conseguente impugnabilità diretta) si collega sì all'efficacia dell'atto ma sembra anche dipendere da fattori contingenti, dalle circostanze concrete (esigenze

immediatamente e direttamente impugnabili e atti privi di quella capacità e, come tali, invece, non immediatamente e direttamente impugnabili, tra atti, insomma, autonomamente lesivi e atti autonomamente non lesivi.

Naturalmente, isolare (rispetto al piano della validità/invalidità) il piano della efficacia/inefficacia degli atti non implica affatto che l'interessato resti libero di scegliere l'atto da impugnare (purché rientri nella medesima fattispecie procedimentale delimitata – qui – in base al bene della vita conteso) e, quindi, di scegliere il momento più propizio per proporre ricorso. Una volta, infatti, assunto il criterio – in ipotesi, quale che sia – per individuare l'atto dotato di autonoma capacità lesiva e, come tale, immediatamente e direttamente impugnabile, continueranno a trovare applicazione le consuete regole processuali, le quali impongono l'impugnazione di quell'atto, eventualmente cumulativamente agli atti che lo precedono, qualora l'invalidità si faccia risalire ad uno di questi. In altri termini, sul piano (processuale) della efficacia/inefficacia e quindi della

---

cautelari, grado di conoscenza del contenuto dell'atto, posizione di chi se ne dolga, e così via). Ad esempio, LUBRANO, *L'atto cit.*, 116 seg., 165-168, non manca di notare che l'autonoma capacità lesiva dell'atto c. d. presupposto non ne sarebbe comunque connotato specifico, o meglio, potrebbe esserlo per taluni soggetti ma non per altri. SAMBATARO S., *Preliminari di giustizia amministrativa I Atti della pubblica amministrazione e processo amministrativo*, Padova, 2007, 158, 159, afferma: «[l]'apprezzamento giudiziale della lesività, che dunque si collega all'impugnabilità come sua qualità servente e strumentale, viene condotto sulla base di alcuni criteri, corrispondenti ai modi di manifestazione della lesività medesima. Tali criteri, raccolti per sintesi valutativa nella sua consistenza astratta, vanno determinati con riguardo all'immediatezza, all'attualità ed alla personalità della lesione». Per un criterio mobile di impugnazione degli atti amministrativi cfr., infine, ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 589, 590, 594, 595.

autonomia lesiva di un atto o della sua mancanza non cambierà nulla rispetto al modo consueto di ricostruire le cose. Questo significa che nei rapporti tra atti c. d. preparatori e c. d. provvedimento (finale) sarà quest'ultimo a dover essere impugnato, cumulativamente agli atti precedenti qualora l'invalidità sia ad uno di essi (direttamente) imputabile, mentre nei rapporti tra atto c. d. presupposto ed atti sopravvenuti, sarà (innanzitutto) il primo a dover essere impugnato (eventualmente, assieme all'atto – non autonomamente lesivo – che ne abbia prodotto l'invalidità) e, certo, i secondi non potranno rimettere in termini chi non lo abbia fatto[105].

[105] Si capisce, allora, che la necessità di impugnare l'atto c. d. presupposto non dipende dal fatto che il giudice ammnistrativo non disponga del potere di disapplicazione (in questi termini, v. LUBRANO, *L'atto cit.*, 111-115, 127 nt. 101) e neppure dal fatto che, in assenza della sua impugnazione (e del conseguente annullamento), l'atto presupponente (ancorché impugnato) rimarrebbe valido (in questi termini, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 158, 227, 228, 234 seg., 244 seg.; GRECO, *La trasmissione cit.*, 333, 334); dipende solo dal fatto che poiché l'atto c. d. presupposto è, di per sé, (ritenuto) autonomamente lesivo e, quindi, immediatamente impugnabile, il ricorso proposto avverso l'atto presupponente senza la previa impugnazione del primo diventerebbe comunque processualmente inammissibile (cfr. Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1795; Cons. St., III, 02 novembre 2021, n. 7312. *Adde* le pronunce citate nella nota n. 141), in quanto, appunto, precluso dalle vigenti regole processuali (in campo tributario, cfr. l'art. 19, comma 3, d. lgs. n. 546 del 1992). È proprio la scissione tra il piano (di diritto sostanziale) della formazione della fattispecie procedimentale e della sua validità/invalidità e il piano (di diritto processuale) della efficacia e della lesività degli atti procedimentali e della conseguente loro eventuale autonoma impugnabilità a portare pianamente a questa conclusione. Il che fuga anche ogni possibile timore che, in nome dell'unitarietà della fattispecie procedimentale, si possa andare a ritroso nell'impugnazione degli atti, fino ad ammettere l'impugnazione di atti anche lontanamente a monte, finendo così

L'equivoco della commistione tra i suddetti piani contraddistingue l'approccio c. d. strutturale al procedimento amministrativo che, come si è visto, soprattutto nella versione della più recente dottrina, scorge nell'autonoma lesività di un atto amministrativo e, quindi, nella sua immediata e diretta impugnabilità - e, quindi, appunto, in un elemento di natura squisitamente processuale - il criterio decisivo per identificare l'atto terminale di una fattispecie procedimentale. Ciò che porta, poi, a dover ammettere l'«eccezione» degli atti endoprocedimentali autonomamente lesivi, nonostante si tratti di evenienza tutt'altro che infrequente. Equivoco che ritorna però anche in chi, pur avendo sostenuto che gli atti c. d. preparatori e gli atti c. d. presupposti concorrano a formare un'unica fattispecie in senso lato, anziché riporre quest'ultima sul piano della validità/invalidità l'ha invece agganciata direttamente alla produzione degli effetti giuridici[106], andando

---

col compromettere la stabilità dei rapporti amministrativi (per tale timore, v. la dottrina citata nella nota n. 107). Invero, un tale percorso a ritroso viene ad essere bloccato dal principio di inoppugnabilità degli atti amministrativi autonomamente lesivi (che vieta di metterli in discussione a tempo scaduto): così, per esempio, si potrà sventare il pericolo di mettere in discussione atti organizzativi a monte, come la costituzione di enti, organi e uffici o l'investitura dei preposti, *et similia*.

[106] «La fattispecie, nel senso…di atto, o combinazione di atti, immediatamente rivolto alla produzione dell'effetto, rimane sempre esattamente e rigorosamente delimitata come concetto giuridico e non si confonde né con gli atti preparatori né con gli atti presupposti i quali ne restano al di fuori e non entrano comunque a farne parte. Tuttavia tali atti (preparatori e presupposti), anche se fuori della fattispecie, pure contribuiscono alla produzione dell'effetto giuridico a seguito della combinazione concretamente esistente tra la fattispecie e gli atti ad essa anteriori. Il che significa affermare in termini generali che ogni effetto giuridico dipende non dalla sola fattispecie (semplice o complessa) ad esso relativa, ma piuttosto dalla fattispecie combinata e collegata con i relativi atti

però così incontro alla facile critica di chi, distinguendo i piani, osserva che il venir meno di uno qualsiasi di quegli atti basterebbe per far cessare gli effetti prodotti dal concorso di questi[107].

L'impostazione qui criticata trova infine riscontro nella giurisprudenza: «[n]el processo amministrativo impugnatorio, infatti, la regola generale è che il ricorso abbia ad oggetto un solo provvedimento e che i vizi – motivi si correlino

---

preparatori e presupposti che, anche se in modo e misura diversi, concorrono alla produzione dell'effetto giuridico, il quale è quindi la risultante di un più ampio complesso di atti, al quale potrebbe forse riservarsi il nome di fattispecie in senso lato» (LUBRANO, *L'atto cit.*, 101). Laddove, invece, la giurisprudenza configura l'operatività dell'efficacia c. d. caducante lo stesso autore parla di «unica struttura procedimentale a carattere complesso» (*ibidem*, 154). Aggiunge, poi, LUBRANO, *L'atto cit.*, 109 nt. 111: «[s]econdo quanto si è visto più sopra, infatti, anche se con la indiretta "collaborazione" degli atti preparatori e presupposti, l'effetto giuridico si ricollega direttamente ed immediatamente all'atto finale, cioè all'atto ad esso specificatamente diretto, il quale, essendo quello direttamente produttivo dell'effetto, "assorbe" in sé tutti gli atti preparatori e presupposti i quali, pertanto, come rilevano ai fini dell'effetto solo per il tramite dell'atto finale, così solo per il tramite di questo possono incidere sulla legittimità della fattispecie e quindi dell'effetto che viene prodotto».

[107] «Non ha molto significato, in effetti, parlare di invalidità derivata ove si ritenga che gli effetti dell'atto successivo siano imputabili anche all'atto presupposto, perché sarebbe sufficiente annullare quest'ultimo per provocare, in via diretta e non già in via derivata, anche la caducazione degli effetti del provvedimento conseguente» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 145 nt. 3, cui *adde* pp. 86, 94, 101-107, 136, 151152). In termini critici analoghi, v.: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 59, 99, 187; FOLLIERI, *Logica cit.*, 393 nt. 19; STELLA RICHTER, *L'inoppugnabilità cit.*, 167-171, che, a p. 170, aggiunge il rilievo: «[l]a conseguenza pratica, e certamente inaccettabile, di tale teoria è quella di ammettere, praticamente senza alcun limite, l'impugnabilità in ogni tempo dell'atto presupposto, il che val dire di qualsiasi

strettamente a quest'ultimo, salvo che tra gli atti impugnati esista una connessione procedimentale o funzionale (da accertarsi in modo rigoroso onde evitare la confusione di controversie con conseguente aggravio dei tempi del processo, ovvero l'abuso dello strumento processuale per eludere le disposizioni fiscali in materia di contributo unificato), tale da giustificare la proposizione di un ricorso cumulativo…. / 6.1.2. È questa l'impostazione tradizionale che la Plenaria intende ribadire e che riposa su dati testuali eloquenti rinvenibili dal tenore letterale delle disposizioni codicistiche di riferimento ricondotte a sistema: / a) art. 40, co. 1, lett. b), e art. 42, co. 2,

---

provvedimento della pubblica amministrazione, perché qualsiasi provvedimento può nel tempo venire ad assumere la suddetta posizione rispetto ad un provvedimento successivo. Nessun atto sarebbe più al sicuro da eventuali impugnative, nessun rapporto potrebbe considerarsi stabile e definitivo, l'agire della pubblica amministrazione sarebbe in pratica potenzialmente sempre *sub iudice*. Unica condizione per l'impugnativa dell'atto presupposto sarebbe la produzione, in occasione dell'atto presupponente, di un effetto giuridico nuovo; ma è evidente che questa è in realtà condizione dell'impugnabilità dell'atto presupponente, non dell'atto presupposto».

Peraltro, non va esente da critiche neppure chi, pur opponendo la necessità di tenere separati i due piani di cui si è detto, sposa, poi, in linea di continuità con l'opinione comune (v. par. 11), una visione «atomistica» sul piano della validità/invalidità degli atti di una serie: «[i]n realtà, il fatto che si parli di invalidità derivata dell'atto conseguente e che si affermi la necessità di passare attraverso l'annullamento di quest'ultimo, al fine di conseguire l'eliminazione dell'effetto giuridico finale, rappresenta un'ulteriore conferma dell'esattezza della tesi secondo cui tale effetto non può mai considerarsi prodotto, neppure indirettamente, dai c.d. atti presupposti. / Sorge, peraltro, da questa impostazione una difficoltà, che non si pone per chi affermi la concorrenza dell'atto presupposto alla produzione degli effetti finali. Si tratta, infatti, di spiegare come l'illegittimità dell'atto presupposto possa condurre ad infirmare gli effetti degli atti successivi» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 145).

che, nell'individuare il contenuto del ricorso (principale e incidentale), correlano l'oggetto della domanda al singolo provvedimento impugnato; / b) art. 43, co. 1, che, nel recepire la giustapposizione fra motivi aggiunti propri e impropri, fonda la distinzione a seconda che sia o meno impugnato un provvedimento ulteriore e diverso rispetto a quello(i) oggetto del ricorso introduttivo e dell'eventuale ricorso incidentale; / c) art. 104, co. 3, che circoscrive rigorosamente la proposizione dei motivi aggiunti in appello esclusivamente nei confronti del medesimo atto (o dei medesimi atti) che hanno costituito l'oggetto delle domande proposte in primo grado; / d) art. 120, co. 7, che, eccezionalmente per le sole controversie disciplinate dal c.d. rito appalti, impone il ricorso ai motivi aggiunti c.d. impropri allorquando si debbano impugnare nuovi provvedimenti attinenti alla medesima procedura di gara....»[108]. Gioverebbe, tuttavia, precisare – riprendendo le cose dette - che questa «impostazione tradizionale» potrà riguardare unicamente il piano (processuale) della (in)efficacia degli atti amministrativi e, quindi, il piano della loro (eventuale) immediata e diretta lesività, presso il quale pertanto sarà ben possibile, ed, anzi - per come è strutturato l'attuale regime impugnatorio degli atti medesimi - , necessitato accogliere una concezione «atomistica» dell'agire (autoritativo) della pubblica amministrazione. Ben diverso dovrà invece essere il modo di concepire questo stesso agire sul piano (sostanziale) della sua validità/invalidità, dove, su riflesso della concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità, non può che entrare in gioco il bene della vita controverso o conteso e dove, dunque, la nozione di procedimento amministrativo andrebbe ricostruita nel modo che si è illustrato, ispirato ad un

[108] Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5. Cfm. Cons. St., VI, 23 marzo 2023, n. 2935.

approccio «olistico».

La scissione tra i piani della (in)validità e della (in)efficacia permette una diversa lettura pure dell'argomento non di rado addotto dalla giurisprudenza a sostegno dell'onere di impugnare il c. d. provvedimento (finale) sopravvenuto qualora sia già stato impugnato un atto «preparatorio», argomento secondo il quale aver potuto impugnare anticipatamente l'atto «preparatorio» costituirebbe una sorta di *benevolentia principis*, la quale, però, proprio perché tale, non potrebbe estendersi fino al punto di esonerarlo dall'impugnare il sopraggiunto provvedimento (finale)[109]. A ben vedere,

[109] «Va rilevato al riguardo che, sebbene la giurisprudenza abbia da tempo ammesso l'immediata impugnabilità degli *atti preparatori immediatamente lesivi* allo scopo di garantire un'immediata tutela giurisdizionale, anche cautelare, mediante ammissione con riserva a gare, esami e concorsi, tuttavia tale possibilità di immediata impugnazione dell'atto lesivo non si può tradurre in un esonero dal dovere di impugnare anche l'*atto finale*, soprattutto quando quest'ultimo, come nel caso dell'approvazione della graduatoria finale di un concorso o dell'aggiudicazione definitiva di una gara di appalto, sia frutto di un'autonoma valutazione di altri ed ulteriori elementi, di fatto e di interessi, rispetto a quelli posti a fondamento della esclusione dal concorso o dalla gara. / Non può infatti condividersi [l'opinione] secondo cui, una volta impugnata l'esclusione da una procedura concorsuale, non occorrerebbe anche un'autonoma impugnazione dell'*atto conclusivo del procedimento*, in quanto quest'ultimo sarebbe travolto dall'eventuale annullamento dell'esclusione. *Infatti, da un lato, l'anticipazione della tutela di impugnazione costituisce un ampliamento degli strumenti di tutela degli interessati, ma non una deroga alla regola generale secondo cui va impugnato l'atto finale e conclusivo del procedimento*; dall'altro lato, la circostanza che l'*atto finale* sia affetto da invalidità derivata dai vizi dell'*atto preparatorio*, non esclude che tale invalidità derivata debba essere fatta valere con i rimedi tipici del processo impugnatorio, per cui, in mancanza, l'atto viziato da invalidità derivata si consolida e non è più impugnabile (*ex multis* Cons. Stato, V, 5 marzo 2018 n. 1348; id.

questo (apparente) *favor* che la giurisprudenza mostra nei confronti del ricorrente si giustifica per offrire a costui la possibilità di avvalersi di una tutela cautelare anticipata, laddove ne abbia avvertito la necessità. Se così è, alla luce della ridetta separazione tra i due piani (sostanziale e processuale), si tratterà solo di stabilire se l'atto impugnato dal ricorrente sia o no autonomamente lesivo, poco importa invece il modo di qualificarlo. E dunque, delle due l'una: o l'atto c. d. preparatorio non è autonomamente lesivo e, allora, il ricorso proposto avverso di esso sarà da dichiarare inammissibile, a nulla rilevando le dedotte esigenze cautelari; o quell'atto, comunque lo si denomini («preparatorio», nell'ambito della «teoria» tradizionale del procedimento amministrativo), si presenta dotato di autonoma capacità lesiva e, allora, sarà da impugnare immediatamente, per evitare la decadenza, salvo poi a vedere quale debba essere la sorte dell'atto sopravvenuto (nella logica di questa giurisprudenza, il c. d. provvedimento «finale»)[110].

Giunti a questo punto del nostro percorso argomentativo, restano da sciogliere ancora due nodi: come rimuovere (dal mondo giuridico) gli atti invalidi della fattispecie procedimentale giuridicamente unitaria sopra delineata e quali degli atti sopravvenuti siano da rimuovere.

13. La questione della rimozione degli atti sopravvenuti e la tesi prospettabile.

Iniziando, dunque, dalla prima delle due questioni, una

23 marzo 2004 n. 1519)» (Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661) (corsivo mio).

[110] Per la giurisprudenza andrebbe comunque impugnato, condizionata dalla logica tradizionale che ammette eccezionalmente l'impugnazione dell'atto «preparatorio» immediatamente lesivo.

volta stabilito che l'invalidità (propria) dell'atto c. d. presupposto determina *d'emblée* anche l'invalidità (anch'essa propria) dell'intera fattispecie di cui esso faccia parte assieme agli atti sopravvenuti e che quindi l'accertamento compiuto dal giudice in ordine all'invalidità dell'atto c. d. presupposto equivale ad accertamento di invalidità dell'intera fattispecie, diventa pure facile immaginare che tale fattispecie possa essere investita dal c. d. effetto eliminatorio proprio della pronuncia di annullamento del giudice amministrativo, con la conseguenza che gli atti che ne facciano parte (punto sul quale però si dovrà tornare, affrontando la seconda delle due questioni sopra poste) ne usciranno automaticamente travolti[111]. Detto altrimenti, l'accertamento di legittimità compiuto dal giudice amministrativo pur cadendo, di fatto, su un solo atto - quello espressamente impugnato, il c. d. atto presupposto - [112], nel momento stesso in cui il giudice lo

[111] Sull'effetto demolitorio o eliminatorio o costitutivo o caducatorio della sentenza di annullamento dell'atto amministrativo, v., tra i manuali: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 966, 967; SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 643, 664; TRAVI, *Lezioni cit.*, 321.

[112] Che sia unicamente questo l'oggetto dell'accertamento lo dimostrano tutte le ipotesi in cui il giudice amministrativo, pur dichiarando preliminarmente improcedibile il ricorso, scenda poi nell'esame del merito per dichiararne (anche) l'infondatezza: da esse risulta infatti con la massima evidenza che il giudice decide la causa limitando, di necessità (non avendo il ricorrente mosso censure autonome verso gli atti sopravvenuti), l'accertamento della legittimità all'atto c. d. presupposto, cfr.: T. A. R. Valle d'Aosta, Aosta, 14 luglio 2010, n. 49; T. A. R. Lazio, Roma, III, 12 aprile 2011, n. 3206; T. A. R. Lazio, Roma, I, 05 febbraio 2015, n. 2153; T. A. R. Lazio, Roma, I, 06 febbraio 2015, n. 2250; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 24 dicembre 2018, n. 12547; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 25 febbraio 2019, n. 2526; Cons. St., IV, 13 giugno 2019, n. 3979; Cons. St., III, 24 marzo 2020, n. 2068 (di riforma di T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, n. 6677); Cons. St., III, 13 luglio 2020, n. 4485 (di riforma di T. A. R. Lazio, Roma,

compie, a causa della (supposta) unitarietà della fattispecie procedimentale, investe inevitabilmente tutti gli atti sopravvenuti appartenenti a tale fattispecie, così da rendere possibile l'operatività nei loro confronti (nei limiti di cui si dirà) dell'effetto eliminatorio dell'annullamento che quell'accertamento presuppone[113].

Questa soluzione non rappresenta, certo, una novità, perché, di fatto, è quella praticata dalla giurisprudenza

I*bis*, 28 maggio 2019, n. 6684); Cons. St., III, 20 maggio 2020, n. 3200; Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501 (di conferma, con diversa motivazione, di T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 febbraio 2021, n. 1815); Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572. Per il caso in cui il giudice di appello abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, riformando sul punto la sentenza di primo grado che invece era scesa nel merito, cfr.: Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2766; Cons. St., V, 05 novembre 2014, n. 5463; Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563, dove pure si legge: «[s]econdo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 35, comma 1, lett. c), 38 e 85, comma 9, c.p.a., nel giudizio amministrativo il rapporto processuale non perde la sua unitarietà per il fatto di essere articolato in gradi distinti, sicché la sopravvenuta carenza dell'interesse al ricorso di primo grado determina l'improcedibilità non solo dell'appello, indipendentemente da chi l'abbia proposto, ma pure dell'impugnativa originaria spiegata innanzi al giudice di primo grado (v. in tal senso, Cons. Stato n. 7614 del 2019; Cons. Stato, n. 6832 del 2019; Cons. Stato n. 3752 del 2019; Cons. Stato n. 4741 del 2018; Cons. Stato n. 4699 del 2017), e comporta, quindi, qualora non si verta in ipotesi di difetto della condizione dell'azione inficiante il solo giudizio di appello…la riforma in rito della sentenza impugnata». Mostra piena consapevolezza di quale sia il vero oggetto dell'esame del giudice, Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501, allorché afferma: «[l]a tardività della notifica dei motivi aggiunti (oltre i 30 giorni dalla comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione) è vanamente contestata dall'appellante: la piena conoscenza degli atti riguardanti le offerte aggiudicatarie e i verbali di gara, non era funzionale alla conoscenza della lesività dell'esclusione, atto impugnato con l'atto introduttivo, *e di fatto unico provvedimento*

quando parla di annullamento ad efficacia caducante, non esitando, in questa ipotesi, ad ammettere – per quanto in maniera circoscritta (ma sul punto si dovrà tornare più avanti) – un travolgimento automatico, se si vuole, «a cascata», degli atti sopravvenuti, senza, tuttavia, averne mai dato spiegazione e con l'avallo, per giunta, della dottrina[114]. Al di là di ciò, essa presenta una sua coerenza interna: una volta infatti che si supponga l'unitarietà della fattispecie procedimentale e si

---

avverso il quale la ricorrente formula le censure» (corsivo mio). Per altre occasioni da cui emerge la reale posizione degli atti sopravvenuti, cfr.: Cons. St., V, 27 marzo 2013, n. 1828; T. A. R. Toscana, Firenze, I, 05 giugno 2017, n. 758; T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86; T. A. R. Umbria, Perugia, I, 28 febbraio 2020, n. 124.

[113] Non appare pertanto neppure necessario invocare la regola secondo la quale il giudicato copre il dedotto e il deducibile, regola che sebbene non si ritenga applicabile al giudicato amministrativo di annullamento (*ex multis*: Cons. St., V, 24 giugno 2019, n. 4328; T. A. R. Campania, Salerno, II, 02 febbraio 2021, n. 294; Cons. St., IV, 05 maggio 2021, n. 3517. *Adde*, Corte Cass., sez. lav., 12 febbraio 2021, n. 3666. Per l'applicazione della regola nell'ambito della giurisdizione esclusiva, cfr., invece, Cons. St., II, 13 dicembre 2019, n. 8482) - poiché, tradizionalmente, l'accertamento rimarrebbe circoscritto ai soli vizi di legittimità, senza estendersi alla pretesa - , se bene intesa, potrebbe trovare proprio applicazione nell'ipotesi qui considerata, dove l'invalidità («propria») dell'atto c. d. presupposto è presupposto (logico-giuridico) comune all'invalidità (parimenti, «propria», giusta le cose dette) dell'intera fattispecie procedimentale (giuridicamente unitaria) di cui fanno pure parte gli atti sopravvenuti (applica la regola in questione, Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2548, sulla base del precedente Cons. St., III, 07 luglio 2020, n. 4369, che, tuttavia, riguarda(va) l'ottemperanza ad un giudicato civile in materia di lavoro pubblico). Del resto, MENCHINI S., *Potere sostanziale e sistema delle tutele*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 252 nt.

concepisca nel modo che si è visto la c. d. invalidità derivata (in realtà, invalidità «propria» della predetta fattispecie), appare ineccepibile, sul piano logico-giuridico, estendere l'effetto eliminatorio della pronuncia di annullamento agli atti che entrino a comporre quella fattispecie (in ipotesi, quali che siano, ma sul punto si tornerà), così da risultare anche decampata la critica dottrinale secondo la quale la c. d. efficacia caducante dell'annullamento introdurrebbe una fattispecie atipica di rimozione degli atti amministrativi, una

---

71, cui *adde* pp. 250-256, si mostra favorevole ad estendere la regola del dedotto e del deducibile al giudicato amministrativo di annullamento, non esitando, sotto l'usbergo della concezione soggettiva del relativo processo e della disciplina contenuta nel c. p. a. (in particolare, l'art. 34, comma 1, c. p. a.), ad affermare: «[a] completamento dei principi ora enunciati [tra cui la regola del dedotto e del deducibile], deve essere ricordato che l'efficacia del giudicato di annullamento (e di nullità) dell'atto si riverbera su quelli successivi, oltre che meramente reiterativi, collegati e dipendenti; l'effetto conformativo (e riflesso) fa sì che la caducazione dell'atto presupposto produca le sue conseguenze su tutti quelli da esso dipendenti» (*ibidem*, 259 nt. 93). Sul giudicato amministrativo, v., comunque, gli scritti citati nella nota n. 26.

[114] La tesi esposta era già stata da me anticipata negli scritti citati nella nota n. 25. Di espansione dell'«effetto eliminatorio» (del giudicato di annullamento) (sia pure) rispetto agli «atti strettamente conseguenziali» parla URBANO, *Contributo cit.*, 17 nt. 62, cui *adde*, però, p. 36. In giurisprudenza, esplicita è Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651: «[i]nvero, anche a voler ritenere in ipotesi sussistente la invalidità caducante…, deve essere rilevato che l'operatività di quest'ultima necessita comunque dell'annullamento degli atti presupposti, dai quali deriva, quale effetto necessitato, la caducazione degli atti successivi, ai primi indissolubilmente legati». Si rammenti, peraltro, che un «meccanismo» analogo opera in ambito processuale, ai sensi dell'art. 336, comma 2, c. p. c., estensibile pertanto alla sentenza di annullamento dell'atto c. d. presupposto.

fattispecie, come tale, *praeter legem*[115]. In realtà, nessuna atipicità si potrebbe ravvisare nel momento in cui si identifichi quel tipo di efficacia con l'effetto eliminatorio dell'annullamento giurisdizionale, effetto che, pacificamente, trova la sua base nel potere decisorio (di annullamento) spettante al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. a), c. p. a.[116].

A questo punto del ragionamento, si può però dire anche di

[115] V., anche per altri riferimenti: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 280, 292, 329; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 135, 136.

[116] La tesi sostenuta va, dunque, ben oltre la tesi autorevolmente avanzata (da A. M. Sandulli), secondo la quale sarebbe, in sostanza, unicamente l'accertamento dell'invalidità dell'atto c. d. presupposto ad estendersi agli atti sopravvenuti (peraltro, solo «conseguenziali», v. la nota n. 124), scaturendo da quell'accertamento l'obbligo della pubblica amministrazione di annullare tali ultimi atti, cosi da potersi enucleare un'ipotesi (oggi, si direbbe) di autotutela doverosa. Per maggiori dettagli su tale tesi si rimanda agli scritti citati nella nota n. 25, v., comunque, almeno: SANDULLI, *Manuale cit.*, 704, 705, 710, 1432, 1438: DE CAROLIS D., *L'annullabilità del provvedimento amministrativo*, in CARINGELLA F.-DE CAROLIS D.-DE MARZO G. (A CURA DI), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, II, 1137, 1143-1146; SUSCA A., *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, 152-154. Per la critica alla tesi, fondata sulla eccezionalità dell'autotutela doverosa, v.: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 278, 279; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 139 nt. 85, 144 nt. 93; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1142 nt. 60; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1351, 1352. La tesi, in realtà, non può essere accolta (se non, semmai, come si vedrà, nel solo caso in cui l'atto c. d. presupposto sia un atto inscindibile, v. il par. 25) per il semplice fatto che lascia inspiegato perché il giudice adito con ricorso proposto avverso un atto c. d. presupposto non possa annullare, egli stesso, in caso di fondatezza del ricorso, pure gli atti c. d. presupponenti (sopravvenuti e non ritualmente impugnati), il cui annullamento debba invece essere rimesso all'autorità amministrativa nell'esercizio, appunto, di autotutela doverosa.

aver raggiunto il traguardo, quello di ritenere superfluo l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti che per la giurisprudenza costituisce, invece, regola generale e – è proprio il caso di aggiungere – un vero e proprio *totem*. Prospettata infatti la rimozione degli atti sopravvenuti (nei limiti che si vedranno) direttamente ad opera (della sentenza di annullamento) del giudice amministrativo, la conseguenza è che il ricorrente che abbia espressamente impugnato il primo atto autonomamente lesivo ovvero il c. d. atto presupposto, non avrà più interesse ad impugnare ritualmente anche gli atti sopravvenuti, giacché, appunto, tali atti saranno comunque destinati a cadere, nei limiti di cui si dirà, per mano del giudice. E vale forse la pena anche notare che non dovrà impugnare gli atti sopravvenuti neppure quando si tratti di

---

Sull'autotutela doverosa in generale, v., di recente: ALLENA M., *L'annullamento d'ufficio: dall'autotutela alla tutela*, Napoli, 2017; ID., *La facoltatività dell'instaurazione del procedimento di annullamento d'ufficio: un "fossile vivente" nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, in *www.federalismi.it* 11 aprile 2018; MANFREDI G., *Annullamento doveroso?*, in *www.journals.uniurb.it*-P.A. *Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, fasc. n. 1 [17.12.2017], 383 seg.; MICCICHÉ C., *L'autotutela necessaria e i poteri sostitutivi su iniziativa degli interessati: tra partecipazione e organizzazione*, in *www.federalismi.it* 04 maggio 2022; SILVESTRI M., *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2021. In giurisprudenza, v.: Cons. Stato, VI, 20 aprile 2020, n. 2515; Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2564; Cons. St., III, 05 ottobre 2022, n. 8535. Sull'autotutela in generale, sempre di recente, v.: BENVENUTI L., *L'autotutela amministrativa. Una parabola del concetto*, in *Dir. e proc. amm.* 2020, 637 seg.; TUCCILLO S., *Autotutela amministrativa 1. Caratteri generali*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019; ID., *Autotutela amministrativa 2. Gli istituti*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019.

atti (per tradizione, considerati), di per sé, autonomamente lesivi e, come tali, perciò *in thesi* suscettibili di autonoma impugnazione (per esempio, un'ordinanza di demolizione e il verbale di acquisizione dell'area di sedime in un giudizio instaurato avverso il diniego del permesso di costruire, eventualmente in sanatoria): ciò perché, una volta annullato l'atto c. d. presupposto, anch'essi saranno destinati ad essere travolti dall'effetto eliminatorio, poco importa il genere al quale si suppone appartengano sotto l'aspetto considerato.

In altra forma, si può, a questo punto, anche dire che l'inoppugnabilità di un atto sopravvenuto, quale che sia, non è in grado di paralizzare il dispiegarsi (dell'effetto eliminatorio) dell'annullamento di un atto c. d. presupposto[117] e non può perciò precludere l'esame nel merito del ricorso proposto avverso quest'ultimo atto. Il risultato che ci si riprometteva di conseguire può, dunque, dirsi ormai raggiunto.

14. La questione della selezione degli atti sopravvenuti da rimuovere e il criterio del bene della vita controverso.

Si affaccia ora il problema relativo all'individuazione degli atti sopravvenuti suscettibili di essere travolti dall'effetto eliminatorio della sentenza di annullamento, problema per risolvere il quale è destinata ad entrare nuovamente in gioco la richiamata concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa di legittimità.

Alla luce di tale concezione, l'estensione dell'annullamento, del suo effetto eliminatorio, rispetto agli atti sopravvenuti

[117] Si noti che nella prospettiva dell'incidenza dell'inoppugnabilità di un atto rispetto a quello che l'autore identifica, però, come effetto rispristinatorio (in realtà, eliminatorio) dell'annullamento si poneva GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 581, di cui sono anche estremamente significative le perplessità al riguardo manifestate.

andrà infatti commisurata rispetto alla necessità di attribuire il bene della vita controverso al ricorrente vittorioso. In altri termini, giusta la richiamata concezione, saranno destinati ad essere oggetto di annullamento giurisdizionale tutti e solo quegli atti sopravvenuti che si vengano a porre come ostacoli all'assegnazione, da parte del giudice amministrativo, di quel bene alla parte ricorrente che sia uscita vittoriosa dal giudizio sull'atto c. d. presupposto. Ritenuto fondato il ricorso introduttivo, gli atti sopravvenuti invalidi (in via «derivata» ma, in realtà, in via «propria») andranno perciò rimossi (dal giudice amministrativo) soltanto se e nella misura in cui costituiscano titoli giuridici (appunto, invalidi) che si frappongono ad una piena ed effettiva soddisfazione della pretesa del ricorrente vittorioso, all'ottenimento, da parte di costui, del bene della vita conteso[118].

[118] Criticando la tesi di Dettori, CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 283 osserva: «...è un fatto che la caducazione automatica del provvedimento conseguenziale è istituto creato dalla giurisprudenza in una logica puramente impugnatoria ed eliminatoria, alla quale il giudizio sul rapporto, come oggi è concepito, è assolutamente estraneo. Che il giudice possa annullare o considerare travolti anche gli atti successivi non vuole ancora dire che esso giudichi sul rapporto controverso: egli giudica pur sempre su singoli atti, impugnati o no, eliminandoli o considerandoli automaticamente travolti. Il suo modo di giudicare non sembra, invero, per questo mutare; semplicemente si prescinde, attraverso la caducazione, dal rispetto della regola dell'impugnazione. / Ma anche a dire che il giudizio ha per oggetto il rapporto, ciò non risolve ancora i problemi di incerta definizione dell'ambito della caducazione automatica (i.e. l'individuazione, in concreto, di quali atti restino travolti automaticamente con l'annullamento dell'atto presupposto), perché i confini del rapporto devono essere definiti, così come quelli della domanda con la quale il ricorrente chiede al giudice di conoscerne. Ragione per cui, sia pure all'interno di una logica diversa e forse più elastica, quale indubbiamente è quella che configura il processo amministrativo come giudizio sul rapporto,

Non si tratterà più, allora, di distinguere – come suole fare la giurisprudenza - tra efficacia caducante ed efficacia invalidante dell'annullamento sulla base di questo o quel criterio, quanto piuttosto di distinguere tra efficacia caducante ed efficacia non caducante dell'annullamento dell'atto c. d. presupposto rispetto agli atti sopravvenuti, distinzione da compiere sempre sulla base della rilevanza dei predetti atti (sopravvenuti) rispetto all'attribuzione del bene della vita conteso al ricorrente vittorioso contro l'atto c. d. presupposto.

Volendo esemplificare, il giudice amministrativo che si venga a trovare di fronte ad un ricorso proposto avverso le clausole c. d. escludenti di un bando (di gara o di concorso) e, come tali, perciò immediatamente impugnabili in quanto autonomamente lesive, potrà, se fondato, accoglierlo anche se gli consti che la graduatoria finale non sia stata ritualmente impugnata: quest'ultima andrà vista semplicemente solo come ostacolo al conseguimento del bene della vita a cui il ricorrente aspira, non come ostacolo alla decisione della causa nel merito. Analogamente, di fronte all'impugnazione di un diniego di permesso di costruire (eventualmente, in sanatoria) – atto indiscutibilmente dotato di autonoma capacità lesiva e perciò, di per sé, immediatamente impugnabile - , il giudice potrà accogliere, sempre se fondato, il ricorso proposto avverso di esso, nonostante gli consti che il ricorrente non abbia impugnato ulteriori provvedimenti sopravvenuti, quali, l'ordinanza di demolizione o l'acquisizione dell'area di sedime, provvedimenti, come già notato, secondo tradizione, anch'essi muniti di autonoma capacità lesiva ma che, nella situazione data, rilevano solo come ostacoli all'apprensione

---

si potrebbero presentare le stesse difficoltà nel tracciare un esatto confine tra ciò che, all'interno del rapporto stesso, resta in piedi e ciò che viene travolto». In realtà, puntando sul bene della vita (controverso) – come qui si è tentato di fare - «i confini del rapporto» ne uscirebbero nettamente tracciati.

del bene della vita agognato dal ricorrente vittorioso, posto che questi non avesse avuto da far valere vizi loro propri.

Si può dire di più. Dal punto di vista dell'interesse a ricorrere, l'utilità che il ricorrente si propone di ritrarre in un giudizio instaurato avverso un atto c. d. presupposto non potrà che risultare ben definita fin dal momento della proposizione del ricorso introduttivo e non potrà che coincidere con il bene della vita oggetto dell'intera fattispecie procedimentale, con quel bene della vita, cioè, che, come si è visto, ne permette la formazione. Sarà pertanto l'interesse a ricorrere, inteso in questo modo, a dimensionare l'effetto eliminatorio, a delimitarne la portata rispetto agli atti sopravvenuti e, quindi, a calibrare la caducazione di questi ultimi, fermo restando che l'invalidità della fattispecie ne costituirà l'imprescindibile presupposto. In altri termini, se inteso nel significato anzidetto, dovrà essere l'interesse a ricorrere a fungere da metro per misurare quanti e quali atti sopravvenuti sia necessario travolgere per assicurare al ricorrente - che abbia fondatamente impugnato il c. d. atto presupposto - la piena soddisfazione della sua pretesa. Interesse a ricorrere che, poi, a voler essere rigorosi, dovrà connotarsi per una relazione «diretta e immediata» tra il bene della vita verso il quale è proteso e gli atti sopravvenuti destinati ad essere travolti. In conclusione, è l'interesse a ricorrere a dover fungere da guida nell'individuazione degli atti sopravvenuti che, in modo «diretto e immediato», si frappongano all'ottenimento, da parte del ricorrente vittorioso, del bene della vita conteso.

Ancora una notazione da questo stesso punto di vista. Sebbene il bene della vita conteso sia destinato a fungere sia da criterio per la formazione della fattispecie procedimentale, sia da criterio (tramite l'interesse a ricorrere) per l'individuazione degli atti sopravvenuti da rimuovere, resta comunque ferma la

scissione tra il piano (di diritto sostanziale) della validità/invalidità della serie procedimentale giuridicamente unitaria e il piano (di diritto processuale) della caducazione/rimozione degli atti che ne facciano parte, a partire dal c. d. atto presupposto. Rilievo che, data la varietà di combinazioni/intersecazioni tra atti, potrebbe portare, in particolare, ad ipotizzare che l'invalidità (dell'atto c. d. presupposto) si estenda pure ad atti sopravvenuti che invece l'interesse a ricorrere (agganciato, com'è, al bene della vita conteso) non richiederebbe venissero colpiti (dall'effetto eliminatorio dell'annullamento); atti poggianti, se si vuole, indirettamente sulla fattispecie procedimentale giuridicamente unitaria, enucleata in forza del criterio del bene della vita controverso, e la cui permanenza risulti, in ogni caso, incompatibile con il venir meno di quella fattispecie (e, in primo luogo, del c. d. atto presupposto); atti che si potrebbe pensare egualmente invalidi (in via «derivata» ma, in realtà, al solito, «propria») facendoli rientrare in una fattispecie procedimentale, per così dire, allargata, comprensiva cioè pure di essi; atti suscettibili, pertanto, di essere annullati dalla pubblica amministrazione in via di autotutela[119].

È, in ogni caso, da precisare che, dal punto di vista temporale, sarà la sentenza di annullamento dell'atto c. d. presupposto (espressamente) impugnato a segnare il

[119] All'illazione di cui nel testo - apparentemente incoerente rispetto a quanto qui prospettato in ordine alla formazione della fattispecie procedimentale in forza del criterio del bene della vita - spingono fattispecie del tipo di quelle, ad esempio, esaminate in: Cons. Giust. Amm., s. g., 26 aprile 2022, n. 514; Cons. St., VII, 09 maggio 2023, n. 4656 (annotata, in termini critici ma non condivisibili, da IUDICA G., *Note in tema di opposizione di terzo ed interesse riflesso (note a margine alla sent. Cons. St. Sez VII 9.5.2023 n. 4656)*, in *www.federalismi.it* 26 luglio 2023). Il punto, però, andrebbe approfondito, in primo luogo, riguardo al tipo di autotutela (discrezionale o doverosa).

discrimine tra gli atti (sopravvenuti) travolti dalla retroazione (propria) dell'effetto eliminatorio da essa scaturente e gli atti (sopravvenuti) destinati a restarne invece fuori, da identificare, questi ultimi, evidentemente, negli atti che dovessero sopraggiungere dopo la pubblicazione della sentenza e per i quali potrà, semmai, sorgere un problema circa la loro conformità o meno rispetto alla sentenza stessa[120].

Un ultimo rilievo rimane da fare ed è quello per il quale il criterio suggerito, fondato sul bene della vita controverso, non può destare timori in ordine alla certezza nell'individuazione degli atti sopravvenuti da considerare rimossi dal giudice amministrativo e di quelli da considerare invece sottratti alla rimozione[121]. Si tratta, infatti, è vero, di un criterio mobile, ma non per questo incerto, atteso che, nel concreto e, prima ancora, sul piano normativo, non pare affatto difficile comprendere quale sia il bene della vita controverso, pur quando convergano, in relazione ad esso, una pluralità di poteri amministrativi, tanto più considerando che, come si dirà più avanti, qualsiasi fattispecie procedurale amministrativa si presenta tendenzialmente standardizzata[122]. In ogni caso, non sarà meno certo di quello seguito dalla giurisprudenza, basato sul grado di intensità del vincolo tra atti amministrativi o sul

---

[120] Diversamente, RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 81. A sua volta, SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 704, dubitando dell'orientamento della giurisprudenza, osservava: «[a]ppare però difficile giustificare sul piano dogmatico un automatico effetto caducante espansivo nei confronti di atti che non abbiano formato oggetto di uno specifico provvedimento di caducazione (il quale effetto – si noti -, se esistesse, dovrebbe indifferentemente operare – e ciò accresce le difficoltà – non solo nei confronti degli atti conseguenziali posti in essere anteriormente all'annullamento dell'atto presupposto, *ma anche nei confronti di quelli posti in essere successivamente*» (corsivo mio).

[121] Per questi timori, cfr. CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 281-283, 323.

[122] V. par. 20.

carattere esecutivo o vincolato dell'atto sopravvenuto.

Quanto poi ai dubbi che dovessero sorgere sull'identificazione degli atti sopravvenuti da considerare travolti, essi andrebbero senz'altro sciolti dinanzi al giudice dell'ottemperanza, trattandosi di dover chiarire l'effettiva portata di una sentenza amministrativa di annullamento (del suo effetto eliminatorio e, prima, dell'accertamento di legittimità)[123]. Certo, il termine decennale di prescrizione dell'*actio iudicati* (art. 114, comma 1, secondo periodo, c. p. a.) potrà forse anche apparire eccessivo al cospetto dell'esigenza di rendere quanto prima stabili i rapporti amministrativi ma è lo stesso previsto dal codice per poter far valere la nullità degli atti adottati in violazione o elusione del giudicato (art. 114, comma 4, secondo periodo, c. p. a.). Né comunque andrebbero sottovalutati i brocardi *ad impossibilia nemo tenetur* e *factum infectum fieri nequit*. Nulla esclude, peraltro, che ad individuare gli atti rimossi provveda, in tutto o in parte, lo stesso giudice del cognitorio.

15. (segue):…l'emersione dei limiti dei criteri seguiti dalla giurisprudenza.

La prospettiva così compiutamente delineata mette a nudo una serie di criticità presenti nell'orientamento della giurisprudenza in rassegna.

In primo luogo, il grado di intensità del legame tra l'atto c. d. presupposto e gli atti sopravvenuti («stretto nesso di conseguenzialità», «necessaria derivazione» *et similia*)[124] perde

[123] Cfr., sia pure in prospettive diverse: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 240; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, 222, cui *adde* pp. 225, 227, 228.
[124] Dal canto suo, la dottrina ha parlato, in modo generico, quale oggetto dell'autotutela doverosa, di atti «conseguenziali», cfr.: GIORDANO (A CURA DI), *Il procedimento cit.*, 433; MANFREDI, *Annullamento cit.*, 391; SILVESTRI, *Potere cit.*, 119. E già

di qualunque significato, perché, come si è già chiarito, si tratterà, piuttosto, di verificare, molto più semplicemente, se gli atti della serie considerata concorrano in vista dell'attribuzione del bene della vita conteso al ricorrente vittorioso oppure no, niente di meno e niente di più. Si disvela, anzi, a questo proposito, una contraddizione insita nella giurisprudenza. Ci si vuol riferire al fatto che, su un piano logico-giuridico, nell'ambito di uno stesso procedimento amministrativo, il nesso che tiene avvinti gli atti che ne fanno parte (secondo tradizione, gli atti endoprocedimentali e l'atto finale-provvedimento) non può che essere sempre di uguale intensità, qualunque sia il tipo di procedimento, atteso che il procedimento amministrativo, in quanto nozione meramente logico-sistematica, sarà sempre uguale a se stesso. Per contro, nei rapporti tra procedimenti amministrativi distinti seppur connessi e, quindi, tra atti di un procedimento e atti di un altro

---

SANDULLI, *Manuale cit.*, 704, 710, 1432, ed ivi intende per atti (sopravvenuti) «conseguenziali» quelli «[e cioè] posti in essere come stretta e doverosa conseguenza del primo» (cioè dell'atto espressamente impugnato). In SANDULLI A. M., *II. Consistenza ed estensione dell'obbligo delle autorità amministrative di conformarsi ai giudicati*, ora (scritto del 1960) in SANDULLI A. M., *Scritti giuridici V. Diritto Amministrativo*, Napoli, 1990, 479, 480, l'autore, nel proporre una formula «complessa» (così dallo stesso definita), «basata sul carattere *necessario*, *specifico*, *immediato* e *attuale* della conseguenzialità tra il giudicato e l'"obbligo" dell'amministrazione», riconduceva l'evenienza qui considerata al primo di quei caratteri. Ma si può anche ricordare un altro gigante del secolo scorso, il Giannini, che così si espresse: «[i]l vizio dell'atto procedimentale, per regola generale, comporta invalidità derivata dell'atto decisionale; *non necessariamente invece comporta invalidità derivata di altri atti del procedimento susseguenti nel tempo*: questa si ha solo quando tra l'atto invalido e l'atto procedimentale susseguente sussista un *nesso logico di condizionamento* (nel senso che il giudizio proprio dell'atto susseguente *è condizionato* dall'atto invalido: p. es....)» (GIANNINI, *Diritto cit.*, II, 202) (corsivo mio).

procedimento al primo in qualche modo connesso, l'intensità del nesso potrebbe, *in thesi*, variare a seconda di quali procedimenti vengano in considerazione. Se così è, non si può però sfuggire alla seguente alternativa: se si ammette che nella prima ipotesi l'annullamento giurisdizionale non operi sempre con efficacia caducante, a maggior ragione non sarebbe mai possibile immaginare tale efficacia nella seconda ipotesi; e viceversa, se si ammette che, nella prima ipotesi, l'annullamento giurisdizionale possa sempre produrre efficacia caducante, si dovrà, *a fortiori*, escludere una efficacia di tal fatta nella seconda ipotesi, posto che è giocoforza supporre che l'intensità del legame che intercorre tra gli atti che fanno parte di distinti procedimenti (seppur connessi) non possa che essere diversa (minore) rispetto a quella che connota il legame che unisce gli atti di uno stesso procedimento amministrativo[125].

Da quanto si è andato dicendo, risulterà pure chiaro che non è l'«immediatezza» del rapporto intercorrente tra l'atto impugnato e gli atti sopravvenuti (quasi, una sorta di loro «vicinanza» temporale e logica) a provocare l'invalidità (impropriamente detta «derivata») di questi ultimi, quanto piuttosto l'«immediatezza» del collegamento dei predetti atti con il bene della vita che ne rende possibile l'unificazione entro la medesima fattispecie procedimentale.

Sempre nell'ottica sviluppata, rimane del tutto indifferente altresì che gli atti sopravvenuti implichino o meno «ulteriori valutazioni di interessi del destinatario dell'atto presupposto o dei terzi» e, cioè, in ultima analisi, che essi siano o meno discrezionali, come opina la giurisprudenza qui non condivisa. Ancora una volta, infatti, tutto quello che bisogna accertare è

[125] Non è un caso che recentemente nella giurisprudenza si sia affacciata la tendenza a circoscrivere il fenomeno dell'efficacia caducante esclusivamente al rapporto atti preparatori-provvedimento (v. par. 1). *Adde* CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 282.

soltanto quali di quegli atti si pongano in una relazione (se si vuole, strumentale) con il bene della vita al quale aspira chi abbia impugnato l'atto c. d. presupposto e, quindi, quali di quegli atti possano eventualmente risultare di ostacolo al suo conseguimento qualora non vengano rimossi dal giudice. Se, invece, con il riferimento alle nuove valutazioni di interessi contenute negli atti sopravvenuti, la giurisprudenza volesse alludere alla necessità di garantire l'instaurazione del contraddittorio con i terzi i cui interessi sarebbero, appunto, coinvolti dall'esercizio della discrezionalità (i c. d. controinteressati sopravvenuti), allora, non potrebbe che convenirsi senz'altro con essa ma il discorso si sposterebbe sul versante della necessità di garantire l'integrità del contraddittorio, versante sul quale si tornerà più avanti[126].

Infine, neppure il richiamo al venir meno dell'interesse a ricorrere nell'orientamento giurisprudenziale di cui si discorre, a ben guardare, sembra del tutto appropriato. Infatti, se oggetto di espresso gravame è un atto effettivamente lesivo, tanto da potersene giustificare l'impugnazione secondo i consueti criteri (lesione diretta e immediata, personalità e attualità dell'interesse), l'utilità che il ricorrente si propone di ritrarre dal giudizio instaurato verso quell'atto non potrà che risultare già definita, come già osservato, fin dal momento della proposizione del ricorso introduttivo e non potrà che coincidere con il bene della vita oggetto dell'intera fattispecie procedimentale della quale l'atto espressamente impugnato (il c. d. atto presupposto) faccia parte, tenuto altresì conto che, come si dirà più avanti, ogni fattispecie procedurale amministrativa è tendenzialmente standardizzata[127]. Sarà pertanto tale bene della vita l'utilità «finale» con la quale verrà ad identificarsi l'interesse al ricorso (introduttivo), senza

[126] V. Parte VI.
[127] V. par. 20.

perciò che tale interesse – già ben definito *ab origine* - possa venir meno per il semplice fatto dell'omessa o irrituale impugnazione degli atti sopravvenuti.

PARTE IV:

IL PRINCIPIO DELLA DOMANDA COME POSSIBILE OSTACOLO ALLA SOPPRESSIONE DELL'ONERE DI IMPUGNARE GLI ATTI SOPRAVVENUTI

16. La domanda giudiziale nell'ipotesi di invalidità «derivata» degli atti sopravvenuti.

Raggiunto il prefisso traguardo di ritenere superfluo l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti, rimangono ancora da superare le possibili obiezioni.

Potrebbe, innanzitutto, rappresentarsi come insormontabile ostacolo alla tesi esposta, il principio della domanda (art. 112 c. p. c.), principio che innerva senz'altro (anche) il processo amministrativo di legittimità (art. 39, comma 2, c. p. a.)[128]. Del resto, che il principio condizioni la giurisprudenza nell'ambito qui considerato lo mostra chiaramente il suo atteggiamento di sfavore verso formule impugnatorie stereotipe ampiamente diffuse nella prassi forense: «[i]l generico richiamo, nell'epigrafe del ricorso alla richiesta di annullamento "di tutti gli atti successivi o consequenziali che, nelle more del presente giudizio, venissero emessi" non è, invero, sufficiente a radicarne l'impugnazione, in quanto i provvedimenti impugnati devono essere puntualmente inseriti nell'oggetto della domanda ed a questi devono essere direttamente collegate le specifiche censure; ciò perché solo l'inequivoca

[128] Dopo il c. p. a., sul principio della domanda, v.: ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013; DOMENICHELLI V., *Il principio della domanda nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2020, 26 seg.. Nella manualistica, v. SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 157.

In giurisprudenza, sono fondamentali Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4, e Con. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, a commento delle quali, v.: TRAVI A., *Recenti sviluppi sul principio della domanda nel giudizio amministrativo (osservaz. a Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4, e Con. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5)*, in *Foro it.* 2015, III, 286 seg.; TRIMARCHI M., *Principio della domanda e natura del processo secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.* 2016, 1101 seg..

indicazione del *petitum* dell'azione di annullamento consente alle controparti la piena esplicazione del loro diritto di difesa, vertendosi in ipotesi in cui l'annullamento dell'atto presupposto non avrebbe efficacia caducante sui provvedimenti successivi, i quali, non trovandosi in rapporto di consequenzialità immediata e necessaria con l'atto di nomina [*rectius*, più in generale, con l'atto presupposto], non verrebbero travolti automaticamente per illegittimità derivata»[129]. Ci si deve, dunque, far carico di verificare se il principio evocato osti davvero alla soppressione dell'onere in discorso, cosa tuttavia che non pare per una serie di ragioni che si passa subito ad esporre.

Innanzitutto, se si hanno presenti gli elementi identificativi della domanda giudiziale e, quindi, dell'azione (in particolare, *causa petendi* e *petitum*)[130], probabilmente, il principio della

[129] T. A. R. Calabria, Reggio Calabria, 03 dicembre 2018, n. 719, che richiama T.A.R. Piemonte, Torino, I, 13 aprile 2017, n. 501. D'altra parte, analogo principio si trova affermato in via generale: «...per comune e consolidato intendimento, la consueta "formula di stile" che estende l'impugnazione "a tutti gli atti consequenziali", [è] di per sé priva, in difetto di puntuale indicazione degli estremi, di qualsiasi valore processuale, in quanto inidonea a individuare uno specifico oggetto d'impugnativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6711)» (Cons. St., V, 4 settembre 2018, n. 5179. Cfm. Cons. St., VI, 18 gennaio 2019, n. 476; T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 13 luglio 2023, n. 268. *Adde*, Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1795).

[130] Sulla domanda giudiziale, tra i processualcivilisti, v., di recente, CHIZZINI A., *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, Milano, 2018, ed ivi, a p. 83, l'affermazione: «[u]n principio consolidato vuole poi che la domanda sia identificata dal c.d. *petitum*, inteso, da un lato, come *petitum mediato*, ossia il finale bene della vita cui si aspira, dall'altro, come *petitum immediato*, assunto quale tipo di provvedimento richiesto al giudice – per esempio, sentenza d'accertamento, di condanna, costitutiva - »; e aggiunge che altra dottrina «preferisce distinguere tra oggetto

domanda neppure viene in gioco con riferimento ai rapporti tra il c. d. atto presupposto e i c. d. atti presupponenti allorché nei confronti di questi ultimi il ricorrente non abbia da far valere censure diverse da quelle già mosse verso il primo atto.

Se è vero, infatti, che nella domanda di annullamento la *causa petendi* viene a coincidere con i motivi di ricorso[131], nell'ipotesi che ci occupa, in cui non c'è, appunto, *in thesi* denuncia di nuove censure nei confronti degli atti sopravvenuti, sembra lecito identificarla nei vizi-motivi già dedotti con il ricorso introduttivo proposto contro l'atto c. d.

---

sostanziale (o di merito) della domanda e oggetto processuale (il provvedimento)»; nota, peraltro, l'autore: «[c]on riferimento all'oggetto *mediato* della domanda, bisogna poi chiarire che cosa davvero esprima l'identità del bene garantito dalla legge e di cui si chiede l'attuazione nel caso concreto» (*ibidem*, 86).

[131] In tal senso, v.: MENCHINI, *Potere cit.*, 220, 232; MIGNONE, *Il ricorso cit.*, 4175 nt. 3; VACCARI, *Il giudicato cit.*, 146; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, 196, 197. Nella manualistica, v.: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 780; NIGRO, *Giustizia cit.*, 241; POLICE, *Lezioni cit.*, 170; SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 341; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 281. Negli stessi termini, con riguardo all'impugnazione degli atti tributari, cfr. Corte Cass., sez. trib., 24 luglio 2018, n. 19616. Dubbio è poi se la *causa petendi* vada identificata nel singolo vizio-motivo o nell'insieme dei vizi-motivi (richiamano il problema: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 780; CLARICH, *Manuale cit.*, 209; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 281): nel primo senso, v. RAMAJOLI, *L'atto introduttivo cit.*, 37; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, spec. 193 nt. 76, 198, 199; diversamente, invece, Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, punto 6. Il *petitum* (immediato) è, infine, identificato nell'annullamento dei provvedimenti impugnati: «[l]'azione di annullamento si distingue, infatti, dalla domanda di risarcimento per gli elementi della domanda, in quanto nella prima la *causa petendi* è l'illegittimità, mentre nella seconda è l'illiceità del fatto; il *petitum* nella prima azione è l'annullamento degli atti o provvedimenti impugnati, mentre nella seconda è la condanna al risarcimento in forma generica o specifica» (Cons. St., a p., 13 aprile 2015, n. 4).

presupposto (oggetto di espressa impugnazione). E ciò appare tanto più vero laddove si arrivi a configurare, come qui si è fatto, una fattispecie procedimentale giuridicamente unitaria, destinata a trarre la sua (in)validità dalla (in)validità dell'atto impugnato. In altri termini, la *causa petendi* cristallizzata nella domanda di annullamento rivolta contro il c. d. atto presupposto rimarrebbe invariata al sopravvenire di nuovi atti nel corso di un giudizio in cui il ricorrente non abbia da muovere nuove censure avverso gli atti sopraggiunti. Non solo, ma, al di là delle apparenze, non sarebbe destinato a mutare neppure il *petitum* (formale) immediato che, anche al sopravvenire dei nuovi atti nel corso del giudizio, sarebbe comunque da identificare nella originaria richiesta della misura demolitoria contenuta nella domanda di annullamento proposta avverso il c. d. atto presupposto, unica variazione potendosi riscontrare (non già, appunto, nella richiesta di una nuova misura[132] ma) soltanto nell'oggetto di quella misura, destinato ad espandersi (dall'atto espressamente impugnato) ai nuovi atti sopravvenuti. È poi senz'altro destinato a rimanere immutato (anche) il *petitum* mediato, da identificare nel bene della vita controverso, giusta la già ricordata concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (pure) di legittimità e il correlativo criterio con cui andrebbe ricostruita la fattispecie procedimentale oggetto di cognizione del giudice.

La dottrina sembra, peraltro, di diverso avviso, a guardare almeno al suo insegnamento secondo il quale il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri si differenzierebbe dal ricorso per motivi aggiunti c. d. propri perché mentre il secondo determinerebbe un mutamento della *causa petendi*, il primo

[132] Per l'aggiunta – inammissibile per il divieto dei *nova* in appello, *ex* art. 104, comma 1, c. p. a. – della domanda risarcitoria alla domanda di annullamento, cfr., ad esempio, Cons. St., V, 06 dicembre 2022, n. 10696.

darebbe invece luogo soltanto ad un mutamento del *petitum*[133]. Al massimo, si precisa che «[Pertanto,] in maniera diacronica, è venuta formandosi una domanda cumulativa, composta - alla stregua di tutte le domande giudiziali - di *petitum* e *causa petendi*, con questa particolarità: che, trattandosi di cumulo oggettivo, detti elementi risultano duplicati, triplicati, ecc., ossia commisurati al numero degli atti "oggetto" del giudizio»[134].

---

[133] «Mentre i primi [i motivi aggiunti c. d. propri] arricchiscono la *causa petendi* del ricorso introduttivo, lasciandone immutato il *petitum*, i secondi [i motivi aggiunti c. d. impropri] incidono proprio su quest'ultimo, traducendosi nell'impugnazione di un provvedimento connesso a quello *sub iudice*, con deduzione degli stessi (invalidità derivata) o anche di diversi vizi di legittimità (invalidità autonoma)» (QUARANTA-LOPILATO, *Il processo cit.*, 431. *Adde*: CARINGELLA-GIUSTINIANI-PROTTO-TARANTINO, *Codice cit.*, 280; CARINGELLA-PROTTO (A CURA DI), *Codice cit.*, 551; CHIEPPA (DIRETTO DA), *Coìdice cit.*, 320; CIRILLO (DIRETTO DA), *Diritto cit.*, 382; TRIMARCHI, *I motivi cit.*, 948. Nella manualistica, v.: POLICE, *Lezioni cit.*, 189; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 303. Non diversa è la posizione di Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5, che, senza fare anch'essa alcuna distinzione tra l'ipotesi in cui il ricorrente (originario) abbia mosso nuove censure nei confronti degli atti sopravvenuti e l'ipotesi in cui rilevi solo la c. d. invalidità derivata, così conclude: «[i]n conclusione, avuto riguardo alla prima questione sottoposta all'Adunanza plenaria, deve enunciarsi il seguente principio di diritto: "nel giudizio impugnatorio di legittimità, l'unicità o pluralità di domande proposte dalle parti, mediante ricorso principale motivi aggiunti o ricorso incidentale, si determina esclusivamente in funzione della richiesta di annullamento di uno o più provvedimenti"».

[134] MIGNONE, *Il ricorso cit.*, 4176, cui *adde* pp. 4191, 4220, il quale, conseguentemente, all'istituto regolato dal previgente art. 21, comma 1, l. n. 1034 del 1971, modificato dall'art. 1 l. n. 205 del 2000, ha proposto «di assegnare la denominazione di "ricorso integrativo", essendo costituito da *petitum* e *causa petendi* proprii, ma inserito in un ricorso principale pendente». Coerentemente, la stessa dottrina si pronuncia per la pluralità di azioni (giurisdizionali), «nel senso che ad una prima azione

Invero, però, se si conviene con le cose dette, la differenza tra il ricorso per motivi aggiunti c. d. propri e il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri andrebbe così meglio articolata: nel primo caso, si avrebbe un ampliamento della *causa petendi*, fermo restando invece il *petitum* (immediato); nel secondo caso, fermo sempre restando quest'ultimo (per la ragione già spiegata e cioè che ad estendersi sarebbe l'oggetto dell'annullamento, non già il tipo di misura richiesta al giudice), la *causa petendi* sarebbe invece destinata a mutare solo quando il ricorrente avesse denunciato, nei confronti degli atti sopravvenuti, vizi loro propri; altrimenti, quando questi avesse dedotto semplicemente la c. d. invalidità derivata di quegli atti, anch'essa sarebbe destinata a rimanere immutata, al pari del *petitum* (immediato). D'altra parte, quando si tratta di applicare il principio del *ne bis in idem* ad ipotesi in cui il decidente sia chiamato a giudicare (della validità) di atti connessi con quello/i già impugnato/i, non si esita a ravvisare identità di azioni e, quindi, di *causa petendi* e di *petitum* (immediato), così, appunto, da poter dichiarare inammissibile il ricorso introitato per la decisione[135]. Sembra, dunque, potersi concludere agevolmente che quando il ricorrente (avverso un atto c. d. presupposto) non abbia da far valere censure nuove nei confronti degli atti sopravvenuti non si hanno tante domande giudiziali e tante azioni (di annullamento) quanti sono gli atti sopravvenuti, ma un'unica domanda e una sola

d'annullamento ne segue altra, di identica natura, con *petitum* riguardante l'atto sopravvenuto» (*ibidem*, 4190).

[135] In tal senso è la già ricordata giurisprudenza riguardante impugnazioni di atti connessi presso sedi diverse, la quale, nel fare applicazione della regola dell'alternatività onde evitare la violazione del *ne bis in idem*, parla senz'altro di identità di *causa petendi* e di *petitum* nelle due domande proposte, cfr.: Cons. St., VI, 25 novembre 2019, n. 7987; T. A. R. Veneto, Venezia, II, 5 marzo 2020, n. 230. Cfr., pure, T. A. R. Calabria, Catanzaro, II, 03 gennaio 2022, n. 4.

azione – da identificare in quella proposta contro l'atto c. d. presupposto - e, pertanto, al principio della domanda non resterebbe spazio.

Anche a non voler convenire con quanto precede, diverse altre ragioni appaiono comunque in grado di privare di rilevanza il principio della domanda rispetto alla tesi prospettata.

17. L'attenuazione del principio di immutabilità della domanda giudiziale nella giurisprudenza sia amministrativa che civile.

Una prima ragione potrebbe rinvenirsi in quella giurisprudenza orientata a valutare l'identità della domanda giudiziale con estrema larghezza, individuando il limite invalicabile nella identità del bene della vita conteso o, se si preferisce, della «vicenda sostanziale» o della «pretesa» e nella necessità di salvaguardare il diritto di difesa. «Come è noto, si ha semplice *emendatio* quando si incida sulla *causa petendi* in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul *petitum*, nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere. / Viceversa si ha *mutatio libelli* quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e, particolarmente, su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema di indagine e si spostino i termini della controversia…»[136]. A sua volta, il principio di corrispondenza

[136] Così, *ex multis*, Cons. St., IV, 07 gennaio 2020, n. 115. In termini sostanzialmente identici, la Corte di Cassazione: «[è]

tra il chiesto e il pronunciato viene così declinato: «[v]a premesso che l'art. 112 Cod. proc. civ., in base al quale il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa, deve intendersi violato, secondo il costante indirizzo giurisprudenziale, allorché il giudice alteri *petitum* e *causa petendi* pronunciandosi in merito ad un bene diverso da quello richiesto, neppure implicitamente compreso nella domanda o qualora ponga a fondamento della decisione fatti o

---

infatti incontrastato l'enunciato, più volte ribadito da questa Corte, secondo cui si ha "*mutatio libelli*" quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un "*petitum*" diverso e più ampio oppure una "*causa petendi*" fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e particolarmente su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema d'indagine e si spostino i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo; si ha, invece, semplice "*emendatio*" quando si incida sulla "*causa petendi*", in modo che risulti modificata soltanto l'interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul "*petitum*", nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere (vedi *ex plurimis*, Cass. 20/07/2012 n. 12621, Cass. 28/01/2015 n. 1585 e, da ultimo, Cass. 13/8/2018 n. 20716). / È stato altresì rimarcato che la diversa quantificazione o specificazione della pretesa, fermi i fatti costitutivi di essa, non comporta prospettazione di una nuova "*causa petendi*" in aggiunta a quella dedotta in primo grado e, pertanto, non dà luogo ad una domanda nuova, come tale inammissibile in appello ai sensi dell'art. 345 c.p.c.» (Corte Cass., sez. lav., 15 gennaio 2019, n. 834). E ancora: «[l]a modificazione della domanda ammessa a norma dell'art. 183 c.p.c., può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (*petitum* e *causa petendi*), sempre che la domanda così modificata risulti in ogni caso connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio, e senza che per ciò solo si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte ovvero l'allungamento dei tempi processuali» (Corte Cass., sez.

situazione estranei alla materia del contendere, introducendo nel processo una *causa petendi* nuova o diversa rispetto a quella contenuta nella domanda; è invece a lui consentito l'esame di una questione non espressamente formulata qualora questa debba ritenersi tacitamente proposta, in quanto in rapporto di necessaria connessione o compresa in quelle espressamente formulate; naturalmente spetta al giudice interpretare la domanda proposta, tenendo presente il contenuto sostanziale della domanda (*petitum* e *causa petendi*) quale desumibile dagli atti del giudizio e dalle allegazioni delle parti, ma senza sostituire alla domanda proposta una diversa domanda, cadendo altrimenti nella pronuncia *ultra* od *extra petita*…»[137].

In sostanza, nella giurisprudenza dei supremi organi di giustizia, sembra esserci consonanza nel ritenere limite ultimo al mutamento della domanda giudiziale l'immutazione del bene della vita controverso (che, poi, in fin dei conti, rappresenta il *petitum* mediato), limite oltrepassato il quale soltanto si potrà dire che la domanda giudiziale sia variata. Ma se così è, nell'ipotesi qui considerata, non solo il bene della vita (e, quindi, il c. d. *petitum* mediato) resta sicuramente identico

---

un., 15 giugno 2015, n. 12310). «Il principio è stato, quindi, recentemente ribadito anche con specifico riferimento ai diritti cd. eterodeterminati…, ritenendosi ammessa la modifica in corso di causa della domanda originaria, mediante l'allegazione di un diverso fatto costitutivo, che ne comporti la sostituzione con una nuova domanda ad essa alternativa, purché abbia ad oggetto il medesimo bene della vita e siano rispettate le preclusioni processuali previste dall'art. 183 c.p.c. (Cass., 31 luglio 2017, n. 18956)» (Corte Cass., III, 21 novembre 2017, n. 27566).

In argomento, limitatamente ai *nova* in appello, v. SAITTA F., *La «correzione del tiro» nel processo amministrativo: oscillazioni giurisprudenziali in tema di* emendatio *e* mutatio libelli, in *Dir. e proc. amm.* 2020, 663 seg..

[137] Cons. St., V, 19 ottobre 2020, n. 6308. Analogamente: Cons. St., V, 29 ottobre 2014, n. 5361; Cons. St., V, 20 marzo 2023, n. 2800.

ma anche il fatto costitutivo resta immutato, giacché i vizi fatti valere in giudizio sono unicamente quelli contenuti nella domanda originaria; e, a ben vedere, persino il *petitum* (immediato) resta uguale, posto che si assiste, tutt'al più, ad un ampliamento di esso allo scopo di «renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere» e non già ad «un *petitum* diverso e più ampio» (se è vero che la misura richiesta - l'annullamento - rimane invariata e se ne vede ampliare solo l'oggetto). Sembra ben possibile pertanto concludere, alla stregua della giurisprudenza richiamata, che la domanda giudiziale non subisca alcuna *mutatio* e che, pertanto, da questo punto di vista, supporre che non sia necessario impugnare gli atti sopravvenuti non implica violazione del principio della domanda.

18. Attenuazioni del principio della necessaria espressa impugnazione degli atti amministrativi.

Altra ragione per la quale il principio della domanda non andrebbe sopravvalutato può rinvenirsi pure nel fatto che già nella prospettiva tradizionale è ben possibile rintracciare molteplici ipotesi in cui quel principio non viene visto come ostacolo all'annullamento di atti non espressamente impugnati.

Così, allorché la serie procedimentale sia costituita dagli atti c. d. preparatori e dal c. d. provvedimento (finale) si ritiene pacificamente rituale l'impugnazione di quest'ultimo - unico atto dotato di autonoma capacità lesiva - , senza che occorra, invece, anche impugnare formalmente l'atto «preparatorio» che lo renda invalido (in via «derivata»); a maggior ragione, non si ritiene neppure necessaria la rituale impugnazione degli atti «preparatori» intermedi tra quello supposto invalido

(per vizi propri) e il c. d. provvedimento (finale)[138]. Analogamente, nel caso di un c. d. vizio radicale o genetico, il principio della domanda non sembra suscitare dubbi sull'indiscriminato travolgimento dell'intera sequenza di atti a monte della quale l'atto radicalmente viziato si situi[139]. Nella stessa direzione potrebbe pure deporre il travolgimento del contratto a valle del procedimento di evidenza pubblica oggetto di annullamento, indipendentemente da come venga qualificato il suo stato patologico, qualora se ne ammetta la rilevabilità d'ufficio[140]. Neppure va trascurato che nel caso eccezionale in cui si ammette la disapplicazione (d'ufficio), da parte del giudice amministrativo, di un atto regolamentare nel

[138] «Si ritiene...che l'impugnazione del provvedimento conclusivo possa essere direttamente fondata sui vizi degli atti preparatori, anche quando tali atti non vengano espressamente e nominativamente impugnati» (CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 189, ed ivi le citazioni giurisprudenziali). Si può aggiungere che l'annullamento dell'atto di conferma sia destinato a travolgere pure l'atto confermato sebbene quest'ultimo non espressamente impugnato (VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 712 nt. 323, anche per i necessari riferimenti dottrinali).

[139] Cfr., per esempio: T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 24 aprile 2018, n. 952; T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 02 dicembre 2019, n. 13767; T. A. R. Lazio, Roma, III, 18 marzo 2020, n. 3373. Sui c. d. vizi radicali, v. IUDICA G., *I vizi "radicali" nel procedimento amministrativo ed il loro trattamento processuale*, in *Dir. e proc. amm.* 2019, 373 seg..

[140] Sulla questione della rilevabilità d'ufficio o su domanda di parte dell'inefficacia del contratto, v., in termini riassuntivi, anche per le necessarie indicazioni bibliografiche, GUZZARDO, *Annullamento cit.*, 2738 nt. 58. Ritiene implicito alla domanda di annullamento della procedura di evidenza pubblica il travolgimento del contratto DE GIORGI G., *Poteri d'ufficio del giudice e caratteri della giurisdizione amministrativa*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario cit.*, 36, 37. Per l'argomento richiamato nel testo, sotto, peraltro, differente contesto normativo, cfr.: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 145 seg.; SPAMPINATO, *Sulla sopravvenuta cit.*, 557.

giudizio proposto avverso l'atto attuativo, si ha un'ulteriore deroga all'onere di rituale impugnazione degli atti amministrativi e, quindi, al principio della domanda, deroga che - come, in genere, si ritiene - troverebbe la sua ragion d'essere nel principio della gerarchia delle fonti[141]. Si aggiunga, infine, che secondo un orientamento della giurisprudenza «[n]el processo amministrativo, uno degli elementi indefettibili del ricorso è l'individuazione degli atti impugnati che deve essere operata non con riferimento alla sola epigrafe, bensì in relazione all'effettiva volontà del ricorrente, desumibile dal tenore complessivo del gravame e dal contenuto delle censure dedotte; sicché è possibile ritenere che sono oggetto di impugnativa tutti gli atti che, seppure non espressamente indicati tra quelli impugnati ed indipendentemente dalla loro menzione in epigrafe, costituiscono senz'altro oggetto delle doglianze di parte

[141] Come è noto, è pacifico che il ricorso proposto avverso un provvedimento (ablatorio) sia inammissibile se viene omessa l'impugnazione dell'atto individuale a monte, per esempio, un diniego espresso (cfr. T. A. R. Sicilia, Palermo, III, 16 febbraio 2012, n. 400; T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1161) o tacito (cfr.: T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1156). Quando invece l'atto a monte è ad efficacia plurisoggettiva, sorge il dubbio se possa essere oggetto di disapplicazione pur non essendo stato espressamente impugnato, questione sulla quale la posizione della giurisprudenza è quella sintetizzata nel testo, cfr.: T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 05 marzo 2011, n. 312; T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 07 aprile 2015, n. 945; Cons. St., II, 9 gennaio 2020, n. 219. Su quest'ultima delicata problematica, v., *amplius*, MASSA, *Regolamenti cit.*, cap. VIII, che collega il potere di disapplicazione pure al principio *iura novit curia*, atteso che, come chiarito a p. 492 (cui *adde* p. 534), «[n]essuno dubita che il principio *iura novit curia* obblighi il giudice a porsi autonomamente il problema dell'esistenza, dell'efficacia e dell'applicabilità al caso della norma in base alla quale intende decidere il caso». *Adde*: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 256 seg.; MENCHINI, *La connessione cit.*, par. 6.

ricorrente in base ai contenuti dell'atto di ricorso»[142].

19. Il potere del giudice amministrativo di modulare gli effetti dell'annullamento e la sua possibile rilevanza.

Il principio della domanda si è rivelato recessivo anche in un'altra ipotesi che ai nostri fini può risultare particolarmente significativa. Ci si vuol riferire all'orientamento che, in forza del principio di effettività della tutela giurisdizionale, è arrivato ad intestare al giudice amministrativo il potere di graduare, sotto il profilo temporale, gli effetti dell'annullamento[143]. Infatti, lo stesso principio potrebbe essere

[142] T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 13 marzo 2022, n. 417. Cfm. T. A. R. Campania, Salerno, I, 29 aprile 2021, n. 1068.

[143] Come è noto, il *leading case* è rappresentato da Cons. St., VI, 10 maggio 2011, n. 2755, ripresa, poi, limitatamente alla *prospective overruling*, da Cons. St., a. p., 22 dicembre 2017, n. 13. Più recentemente, v.: Cons. St., I, 30 giugno 2020, n. 1233; T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 11 febbraio 2021, n. 1737. Sull'orientamento, v.: LA FEMINA N., *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi*, Milano, 2018. L'orientamento ha suscitato un ampio dibattito (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 83 seg.). Dal canto suo, «...la dottrina minoritaria, sostenitrice della praticabilità della tecnica modulatoria nella sua duplice accezione di strumento finalizzato a consentire pronunce di annullamento irretroattive e sentenze di annullamento a effetti solo conformativi, evidenzia come la stessa costituisca strumento di attuazione del principio di effettività della tutela, sancito e riconosciuto dallo stesso codice del processo amministrativo» (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 119). Tra i favorevoli all'orientamento in discorso, cfr., in vario modo: CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 173 seg.; DE GIORGI, *Poteri cit*, 54 seg.; LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 103 seg., 272 seg.; SANDULLI M. A., *Premessa: il ruolo del giudice amministrativo e i limiti al potere giurisprudenziale di interpretazione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario cit.*, par. 2.4; SILVESTRI, *Potere cit.*, 100 nt. 8. Tra le critiche, invece, qui si segnala proprio

utilmente invocato nell'ipotesi qui presa in considerazione, per legittimare il giudice amministrativo a modulare gli effetti dell'annullamento rispetto al suo «oggetto», cioè in relazione a quegli atti che sopravvengono nel corso del giudizio, sebbene non espressamente impugnati. Il fatto, poi, che, così opinando, il giudice amministrativo verrebbe in «soccorso» ad una sola parte – il ricorrente che abbia agito contro l'atto c. d. presupposto – , non sembra di ostacolo ove solo si osservi che il riconoscimento, in capo al giudice, del potere di annullare d'ufficio gli atti sopravvenuti potrebbe apparire giustificato dall'esigenza di riequilibrare la posizione di quella parte, la quale ha subito l'esercizio del potere amministrativo in costanza di giudizio (per via dell'emanazione degli atti successivi) nonostante avesse messo in dubbio la validità dell'intera fattispecie seriale impugnando l'atto c. d. presupposto[144]. All'ipotesi considerata resterebbe, poi,

quella per cui esso urterebbe (proprio) con il principio della domanda e di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, atteso che «[a] fronte di una domanda di annullamento, tesa in quanto tale ad ottenere la rimozione con efficacia retroattiva dell'atto lesivo, il giudice amministrativo ometterebbe di fornire al ricorrente l'utilità esattamente richiesta, pur avendo accertato la fondatezza dei motivi dedotti e l'illegittimità dell'atto impugnato. In tal modo si esporrebbe, da un lato, al vizio di omissione di pronuncia, dall'altro, a quello di ultrapetizione in quanto, nei casi in cui dispone il solo effetto confermativo, interverrebbe d'ufficio ad attribuire al ricorrente un'utilità diversa da quella richiesta» (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 87, 88). È noto infine che, «in casa nostra», anche la Corte Costituzionale si riserva di modulare gli effetti della propria pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge, cfr., per esempio, Corte Cost. 2 dicembre 2019, n. 246.

[144] «Se, in effetti, l'esercizio di siffatti strumenti [cioè, dei poteri d'ufficio] non può suscitare plauso quando, per loro effetto, una delle parti finisca per acquisire un'ingiustificata posizione di supremazia processuale, al contrario, i rimedi medesimi vanno invece apprezzati, quando, loro tramite, si miri a riportare le

sicuramente estraneo il rischio che, così modulando d'ufficio gli effetti dell'annullamento, il giudice amministrativo proceda ad un bilanciamento di interessi che non gli competerebbe[145].

A questo punto del discorso, se proprio, comunque, non si riuscisse a fare a meno di una cieca osservanza del principio della domanda, una valida alternativa all'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti (cui conducono le tesi qui prospettate) potrebbe sembrare quella di accontentarsi che il ricorrente (originario) possa allargare l'oggetto del *petitum* annullatorio ai nuovi atti sopravvenuti denunciandone l'invalidità (*in thesi*, solo «derivata») espressamente e puntualmente mediante una semplice memoria difensiva[146]. Soluzione, certo, ancora

---

parti su una posizione di parità, originariamente mancante. / Il che effettivamente può avvenire nel processo amministrativo, giacché la posizione di supremazia rivestita dall'Amministrazione, derivante dalla titolarità dei poteri imperativi che le competono nel rapporto sostanziale, ben può riflettersi anche sul rapporto processuale» (VOLPE F., *Spunti di giustapposizione tra il sistema processuale tedesco e quello italiano, in materia di poteri d'ufficio del giudice amministrativo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario cit.*, 161).

[145] «A ben vedere, quando fa ricorso alla tecnica modulatoria il giudice non opera un bilanciamento tra interessi – come invece fa a monte l'amministrazione nello stabilire la modalità più opportuna per perseguire l'interesse pubblico alla cui cura è istituzionalmente preposta – ma bilancia piuttosto gli effetti che deriverebbero dalla pronuncia di annullamento ed interviene ad adottare la soluzione più opportuna che consenta di evitare, o almeno di contenere, le conseguenze pregiudizievoli ad essa legate» (LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 272, 273).

[146] Il divieto di interscambiabilità tra i due mezzi processuali (ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri e memoria difensiva) andrebbe, dunque, circoscritto alle sole ipotesi in cui nei confronti dell'atto sopravvenuto il ricorrente non abbia da far valere nuove censure, diverse da quelle già mosse con il ricorso introduttivo proposto avverso il c. d. atto presupposto (come nella fattispecie di cui in T. A. R. Molise, Campobasso, I, 6 giugno

formalistica e di ripiego, ma che almeno consentirebbe di escludere un onere da assolvere con modalità ben più gravose (basti confrontare l'art. 43, comma 1, con l'art. 73, comma 1, c. p. a.!).

2016, n. 221, che invoca il divieto). Per l'orientamento che ammette l'impugnazione mediante semplice memoria di un atto sopravvenuto nel corso del giudizio di ottemperanza cfr. Cons. St., VI, 09 gennaio 2023, n. 223.

PARTE V:

ALTRE POSSIBILI OBIEZIONI

20. Sulla pretesa stabilità del rapporto amministrativo a cui afferisce il c. d. atto presupposto.

Aggirato il presunto ostacolo rappresentato dal principio della domanda, altre obiezioni potrebbero prospettarsi nei confronti della esclusione – qui sostenuta - dell'onere di impugnare gli atti sopravvenuti viziati (unicamente) da invalidità «derivata».

Nella logica della giurisprudenza detto onere posto a carico di chi abbia già impugnato l'atto c. d. presupposto, sembrerebbe rispondere primariamente all'esigenza di stabilizzare il rapporto amministrativo *sub iudice*, ancora in corso di svolgimento[147]. È eloquente in tal senso quanto talora

[147] A proposito della *ratio* dell'onere impugnatorio, MARRA, *Il termine cit.*, 251, 252 (cui *adde* p. 50 nt. 104), sulla scorta di F. Benvenuti, afferma: «[n]elle prime pagine di questo studio si è sottolineato come la scelta di un modello processuale incentrato sul termine di decadenza trovi la sua giustificazione nella necessità di assicurare, prima e più di ogni altro valore, la certezza dei rapporti giuridici di diritto pubblico o, più esattamente,...l'efficacia del provvedimento amministrativo. E si è visto che tale esigenza di certezza si realizza precisamente attraverso la consumazione del potere di provocare l'annullamento dell'atto amministrativo se il potere stesso non viene esercitato entro il termine. / La preferenza accordata nel processo amministrativo all'esigenza della certezza rispetto a quella della giustizia si spiega sulla base di considerazioni extraprocessuali e segnatamente in considerazione del fatto che l'amministrazione – proprio per la specifica funzione cui è preposta e per le regole che ne disciplinano l'agire - per giungere ad adottare il provvedimento impugnato dovrebbe avere già seguito un criterio di giustizia. Infatti, "il processo amministrativo, anche storicamente, proviene da una prima delibazione in punto di verità e di giustizia, che è fatta attraverso il procedimento che porta alla deliberazione del provvedimento originario o attraverso i processi che in sede di autotutela spontanea o contenziosa possano o debbano essere stati esperiti nel seno dell'amministrazione"». E sul dato per cui «la fissazione

si afferma: «[l]a circostanza, infatti, che l'atto finale possa essere inficiato da invalidità derivata dai vizi dell'atto preparatorio non esclude che una tale invalidità debba essere dedotta attraverso i rimedi tipici del processo impugnatorio, per cui, in mancanza, l'atto viziato si consolida e non è più impugnabile»[148].

Se non che, anche sotto quest'aspetto, il suddetto onere appare decampato, in quanto destinato ad assecondare un'esigenza – appunto, la stabilità del rapporto amministrativo controverso – che, nella situazione considerata – quella in cui chi abbia impugnato un atto c. d. presupposto non abbia da far valere censure nuove nei confronti degli atti sopravvenuti nel corso di quel giudizio - , non sembra correre pericolo alcuno. Dovendosi, infatti, supporre che la giurisprudenza abbia in mente il rapporto amministrativo al quale afferisce l'atto espressamente impugnato, è facile osservare che, con la proposizione del suo ricorso introduttivo, il ricorrente abbia già «minato» alla base la stabilità di quel rapporto nella sua interezza e non già per il solo segmento – il c. d. atto presupposto - fatto oggetto di espressa impugnazione. Infatti, come già in precedenza notato, le procedure amministrative sono, almeno nei loro atti principali (che potremmo denominare «miliari»), fattispecie tipiche, standardizzate, e perciò prevedibili nei loro successivi sviluppi[149]. Se così è, con la proposizione del ricorso

di termini di decadenza brevi [per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi]...è comune a diversi Paesi europei», ma «anche in Paesi extraeuropei, come il Canada e gli Stati Uniti. Persino in Cina...», come pure nell'UE, v. *ibidem*, 136, 137.

[148] T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530. Cfm.: Cons. St., I, 30 aprile 2010, n. 1969; Cons. St., I, 17 agosto 2010, n. 3807.

[149] Sulla distinzione tra procedimenti necessari e procedimenti non necessari, v. SANDULLI, *Manuale cit.*, 623; già, ID., *Il*

introduttivo (avverso l'atto c. d. presupposto) il *thema decidendum* è già stato cristallizzato e, qualora il ricorrente non abbia da far valere nuove censure contro gli atti sopravvenuti, questi non avrebbero nulla da aggiungere alla lesione già inferta al ricorrente dall'atto c. d. presupposto. Per la ora rilevata caratteristica propria della fattispecie procedimentale, impugnare un atto amministrativo autonomamente lesivo – il c. d. atto presupposto - per contestarne la legittimità appare, dunque, già sufficiente a mettere a rischio la stabilità dell'intera procedura alla quale l'atto stesso appartiene, nulla potendo aggiungere, da questo punto di vista, l'impugnazione espressa degli atti sopravvenuti nel corso del giudizio, beninteso, sempre che il ricorrente (originario) non abbia da denunciare vizi loro propri. Il nuovo ricorso (per motivi aggiunti c. d. impropri o autonomo che sia) proposto avverso l'atto sopravvenuto non servirebbe perciò ad altro che a

---

procedimento cit., 85-96.

L'esempio della procedura di affidamento degli appalti pubblici può essere eloquente, come dimostra la giurisprudenza che ne ha enucleato le distinte fasi: «[i]n questa prospettiva sono state individuate tre autonome, ancorché connesse, fasi del procedimento amministrativo di scelta del contraente, che si susseguono in sequenza cronologica: i) la prima fase è relativa alla tempestività della domanda e alla integrità dei plichi; ii) la seconda fase riguarda il riscontro della sussistenza dei requisiti generali e speciali (economico - finanziari e tecnico-organizzativi) di partecipazione della impresa; iii) la terza fase attiene all'accertamento della presenza degli elementi essenziali dell'offerta. Nella scansione procedimentale è individuabile anche una quarta fase che è quella successiva all'aggiudicazione dell'appalto nel corso della quale la stazione appaltante svolge un controllo sul possesso dei requisiti da parte del contraente scelto all'esito della gara» (Cons. St., VI, 14 luglio 2014, n. 3663. Cfm. Cons. St., VI, 12 settembre 2014, n. 4662. E già Cons. St., a. p., 25 febbraio 2014, n. 9). L'argomento di cui nel testo, da me già avanzato negli scritti di cui alla nota n. 25, è ora ripreso da PAMPANIN, *Principio cit.*, 1367 seg., 1375 seg..

riprodurre gli originari motivi di ricorso per estenderli espressamente al predetto atto[150]. Un tale ordine di idee non sembra venire scalfito neppure dalla considerazione che l'atto sopravvenuto possa implicare ulteriori valutazioni di interessi relativi al destinatario o ai terzi – come suole esprimersi la giurisprudenza - , perché dette valutazioni, finché non siano state fatte oggetto di specifica critica da parte del ricorrente (originario) mediante proposizione di nuove censure ad esse direttamente rivolte, saranno destinate a rimanere del tutto estranee al *thema decidendum*, già compiutamente delineato – si ribadisce - con il ricorso introduttivo.

21. Sull'irrilevanza dell'art. 43, comma 1, c. p. a..

Una consistente obiezione al quadro fin qui tracciato potrebbe ancora venire dal già ricordato art. 43, comma 1, c. p. a., ove da esso si volesse trarre l'illazione, analoga a quella già fatta in relazione ad una corrispondente disposizione di legge anteriore al codice e secondo la quale non potrebbe concepirsi alcuna efficacia caducante dell'annullamento giurisdizionale giacché, nel momento in cui la citata disposizione codicistica prevede il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, essa addosserebbe implicitamente sul ricorrente (originario) l'onere di impugnare espressamente qualsiasi atto sopravvenuto connesso con l'atto c. d. presupposto, già oggetto di impugnazione, senza dover differenziare tra l'ipotesi in cui lo stesso ricorrente abbia da far valere la sola loro invalidità «derivata» e l'ipotesi in cui, invece, abbia da far valere vizi

[150] Peraltro, per la necessità di rispettare il principio di autosufficienza dell'atto introduttivo sarebbe inammissibile il ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri «*per relationem*», che rimandi cioè al ricorso introduttivo, cfr.: T. A. R. Sicilia, Catania, I, 2 marzo 2017, n. 413; T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 30 maggio 2023, n. 481.

propri di ciascuno di quegli atti[151].

Tuttavia, a parte il fatto che, come già si è visto, la giurisprudenza è irremovibile nel configurare una forma di invalidità derivata - quella c. d. ad efficacia caducante – in relazione alla quale non occorre alcuna impugnazione, l'argomento finisce per dare per scontato ciò che scontato non è affatto e cioè che quella disposizione debba trovare applicazione anche all'ipotesi in cui il ricorrente (originario) non abbia da far valere, nei confronti degli atti sopravvenuti, vizi loro propri, vizi cioè diversi da quelli già denunciati avverso l'atto c. d. presupposto. Al contrario, una volta ammessa la caducazione automatica di quegli atti (come qui sostenuto), l'art. 43, comma 1, cit. rimarrebbe decampato: esso, infatti, troverebbe spazio soltanto nell'ipotesi in cui il ricorrente abbia da muovere nei confronti degli atti sopravvenuti censure nuove rispetto a quelle originariamente denunciate nei confronti dell'atto c. d. presupposto[152]. E se poi si volesse aggiungere che funzione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri sia unicamente quella di concentrare nello stesso processo l'intera vicenda sostanziale inerente a un medesimo bene della vita[153], risulterebbe senz'altro più aderente, rispetto a questa *ratio*, tener fuori dall'ambito applicativo del predetto articolo l'ipotesi qui considerata, nella quale l'intera vicenda sostanziale è già tutta delineata nella domanda giudiziale contenuta nel ricorso introduttivo

[151] Per questo tipo di argomento – già proposto, come accennato, anche sotto il previgente art. 21, comma 1, secondo periodo, l. n. 1034 del 1971, modificato dall'art. 1, comma 1, l. 21 luglio 2000, n. 205 – , cfr.: ANCORA, *L'invalidità cit.*, 43; CACCIAVILLANI, *Sul ricorso cit.*, 200, 201; CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 281; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 250; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1350; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 82.

[152] In termini opposti, sotto il previgente regime e sulla base del dato testuale allora vigente, v. MIGNONE, *Il ricorso cit.*, 4176.

[153] V. la nota n. 91.

(proposto avverso l'atto c. d. presupposto), posto che, come si è già chiarito, quella domanda appare destinata a rimanere immutata (sotto il profilo sia della *causa petendi*, sia del *petitum* immediato e mediato) nonostante il sopraggiungere dei nuovi atti[154]. Così, tra l'altro, l'istituto dei motivi aggiunti c. d. impropri verrebbe riportato alla sua naturale funzione, quella di essere solamente un mezzo (processuale) per ampliare il *thema decidendum* originario, fissato nel ricorso introduttivo, e, quindi, di essere strumento da utilizzare soltanto quando nel corso di un giudizio siano emersi vizi di cui il ricorrente non avesse ancora avuto conoscenza al momento della proposizione del ricorso introduttivo[155] o quando, appunto, il ricorrente (originario) abbia da muovere verso gli atti sopraggiunti censure nuove (rispetto a quelle già mosse nei confronti dell'atto c. d. presupposto)[156]. Viene, dunque, a cadere un altro dei possibili argomenti contrari alla generalizzata soppressione dell'onere di «inseguire» gli atti sopraggiunti.

---

[154] V. il par. 16.

[155] Per unanime interpretazione, il ricorso per motivi aggiunti c. d. propri attiene all'ipotesi in cui emergano nuovi vizi di legittimità dopo la scadenza del termine di decadenza, i quali siano riferibili ad atti (endoprocedimentali) o a provvedimenti (finali) già emanati al tempo di detta scadenza (v., per tutti, MENCHINI, *La connessione cit.*, 1125 nt. 35).

[156] Qui si tralascia la questione – in questa sede non rilevante - se la proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, anziché un ricorso autonomo, rappresenti una mera facoltà o un vero e proprio onere, come sembrerebbe, peraltro, più coerente con la *ratio* dell'istituto sopra privilegiata. In materia di appalti pubblici, data la formulazione dell'art. 120, comma 7, c. p. a., la proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri sarebbe un onere, v.: T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 gennaio 2021, n. 610; T. A. R. Lazio, Roma, III, 07 settembre 2021, n. 9531.

22. Sull'irrilevanza dell'obbligo di pagamento del contributo unificato tributario in caso di proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri.

Ultima possibile obiezione alla negazione del suddetto onere potrebbe trovare sostegno nell'art. 13, comma 6*bis*.1, t. u. 30 maggio 2002, n. 115, il quale, nel contemplare, nel suo ultimo periodo, gli atti processuali che determinano una maggiorazione nel pagamento del contributo unificato tributario, vi ricomprende pure «i motivi aggiunti che introducono domande nuove»; dal che si potrebbe esser tentati a intravedere il pericolo di un'elusione del predetto obbligo di pagamento nel ritenere superflua l'impugnazione espressa degli atti sopravvenuti, pericolo, d'altra parte, ben presente nella giurisprudenza che ricostruisce la funzione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri, come anche del ricorso cumulativo[157].

Come è noto, nell'interpretare quella disposizione non si può ormai prescindere da quanto la Corte di Giustizia dell'UE ha avuto modo di decidere «[s]ul cumulo dei contributi unificati versati nel contesto di una stessa procedura giurisdizionale amministrativa in materia di appalti pubblici», con statuizioni che sono (infatti) sicuramente suscettibili di essere estese anche fuori da quell'ambito. Per la Corte di Lussemburgo, dunque, «un'applicazione multipla di tributi giudiziari» non contrasta con il diritto dell'UE e, specificatamente con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, «solo se gli oggetti dei ricorsi o dei motivi aggiunti sono effettivamente distinti e costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente», aggiungendo che «[n]ell'ipotesi di contestazione di una parte interessata, spetta al giudice nazionale esaminare gli oggetti dei ricorsi presentati da un amministrato o dei motivi

[157] V. la nota n. 91.

dedotti dal medesimo nel contesto dello stesso procedimento. Il giudice nazionale, se accerta che tali oggetti non sono effettivamente distinti o non costituiscono un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente, è tenuto a dispensare l'amministrato dall'obbligo di pagamento di tributi giudiziari cumulativi»[158].

Ebbene, se è vero che, giusta le cose dette prima, quando il ricorrente non abbia da far valere nuove censure nei confronti degli atti sopravvenuti la domanda giudiziale originaria sarebbe destinata a rimanere immutata (sotto il profilo sia della *causa petendi* che del *petitum* mediato e immediato), verrebbe a mancare, proprio in questa ipotesi, quella «effettiva distinzione tra gli oggetti del ricorso o dei motivi aggiunti» e quell'«ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia già pendente» di cui parla la Corte di Lussemburgo per individuare i presupposti necessari per l'insorgenza dell'obbligo di pagamento del contributo unificato nel caso di proposizione del ricorso per motivi aggiunti c. d. impropri. L'esclusione di un siffatto obbligo fa venir meno il pericolo di una sua elusione e, quindi, indirettamente il fondamento dell'obbligo di chi abbia impugnato un atto c. d. presupposto di gravare pure gli atti sopravvenuti nel corso del giudizio. Anche l'ultimo ostacolo alla soppressione di un tale onere sembra, dunque, superabile.

---

[158] Corte Giust. UE, V, 6 ottobre 2015, C-61/14, *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato*). Sulla problematica, v. TAGLIANETTI G., *Considerazioni in tema di motivi aggiunti e contributo unificato nel processo amministrativo. Come dare un senso compiuto al criterio del* «considerevole *ampliamento dell'oggetto della controversia già pendente»*, in *www.federalismi.it* 20 marzo 2019.

PARTE VI:

LA NECESSITÀ DI INTEGRARE IL CONTRADDITTORIO

23. L'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti come strumento (idoneo sì ma) sproporzionato per integrare il contraddittorio: possibile il suo contrasto con il diritto europeo.

Resta, a questo punto, solo da affrontare l'altro aspetto per il quale l'indirizzo giurisprudenziale in rassegna non pare accettabile e cioè il fatto che esso considera l'onere di «inseguire» gli atti sopravvenuti strumento insostituibile per garantire l'integrità del contraddittorio con eventuali nuove amministrazioni (diverse cioè da quelle già chiamate in giudizio al momento della proposizione del ricorso originario) che abbiano emanato gli atti sopravvenuti e, soprattutto, con gli eventuali controinteressati sopravvenuti, la cui posizione sia scaturita da quegli atti.

È lecito supporre che l'esigenza di assicurare l'integrità del contraddittorio nei confronti dei predetti soggetti – soprattutto, nei confronti dei controinteressati c. d. sopravvenuti – sia stata la reale ragione (giuridica) ad aver indotto la giurisprudenza, forse anche in modo inconsapevole, verso la configurazione, come regola generale, del ripetuto onere di impugnazione degli atti sopravvenuti. Si tratta, all'evidenza, di un'esigenza degna della massima considerazione, in quanto imposta, a tacer d'altro, dal principio del giusto processo (art. 111, comma 1, Cost.; art. 2, comma 1, c. p. a.). Nondimeno, continua a non persuadere l'utilizzo di quel mezzo per raggiungere l'obiettivo, poiché se è innegabile che il suddetto onere sia idoneo a chiamare in giudizio i contraddittori necessari, esso, nondimeno, si rivela assolutamente sproporzionato rispetto a questo scopo, se non altro nel confronto con altri strumenti rintracciabili nel codice, non solo altrettanto idonei rispetto al medesimo scopo ma certamente meno gravosi rispetto ad esso. La sproporzione di

quell'onere si manifesta con maggiore evidenza per quegli atti sopravvenuti per i quali non sia prevista alcuna misura di conoscenza a carattere personale nei confronti del ricorrente (originario): si pensi solo agli atti suscettibili di pubblicazione (per esempio, la graduatoria finale nelle procedure selettive di natura concorsuale), per i quali potrebbe venire persino difficile farne coincidere il momento della conoscenza da parte del ricorrente (originario) con la loro produzione in giudizio, considerato che la pubblicazione, in quanto volta ad assicurarne la conoscenza legale, è già di per sé ritenuta misura idonea a far decorrere il termine impugnatorio[159].

Quali poi siano gli altri mezzi idonei offerti dal c. p. a. allo scopo di garantire il contraddittorio necessario è presto detto: si tratta, in primo luogo, dell'intervento *iussu iudicis*, ai sensi dell'art. 28, comma 3, c. p. a., al quale, come si è visto, già occasionalmente la giurisprudenza si è rivolta. L'articolo citato così dispone: «[i]l giudice, anche su istanza di parte, quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo, ne ordina l'intervento». Esso contempla uno strumento che il vecchio regime non conosceva ancora, per quanto la dottrina ne avesse già auspicato l'utilizzo facendo capo all'istituto regolato dall'art. 107 c. p. c.[160]. Che si tratti di un

[159] E, infatti, prescindono dal deposito dell'atto in giudizio: T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530; Cons. St., V, 05 marzo 2018, n. 1348; T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, nn. 6677 e 6684; Cons. St., I, 23 gennaio 2020, n. 191; Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661. Per il riferimento al deposito in giudizio, cfr., invece, T. A. R. Veneto, Venezia, I, 31 marzo 2014, n. 424.

[160] Cfr., per esempio, RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 145.

È da notare che la giurisprudenza tende ad utilizzare l'art. 28, comma 3, c. p. a., per disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei contraddittori necessari, cfr. T. A. R. Campania, Napoli, V, 19 settembre 2018, n. 5537. Secondo una tesi, l'istituto *de quo* verrebbe a differenziarsi dall'ordine di

mezzo, rispetto all'obiettivo di garantire l'integrità del contraddittorio, ben più proporzionato dell'onere di impugnare ciascun atto sopravvenuto pare evidente se solo si pensa che spetterà al giudice assegnare al ricorrente un termine - naturalmente, a pena di improcedibilità - affinché provveda all'integrazione del contraddittorio, potendo anche, all'uopo, disporre un rinvio di udienza[161]. All'utilizzo dell'indicato strumento non si potrà, naturalmente, opporre l'art. 49, comma 2, prima parte, c. p. a., secondo cui «[l]'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato»[162]. L'argomento proverebbe infatti troppo: anche a voler ammettere il carattere manifesto dell'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dovuta ad omessa o irrituale impugnazione degli atti sopravvenuti, nella prospettiva qui adottata sarebbe proprio il presupposto per applicare la citata disposizione ad essere

---

integrazione del contraddittorio, di cui all'art. 27, comma 2, c. p. a., che invece andrebbe circoscritto ai soli controinteressati in senso formale: in tal senso, SANDULLI (A CURA DI), *Il nuovo cit.*, 150, 151, dove è anche ricordata la diversa opinione che, prendendo spunto dall'inciso «[Il giudice]...quando ritiene opportuno...», contenuto nell'art. 28, comma 3, c. p. a., estende l'intervento *iussu iudicis* anche ai soggetti legittimati a svolgere un intervento volontario, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo.

[161] Cfr.: T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. – (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 22 marzo 2017, n. 601); T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. - (seguita dalla sentenza T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 febbraio 2018, n. 478). Si noti che le sentenze citate applicano all'intervento *iussu iudicis* l'art. 49, comma 3, c. p. a., sulla perentorietà dei termini per la notifica e il deposito dell'«atto di integrazione del contraddittorio».

[162] Per questo argomento cfr. T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607.

assente, atteso che a monte si esclude la necessità di impugnare i predetti atti, a meno che il ricorrente (originario) non abbia da far valere censure mirate nei loro confronti.

Ma, come si accennava, il codice offre altri strumenti egualmente idonei allo scopo di cui si parla, quali l'ordine di integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 49, o l'intervento volontario del contraddittore necessario, ai sensi dell'art. 28, comma 1[163]. Potrà fungere, infine, da «strumento di chiusura» il rimedio dell'opposizione di terzo c. d. ordinaria, previsto ora dall'art. 108, comma 1, che, conformemente alla sua tradizionale funzione, si presterà ad essere esperito, come *extrema ratio*, sia dall'amministrazione che dai controinteressati sopravvenuti qualora siano stati pretermessi[164].

Se si conviene con quanto finora esposto, è difficile sottrarsi

---

[163] In relazione a quest'ultimo mezzo, cfr. T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408.

[164] Per la proposta di utilizzo di questo strumento, v., già, SPAMPINATO, *L'introduzione cit.*, par. 5. In dottrina sembrano avervi prestato adesione: CARANTA R. (DIRETTO DA), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2011, 249; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1362, 1363, proprio sulla scorta di T. A. R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938. *Adde*: DETTORI, *Il rapporto cit.*, 132-134. Peraltro, la mia proposta pare essere stata fraintesa, come se intendesse trasformare l'opposizione di terzo ordinaria in un rimedio ordinario diretto ad assicurare il contraddittorio con i controinteressati sopravvenuti, cfr.: DE CAROLIS, *L'annullabilità cit.*, 1138; CALEGARI, *L'invalidità cit.*, 275 nt. 141; DETTORI, *Il rapporto cit.*, 133 nt. 75; PAMPANIN, *Principio cit.*, 1349 nt. 37, 1357; SUSCA, *L'invalidità cit.*, 155. In giurisprudenza, v. T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607, anche per altri riferimenti. In realtà, come si è anche ora ribadito, quell'istituto è solo uno dei (vari) mezzi – esso, secondo tradizione, a carattere residuale – che potrebbero concorrere ad assicurare l'integrità del contraddittorio (specie, con i controinteressati sopravvenuti), mezzi, tutti, i quali sarebbero comunque destinati a supplire al tradizionale onere di «inseguimento» degli atti sopravvenuti.

al sospetto che il tradizionale onere di impugnazione degli atti sopravvenuti fuoriesca persino dalla tradizionale autonomia procedurale riconosciuta agli ordinamenti nazionali dal diritto europeo, per entrare in contrasto con quest'ultimo. Basterà qui ricordare che, a proposito del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la Corte di Cassazione suole affermare che «[q]uest'ultimo [principio], scolpito nel contesto di una dimensione complessiva di garanzie (artt. 24 e 111 Cost.), che costituiscono patrimonio comune di tradizioni giuridiche condivise a livello sovranazionale (art. 47 della Carta di Nizza, art. 19 del Trattato sull'Unione Europea, art. 6 CEDU), è guida orientativa per l'interprete che impone di evitare eccessi di formalismo e, quindi, restrizioni del diritto della parte all'accesso ad un tribunale che non siano frutto di criteri ragionevoli e proporzionali»[165]. E se è vero che proprio di recente il Consiglio di Stato ha inteso «salvare» quell'onere precipuamente alla stregua del parametro europeo, la posizione non persuade. Allorché infatti si afferma che «[l]e condizioni imposte dall'ordinamento italiano per la redazione dei ricorsi perseguono uno scopo legittimo e proporzionato nel bilanciamento tra il diritto di accesso al giudice per la tutela dei propri diritti ed i principi di buona amministrazione della giustizia e della certezza del diritto, oltre che, nel caso specifico, il diritto al contraddittorio di coloro che sarebbero pregiudicati dall'accoglimento del gravame»[166], si finisce col trascurare che il vigente c. p. a., come si è osservato, appresta strumenti altrettanto idonei ad evocare in giudizio i contraddittori necessari (in particolare, i c. d. controinteressati

[165] Corte Cass., S. U., 11 luglio 2022, n. 21884. *Adde*, Corte Cass., sez. trib., 05 marzo 2021, n. 6118. In dottrina, da ultimo, D'ANGELOSANTE M., *Il contributo della Cedu alla ´definizione´ e ´promozione´ del principio di effettività della ´tutela´*, in *www.federalismi.it* 4 agosto 2023.
[166] Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572.

sopravvenuti) ma ben più proporzionati rispetto a quella vera e propria «tagliola» che è l'onere di notificazione del ricorso (sia esso autonomo o per motivi aggiunti c. d. impropri), applicato al caso degli atti sopravvenuti, giusta tutto quanto si è finora detto.

D'altra parte, sempre sotto il profilo della necessità di assicurare l'integrità del contraddittorio, non andrebbe sottovalutato il fatto che la configurazione del suddetto onere sembra dare aprioristica prevalenza alla posizione del controinteressato sopravvenuto rispetto a quella del ricorrente. Infatti, come si è visto, secondo la giurisprudenza, costituisce, tra l'altro, limite all'operatività della c. d. efficacia caducante dell'annullamento il «bene o una qualche utilità» che l'atto sopravvenuto abbia conferito al controinteressato sopravvenuto. Il che significa che l'omessa o irrituale impugnazione dell'atto stesso determina il consolidamento del «possesso» di quel bene (della vita) o di quell'utilità nelle mani del controinteressato, senza tuttavia che della aprioristica prevalenza di tale posizione possa esser data una qualche giustificazione che non sia quella meramente «formale», di non aver adempiuto, il ricorrente, al «suo» onere impugnatorio. L'alterazione della parità tra le parti (art. 2, comma 1, c. p. a.) non potrebbe risultare più evidente!

A voler seguire la prospettiva qui delineata, lo scenario potrebbe invece cambiare radicalmente. Infatti, una volta ammesso il travolgimento generalizzato degli atti sopravvenuti per mano del giudice e una volta assicurata l'integrità del contraddittorio con i mezzi processuali di cui si è parlato (*in primis*, con l'intervento *iussu iudicis*, *ex* art. 28, comma 3, c. p. a.), qualora dovessero sorgere dubbi in ordine a quali atti sopravvenuti si debba estendere l'annullamento (il suo effetto eliminatorio) disposto dal giudice, competente a fugarli sarebbe, come si è visto, il giudice dell'ottemperanza, al

quale però risulterebbe anche riservata, a questo punto, l'operazione di bilanciamento tra la posizione del controinteressato sopravvenuto e quella del ricorrente vittorioso, tra l'interesse del primo a conservare il bene della vita conseguito sulla base dell'atto sopravvenuto e l'interesse del secondo ad ottenerlo per sé sulla base della sentenza che avesse accolto il suo ricorso. Valutazione da compiere sul piano concreto, quello stesso sul quale è destinato ad operare il c. d. effetto ripristinatorio prodotto dalla stessa sentenza di annullamento[167]. E, naturalmente, proprio su tale piano potranno rilevare elementi (di fatto) quali la durata del «possesso» del bene della vita da parte del controinteressato sopravvenuto e/o la sua buona fede nell'averlo acquisito, eventuali altri elementi concreti e, non ultimi, i già sopra richiamati tradizionali principi *ad impossibilia nemo tenetur* e *factum infectum fieri nequit*[168]. In ogni caso, a questo modo,

[167] Sull'effetto ripristinatorio della sentenza di annullamento dell'atto amministrativo, v., *ex multis*: FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 967; SCOCA (A CURA DI), *Giustizia cit.*, 643, 664, 665; TRAVI, *Lezioni cit.*, 322.

[168] Per una fattispecie in cui è stata ritenuta soccombente la posizione del terzo (seppure in buona fede), cfr. T. A. R. Campania, Napoli, VII, 22 dicembre 2015, n. 5842. Peraltro, non mancano disposizioni legislative espresse che prescrivono al giudice amministrativo di tenere conto degli interessi dei terzi come ostacolo all'espansione dell'efficacia dell'annullamento (giurisdizionale), cfr. l'art. 95, comma 3, primo periodo, d. lgs. del 16 novembre 2015, n. 180, che così dispone: «[q]uando il giudice lo ritiene necessario per tutelare gli interessi dei *terzi in buona fede* che hanno acquistato azioni, altre partecipazioni, diritti, attività o passività di un ente sottoposto a risoluzione a seguito del ricorso agli strumenti di risoluzione o dell'esercizio dei poteri di risoluzione, l'annullamento del provvedimento lascia impregiudicati gli atti amministrativi adottati o i negozi posti in essere dalla Banca d'Italia o dai commissari speciali, sulla base del provvedimento annullato. Resta fermo il diritto al risarcimento del danno subito e provato, nei limiti stabiliti dalle

sembra proprio che si possa dire ristabilita la parità tra le parti, diversamente invece da come accade configurando un onere di impugnazione degli atti sopravvenuti.

A questo punto, resta solo da rivisitare alcune delle posizioni della giurisprudenza in rassegna, alla luce delle conclusioni fin qui raggiunte.

---

norme vigenti» (per questa disposizione, cfr. LA FEMINA, *Il giudice cit.*, 51) (corsivo mio). La disposizione sembra, peraltro, attribuire alla buona fede (del terzo) la «virtù» di impedire il travolgimento automatico degli atti amministrativi a valle, ma, in effetti, sembra più appropriato immaginare che, come detto nel testo, lo stato soggettivo sia destinato ad operare su un piano concreto, sul quale ritenere irrilevante il disposto annullamento degli atti a valle.

PARTE VII:

RIVISITAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA

24. Rivisitazione dell'orientamento giurisprudenziale sulla sopravvenienza dell'atto di conferma o dell'atto nuovo.

Si può cominciare dall'indirizzo giurisprudenziale che fa scaturire la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento dell'atto c. d. presupposto dalla omessa o irregolare impugnazione di un atto sopravvenuto a contenuto innovativo o di conferma[169], il quale indirizzo pare possa essere giustificato anche nella prospettiva qui delineata, pur con qualche precisazione.

Nell'ipotesi anzidetta l'atto originariamente impugnato, venendo ad essere sostituito dall'atto di conferma (e non meramente confermativo) o dal nuovo atto che sopravviene, viene per ciò stesso a mancare e conseguentemente le censure contenute nel ricorso introduttivo, essendo specificamente rivolte contro di esso, non saranno più sorrette dall'interesse a ricorrere. La domanda giudiziale originaria perde dunque di rilievo. Questo è almeno di immediata evidenza nel caso dell'atto innovativo, sul quale, come suole esprimersi la giurisprudenza, «si trasferisce l'interesse sostanziale vantato dal ricorrente» e in relazione al quale, anzi, nella prospettiva qui seguita, si potrebbe persino dire che tra di esso e l'atto espressamente impugnato non intercorra alcun rapporto di presupposizione ma semmai un rapporto di mera antecedenza logico-temporale del secondo rispetto al primo. Ma considerazioni analoghe sembra possano esser fatte anche con riguardo all'atto di conferma che, per quanto ribadisca il contenuto dispositivo del precedente atto, si contraddistingue, come è noto, per una nuova istruttoria e per una nuova motivazione[170].

---

[169] Per l'illustrazione di questo orientamento, v. il par. 2.

[170] Per la distinzione tra atto di conferma e atto meramente confermativo v., per tutti, VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento cit.*, 711 seg.. Nella manualistica, v.: CORTESE, *Corso cit.*, 57, 58;

Basterebbe, dunque, quanto detto per avallare, anche nella nuova prospettiva, la posizione tradizionale della giurisprudenza che impone al ricorrente l'onere di impugnare l'atto sopravvenuto di conferma o sostitutivo (di quello già espressamente impugnato), atto certamente dotato di autonoma capacità lesiva. Nondimeno, per evitare, al solito, una soluzione troppo drastica converrebbe, meglio, immaginare che il ricorrente anziché dover assolvere all'onere di impugnare ritualmente l'atto sopravvenuto, possa limitarsi a ricalibrare, con semplice memoria difensiva, nei confronti dell'atto sopravvenuto, le originarie censure già specificatamente rivolte verso l'atto oggetto di conferma o di sostituzione, così da evidenziare i profili di invalidità «derivata» sopravvissuti; memoria da presentare, naturalmente, nel rispetto dei termini e dei modi di cui all'art. 73 c. p. a.. Questa soluzione parrebbe andar bene quanto meno nel caso dell'atto di conferma o di un atto nuovo parzialmente confermativo del precedente, considerato che in entrambi i casi permane identità (totale o parziale) di contenuto tra l'atto originariamente impugnato e l'atto sopravvenuto[171]. Sembrerebbe, in ogni caso, da escludere che vizi procedurali rivolti verso l'atto già impugnato (confermato o sostituito) possano «rivivere» nei confronti dell'atto sopravvenuto, preso atto che la «trasposizione» viene esclusa persino quando l'atto stesso sia stato espressamente impugnato[172]. Nessun dubbio, infine, che il ricorrente (originario) debba adempiere all'onere

FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 555; VIPIANA-FANTI-TRIMARCHI, *Giustizia cit.*, 255, 256. Cfr. anche Corte Cost. 21 dicembre 2021, n. 248.

[171] Per l'improcedibilità del ricorso quando l'atto sopravvenuto rimasto inoppugnato sia una convalida dell'atto impugnato, cfr. T. A. R. Campania, Napoli, VIII, 28 luglio 2009, n. 4402.

[172] Cfr.: T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, n. 416, confermata da Cons. St., IV, 25 maggio 2014, n. 2569; T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, n. 417.

impugnatorio quando abbia da proporre contro l'atto sopravvenuto censure nuove, correlate ai suoi propri contenuti.

25. (segue):…dell'orientamento relativo all'annullamento dell'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» presupposto.

La proposta ricostruttiva avanzata rende altresì inevitabile il confronto con l'orientamento della giurisprudenza secondo cui l'annullamento di un «atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» (in posizione di atto c. d. presupposto), pur producendo effetti *erga omnes*, non rileverebbe se non per chi avesse ritualmente impugnato il provvedimento individuale di attuazione o di esecuzione che lo abbia pregiudicato[173].

[173] In dottrina, per questo insegnamento – da precisare, peraltro, nei termini di cui si sta per dire - , v., per esempio: FERRARA-MANNUCCI, *Giudicato cit.*, parr. 5, 6; MASSA, *Regolamenti cit.*, 368, 369; MENCHINI, *La connessione cit.*, 1144; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 105, 111 seg.; VACCARI, *Il giudicato cit.*, 76, 89 nt. 100; VALAGUZZA, *Il giudicato cit.*, XXXIV, 294-300. «Naturalmente, una volta che sia scaduto il termine per l'impugnazione di un determinato provvedimento applicativo, gli effetti di tale provvedimento non verranno meno, neppure qualora il regolamento venisse in seguito annullato, a fronte di ricorsi promossi da altri soggetti (o anche dallo stesso interessato, ove mai egli impugnasse il medesimo regolamento insieme a un nuovo provvedimento applicativo)» (MASSA, *Regolamenti cit.*, 335).

Peraltro, «[a]lla tesi, prevalente in giurisprudenza, che riconosce un'efficacia *ultra partes* del giudicato nelle ipotesi di annullamento di atti indivisibili si contrappone la tesi che utilizza la distinzione tra effetti della sentenza e autorità della cosa giudicata anche con riferimento ai casi di indivisibilità. / Quest'ultima tesi, infatti, afferma che l'efficacia della sentenza di annullamento nei casi di indivisibilità si produce nei confronti di tutti coloro che risentivano dell'efficacia del provvedimento

Detto in altri termini, per questo genere di atti, nei loro rapporti con i provvedimenti attuativi o esecutivi sopravvenuti, si potrebbe parlare solo di un'efficacia viziante dell'annullamento dell'atto presupposto[174]. Ancora una volta, dunque, non si riesce a fare a meno di configurare un onere di impugnazione del provvedimento attuativo o di esecuzione, a carico dell'interessato. Nella prospettiva qui suggerita le cose potrebbero, forse, mettersi diversamente[175].

---

annullato, mentre l'effetto di giudicato, e cioè il vincolo discendente dalla sentenza a considerare incontestabile l'effetto così prodotto, si riferisce unicamente ai soggetti che abbiano partecipato o siano stati messi in grado di partecipare al processo» (RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 111, 112, 113. Analogamente, TRAVI, *Lezioni cit.*, 389, 390). Altro è il discorso sull'obbligo o meno di estendere il giudicato amministrativo a situazioni identiche mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi (individuali), cfr.: Cons. St., III, 21 gennaio 2021, n. 643; Cons. St., I, 30 maggio 2023, n. 788. Al riguardo, più di recente, v. URBANO, *Contributo cit.*, 99 seg..

[174] «Talora si ammette che l'annullamento dell'atto presupposto determini di diritto la caducazione dell'atto presupponente, in virtù del carattere particolarmente stringente e intimo del nesso tra i due. Ma, anche a prescindere dalle difficoltà di identificare il tipo di legame che dovrebbe esistere tra gli atti perché tale effetto di invalidità c.d. caducante si determini, è pacifico che nulla di simile possa accadere nel rapporto tra regolamento e provvedimento applicativo. Qui, l'invalidità derivata – quale che sia la costruzione dogmatica più esatta di questa controversa figura – ha un effetto puramente invalidante: il rapporto tra i due atti determina l'illegittimità del secondo atto, ma non fa sì che questo sia travolto automaticamente dall'annullamento del primo» (MASSA, *Regolamenti cit.*, 336). Analogamente MENCHINI, *La connessione cit.*, 1145 (cui *adde* p. 1160): «l'annullamento dell'atto regolamentare non caduca automaticamente l'atto applicativo non impugnato, poiché si è in presenza di un fenomeno di invalidità derivata meramente viziante e non caducante».

[175] Perplessità nei confronti dell'orientamento tradizionale in MASSA, *Regolamenti cit.*, 369.

Punto di partenza è che l'«atto inscindibile o ad effetti inscindibili» (che occupi la posizione di atto c. d. presupposto) e i provvedimenti individuali di attuazione o esecuzione entrino a far parte di un'unica fattispecie procedimentale, contrassegnata, al solito, da uno stesso bene della vita[176]: se è pur vero, infatti, che quest'ultimo sia da cogliere in ciascuno di quei provvedimenti individuali, non sembra però possa negarsi che esso sia anche già prefigurato nell'atto inscindibile su cui quei provvedimenti sono destinati a poggiare, ciò che pertanto potrebbe giustificare l'unitarietà giuridica della fattispecie (procedimentale)[177].

Ciò posto, poiché l'atto inscindibile è suscettibile di

[176] V. il par. 10.

[177] In senso analogo, seppure con argomentazioni di tipo logico-formale, v. LUBRANO, *L'atto cit.*, 68, 69. Diversamente, invece, limitatamente all'atto normativo, cfr. MENCHINI, *La connessione cit.*, 1149, 1150: «[l]'assetto di interessi tra pubblica amministrazione e privato in ordine al bene della vita è dettato, in via esclusiva, dall'atto applicativo, poiché è solo questo che costituisce la fonte della disciplina giuridica di un determinato rapporto amministrativo. Il regolamento, invece, non contenendo prescrizioni immediatamente efficaci per il privato, non conforma la sfera giuridica di questo; esso stabilisce, nella sequenza attraverso cui si snoda l'azione amministrativa, le regole che la pubblica amministrazione deve osservare nell'emanazione dell'atto applicativo. Il primo è espressione di un potere normativo, mentre il secondo costituisce esercizio di un potere amministrativo». In relazione all'azione risarcitoria, cfr., significativamente, Cons. St., V, 18 settembre 2019, n. 6225: «[i]n sintesi, si può affermare che, nel caso di adozione di un atto amministrativo generale e programmatico seguito dall'adozione di atti esecutivi, l'illegittimità del primo e l'illegittimità derivata dei secondi danno luogo ad un'unitaria fattispecie di illecito produttiva di responsabilità della pubblica amministrazione, potendosi verificare, in concreto, che gli elementi costitutivi della relativa fattispecie risultino integrati sin dal momento dell'adozione dell'atto generale ovvero che, volta a volta, necessitino, allo scopo, dell'adozione degli atti esecutivi…».

impugnazioni «multiple» (quanti sono cioè i soggetti che se ne siano sentiti vulnerati e lo abbiano perciò ritualmente impugnato, da solo o assieme al provvedimento attuativo o esecutivo, secondo le consuete regole processuali[178]), esso potrà, ad un certo punto, essere annullato da un giudice amministrativo, annullamento che, stando alle cose dette, dovrebbe essere destinato a propagarsi all'intera fattispecie (procedimentale) costituita dall'atto stesso e da tutti i provvedimenti attuativi o esecutivi che siano sopravvenuti fino a quel momento, più precisamente, che siano stati emanati fino al momento della pubblicazione della sentenza di annullamento[179].

---

[178] Inutile sottolineare che, una volta scisso il piano della validità/invalidità dal piano processuale, restano ferme le regole ordinarie da osservare per l'impugnazione dell'atto a monte e, quindi, *in primis*, quella per cui l'atto inscindibile deve essere impugnato da solo o insieme ad un atto attuativo o esecutivo, nel rispetto comunque del termine di decadenza (cfr., per esempio: T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 05 marzo 2011, n. 312; T. A. R. Lazio, Roma, III, 03 marzo 2020, n. 2803. In diritto tributario, cfr. Corte Cost. 02 febbraio 2023, n. 12). Sulla distinzione tra regolamenti «volizioni-azioni» e regolamenti «volizioni-preliminari», v. MASSA, *Regolamenti cit.*, 288 seg., cui *adde* p. 320 nt. 78.

[179] Per la preoccupazione che i provvedimenti di attuazione o di esecuzione potrebbero intervenire anche a distanza di molto tempo dall'emanazione dell'atto inscindibile (presupposto) oggetto di espressa impugnazione ed annullato in via giudiziaria, cfr.: Cons. St., IV, 21 gennaio 2019, n. 510; Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528. La limitazione temporale sopra indicata dovrebbe però essere in grado di fugare il timore, limitazione temporale senza la quale si finirebbe, altrimenti, col riconoscere alla sentenza di annullamento dell'atto inscindibile effetti ultrattivi.

Inutile dire che la rimozione dei provvedimenti attuativi o esecutivi non potrebbe avvenire prima dell'annullamento dell'atto inscindibile o qualora questo fosse rimasto inoppugnato (cfr., invece, T. A. R. Lazio, Latina, I, 19 marzo 2021, n. 163).

Se non che, in base all'insegnamento tradizionale, già ricordato, mentre l'effetto eliminatorio del giudicato di annullamento di un atto indivisibile è destinato ad operare *erga omnes*, non lo sarebbero, invece, - come si è espressa l'Adunanza Plenaria - , «gli effetti di accertamento della pretesa e, consequenzialmente a tale accertamento, quelli ordinatori/conformativi», destinati gli uni e gli altri ad operare solo *inter partes*, giusta la regola di cui all'art. 2909 c. c.[180]. Radicato insegnamento che, evidentemente, finisce però con lo svilire la supposta portata *erga omnes* della sentenza di annullamento di un atto inscindibile, perché, se non altro, preclude agli estranei al giudizio (relativo a tale atto) il ricorso al giudice dell'ottemperanza, osservato altresì che, sempre secondo un pacifico insegnamento, nei giudizi su atti generali, normativi e simili (quindi, su atti inscindibili) non sarebbero configurabili controinteressati e perciò (all'infuori che verso il resistente) non ci sarebbe alcun onere di notificazione del ricorso introduttivo, neppure per pubblici proclami, *ex* art. 41, comma 4, c. p. a.[181].

Naturalmente, potrebbe anche essere la pubblica amministrazione ad annullare d'ufficio l'atto inscindibile ed avere, quindi, poi, interesse a provocare la rimozione dei provvedimenti attuativi o esecutivi, per poi adottare eventuali provvedimenti conseguenziali (per esempio, di tipo sanzionatorio). In tale ipotesi potrebbe, tuttavia, dubitarsi se l'annullamento stesso possa avere efficacia espansiva nei confronti dei provvedimenti attuativi o esecutivi adottati da autorità amministrative diverse, cfr., infatti: T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25; T. A. R. Piemonte, Torino, II, 29 settembre 2020, n. 581; T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585.

[180] V. la nota n. 14.

[181] In dottrina, cfr.: MASSA, *Regolamenti cit.*, 380 seg.; RAMAJOLI, *La connessione cit.*, 116 nt. 57 e 119 nt. 63. In giurisprudenza, cfr., per esempio, T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 23 agosto 2022, n. 655. Si consideri, peraltro, che oggi la notifica a mezzo

Stando così le cose, proprio in osservanza ai ricordati insegnamenti, nell'ipotesi considerata, potrebbe, allora, apparire soluzione più appagante – per quanto, forse, ancora eccentrica rispetto agli insegnamenti consolidati - quella di riconoscere capacità espansiva (di propagazione) solamente all'accertamento della illegittimità contenuto nella sentenza di annullamento dell'atto inscindibile (c. d. presupposto), piuttosto che (anche) al suo effetto eliminatorio, come invece prospettato in via generale. Limitatamente cioè all'ipotesi in cui l'atto c. d. presupposto sia un atto inscindibile, una volta ricostruita la fattispecie procedimentale che lo concerne nel modo ripetutamente illustrato, potrebbe prospettarsi di estendere agli atti sopravvenuti unicamente l'accertamento dell'invalidità, accertamento che l'annullamento dell'atto inscindibile evidentemente presuppone. Accertamento – ecco il punto – che, essendo però «diretto» (data l'unitarietà giuridica della fattispecie procedimentale), potrebbe anche portare ad immaginare un obbligo della pubblica amministrazione di annullare d'ufficio i provvedimenti attuativi o esecutivi (emanati, peraltro, entro i limiti temporali sopra specificati). Si potrebbe così profilare una vera e propria ipotesi di autotutela doverosa[182].

---

pubblici proclami potrebbe avvenire anche per via telematica, ai sensi degli artt. 41, comma 4, e 52, comma 2, c. p. a.. In argomento, DI GIOVANNI A., *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.* 2020, 386 seg..

[182] È forse il caso di puntualizzare che ci si sta riferendo all'accertamento dell'illegittimità (dell'invalidità) dell'atto inscindibile (c. d. presupposto), non già all'«accertamento della pretesa» di cui parla l'Adunanza plenaria sopra richiamata, per farlo rientrare nei limiti soggettivi del giudicato di annullamento, *ex* art. 2909 cod. civ.. Tale accertamento sarà infatti destinato ad essere compiuto, entro i consueti limiti, dal giudice amministrativo adito con il ricorso proposto avverso il silenzio o

All'obiezione di incoerenza di tale conclusione con quanto fino adesso sostenuto in via generale potrà, poi, sempre replicarsi che, essendo, come si è visto, l'interesse a ricorrere agganciato all'ottenimento del bene della vita conteso o controverso, esso non ha ragione di essere allargato fino a ricomprendervi l'effetto eliminatorio rispetto ai provvedimenti attuativi o esecutivi sopravvenuti perché, nell'ipotesi considerata, quell'effetto si risolve, di fatto, in mera

---

il diniego della pubblica amministrazione, di cui si sta per dire.

Peraltro, la tesi prospettata nel testo potrebbe avere due possibili sviluppi. Il primo porterebbe infatti a ritenere che l'amministrazione debba limitarsi a prendere atto dell'accertamento giudiziale dell'invalidità dell'atto «presupposto» e (per estensione) degli atti sopravvenuti e procedere, quindi, senz'altro, ad annullarli in via di autotutela. Per un'altra versione, invece, l'amministrazione, prima di adempiere all'obbligo di annullare d'ufficio gli atti sopravvenuti, dovrebbe verificare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 29*nonies* l. n. 241 del 1990. Tuttavia, a questa seconda opzione sembra facile opporre il rilievo per cui l'annullamento doveroso scaturente da un accertamento giudiziale appare, di per sé, inconciliabile con i presupposti dell'annullamento d'ufficio oggi previsti dal citato articolo. Problematica analoga viene affrontata con riguardo alla disapplicazione operata dal giudice ordinario (su cui v. la sintesi di NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002, 195-197). Per SILVESTRI, *Potere cit.*, 113: «[s]embra, in realtà, preferibile affermare che in questo caso sia obbligatorio soltanto il riesame, ma non il suo esito annullatorio. / Non si può, infatti, ritenere che l'amministrazione, pur tenuta al riesame – obbligo presidiato dal giudizio di ottemperanza – sia sempre anche obbligata ad annullare il provvedimento disapplicato dal giudice ordinario» (cui *adde*, *ibidem*, 34 nt. 30, 112-114; per la rilevanza del principio di affidamento, assieme a quello della certezza del diritto, v., poi, *ibidem*, 55, 82, 149, 156, 172). Tesi a cui si può però obiettare il carattere meramente incidentale dell'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo compiuto dal giudice ordinario, cfr. FRACCHIA (A CURA DI), CASETTA, *Manuale cit.*, 754. Rilievo che invece non sarebbe ripetibile in relazione all'ipotesi

enunciazione, non essendo assistito da strumenti processuali idonei a concretizzarlo (a meno di non voler ipotizzare l'utilizzo del giudizio di ottemperanza)[183].

Accolta la ricostruzione che precede, ne dovrebbe poi conseguire che chi fosse interessato alla rimozione di un provvedimento attuativo o esecutivo (purché emanato, come si è detto, in epoca anteriore alla pubblicazione della sentenza di annullamento dell'atto inscindibile) avrebbe la facoltà di rivolgersi all'amministrazione per chiederle di annullare d'ufficio quel provvedimento e, trattandosi di autotutela doverosa, in caso di inerzia o di diniego, potrebbe sempre adire il giudice amministrativo[184]. Sarebbe poi questa la sede in

---

qui considerata, dove l'accertamento dell'illegittimità dell'atto c. d. presupposto e (per estensione) degli atti sopravvenuti è diretto e non già *incidenter tantum*.

[183] A voler, dunque, applicare all'ipotesi considerata la tesi qui prospettata in via generale, ciò comporterebbe che chiunque fosse interessato ad estendere, nei confronti di un provvedimento attuativo o esecutivo che lo riguardasse, l'effetto eliminatorio della sentenza di annullamento di un atto inscindibile sia legittimato ad adire direttamente il giudice dell'ottemperanza per, appunto, «portare ad esecuzione» quell'effetto (avente portata *erga omnes*), con tutto ciò però che ne conseguirebbe in termini di disciplina, specie sotto il profilo della durata decennale del termine per proporre il ricorso per l'ottemperanza e del contraddittorio, da instaurare solo con la «pubblica amministrazione e…tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza…della cui ottemperanza si tratta» (per entrambi gli aspetti, art. 114, comma 1, c. p. a.), profilo quest'ultimo che non potrebbe, a sua volta, ignorare il regime del contraddittorio nel giudizio sull'atto inscindibile (su cui v. la nota n. 181). Peraltro, cfr. T. A. R. Campania, Napoli, I, 01 marzo 2023, n. 1332.

[184] Nessun dubbio, in particolare, che, in caso di inerzia, l'interessato possa esercitare l'azione ai sensi degli artt. 31 e 117 c. p. a., supposto che si tratti di un'ipotesi di autotutela doverosa. In senso opposto, assertivamente, Cons. St., VI, 27 luglio 2017, n. 3756, dove si legge: «6.3.- [i]l principio della preclusione della estensione degli effetti del giudicato ai soggetti rimasti estranei

cui si svolgerebbe per la prima volta il contraddittorio, posto che, come già notato, nel giudizio di annullamento sull'atto inscindibile viene solitamente esclusa la necessità di instaurarlo con tutti i potenziali soggetti interessati; contraddittorio che, peraltro, si svolgerebbe partitamente per ciascun ricorrente, in modo cioè ristretto ai soli soggetti interessati dal provvedimento attuativo o esecutivo. Quanto ai soggetti legittimati a ricorrere, in via esemplificativa, potrebbero essere i «diretti destinatari» dei provvedimenti (individuali) attuativi o esecutivi ad essi sfavorevoli (in sostanza, i cointeressati che da quegli atti lamenterebbero un pregiudizio); ma potrebbero altresì essere i «terzi» che da un provvedimento attuativo o esecutivo destinato ad altri

---

al giudizio lascia aperta la possibilità che l'Amministrazione riesamini la propria determinazione alla luce dei principi contenuti nel giudicato riguardante gli altri soggetti, nell'esercizio degli ordinari poteri di autotutela, esternando e motivando adeguatamente le ragioni di pubblico interesse (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13.9.2005 n. 4697 e 10 febbraio 2004 n. 496). Nel contempo va tuttavia rimarcato che la stessa Amministrazione non ha l'obbligo giuridico di pronunciarsi in maniera esplicita su una istanza diretta a sollecitare l'esercizio del potere di autotutela, che costituisce una manifestazione tipica della discrezionalità amministrativa, di cui essa è titolare per la tutela dell'interesse pubblico e che è incoercibile dall'esterno mediante l'istituto del silenzio-inadempimento ovvero lo strumento di tutela offerto dall'art. 117 c.p.a. La stessa giurisprudenza secondo cui l'obbligo di provvedere, oltre che nei casi stabiliti dalla legge, sussiste anche in fattispecie ulteriori nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongono l'adozione di un provvedimento, non ha invero mai riguardato il riesame di atti sfavorevoli precedentemente emanati e rimasti inoppugnati (bensì le istanze volte ad ottenere atti di contenuto favorevole, ovvero diretti a produrre effetti sfavorevoli nei confronti di terzi, dall'adozione dei quali il richiedente possa trarre indirettamente vantaggi: cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2318)».

lamentino pregiudizi[185].

A questo punto, si capisce però come diventi pure superfluo l'onere di «inseguire» i provvedimenti sopravvenuti di attuazione o di esecuzione di un atto inscindibile[186], conclusione che, sebbene perfettamente in linea con quanto qui sostenuto in via generale, potrebbe anche presentarsi troppo eversiva e, quindi, non sembra inutile un'ultima considerazione.

---

[185] Cfr. la fattispecie esaminata in T. A. R. Piemonte, Torino, I, 21 ottobre 2011, n. 1116. *Adde*, Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528.

Vale senz'altro la pena notare che per una parte della giurisprudenza, «[n]el giudizio amministrativo, alla luce della formulazione dell'art. 28 cod. proc. amm., non vi sono ostacoli ad ammettere, anche dopo la scadenza del termine di decadenza, un intervento adesivo dipendente del cointeressato, almeno laddove egli sia destinatario di atti ad effetti non frazionabili, il che si verifica allorquando l'annullamento del provvedimento non può che operare nei confronti di tutti i destinatari. Di conseguenza, una volta che sia validamente instaurato, da uno dei suoi destinatari, un giudizio intorno alla legittimità del provvedimento amministrativo, non vi è più alcuna ragione di invocare il termine di decadenza e farlo operare non più sul piano oggettivo, ma su quello soggettivo, nel senso di precludere l'azione del legittimato che, pur senza ampliare il *thema decidendum*, voglia solo giovarsi del processo pendente per sostenere la tesi del ricorrente principale ed ottenere così, indirettamente, data la natura inscindibile degli effetti del provvedimento, la tutela della propria posizione» (massima tratta da Cons. St., VI, 03 marzo 2016, n. 882, che ha dato luogo al filone al quale appartiene, tra le più recenti, per esempio, T. A. R. Campania, Napoli, VII, 14 ottobre 2022, n. 6313). C'è un altro orientamento che ammette invece l'intervento suddetto solo nel rispetto del termine di decadenza, cfr., soprattutto, Cons. St., VI, 15 gennaio 2020, n. 384, ma in un caso in cui l'atto di intervento tendeva, in realtà, ad ampliare il *thema decidendum* e di cui è piuttosto significativo che non abbia ammesso l'appello del cointeressato interventore se non per profili processuali, così statuendo: «[i]n particolare, in caso di decadenza dall'azione, il cointeressato perde il diritto di

Il fatto è che, come è stato messo in evidenza soprattutto a proposito dei regolamenti amministrativi, nel momento stesso in cui la giurisdizione amministrativa di legittimità venga ad essere intesa in senso soggettivo, l'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili», per sua stessa natura, viene a starci, per così dire, stretto, in particolare, sotto il profilo del contraddittorio e dell'efficacia del giudicato. È ciò ad aver spinto dottrina e giurisprudenza a ricercare soluzioni per

ottenere una sentenza sulla legittimità del provvedimento lesivo, non potendo, pertanto, giungere a tale risultato neanche (intervenendo nel giudizio *inter alios* pendente…e, all'esito) appellando i capi di sentenza statuenti sul ricorso proposto da altro cointeressato; una tale iniziativa si tradurrebbe, infatti, nella richiesta di un accertamento giurisdizionale volto, in riforma della pronuncia di prime cure, a statuire sulla legittimità del provvedimento amministrativo, dalla cui contestazione il cointeressato risulta ormai decaduto».

Ora, al di là di questo contrasto (in argomento, anche per altre indicazioni bibliografiche, v. TROPEA G., *L'intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.* 2023, 3 seg.), ciò che più preme sottolineare, per quanto di interesse, è il fatto che, al di là di tutto, la preoccupazione è che il cointeressato che sia decaduto dall'azione non possa ampliare il *thema decidendum*, sia in primo che in secondo grado. Orbene, secondo la ricostruzione qui prospettata questa eventualità è, appunto, esclusa *a priori*, posto che chi non abbia ritualmente impugnato l'atto inscindibile («presupposto») si potrebbe giovare unicamente della sua invalidità come fatta valere da altri, senza poter muovere nuove censure, allo scopo soltanto di far annullare (d'ufficio) il provvedimento attuativo o esecutivo.

[186] E non sarebbe, perciò, neppure necessario prospettare alcuna rimessione in termini del diretto destinatario rimasto inerte, allo scopo di consentirgli, appunto, di impugnare il provvedimento (individuale) che lo riguardi, facendo, in particolare, decorrere il termine *a quo* dal momento in cui egli abbia avuto conoscenza del giudicato di annullamento dell'«atto plurimo inscindibile o ad effetti inscindibili» (presupposto); prospettazione comunque già esclusa dal Consiglio di Stato: «[s]i finirebbe, inoltre, per rimettere l'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del

«conciliare» l'una con l'altro[187]. Preso atto di questo innegabile assunto, addossare a chi ne sia interessato («diretto destinatario» o «terzo») l'onere di impugnare i provvedimenti (individuali) attuativi o esecutivi che ritenga lesivi della sua sfera giuridica potrà anche apparire il modo più celere per selezionare chi possa avvalersi dell'annullamento di un atto inscindibile e chi no. Epperò, proprio nell'ambito della suddetta concezione della giurisdizione amministrativa, che di quell'annullamento (o, comunque, del sottostante accertamento di illegittimità) possa giovarsi soltanto chi abbia ritualmente impugnato il provvedimento attuativo o esecutivo, se non addirittura esclusivamente chi lo abbia impugnato per invalidità «derivata», potrebbe forse lasciare anche perplessi e la soluzione prospettata potrebbe, tutto sommato, rappresentare un buon compromesso tra i principi tradizionali relativi ai limiti soggettivi del giudicato di annullamento (di un atto inscindibile) e al contraddittorio nei

---

termine decadenziale ad un elemento di natura soggettiva e giuridicamente irrilevante, quale l'*error juris*, nel senso che l'erroneo convincimento soggettivo dell'infondatezza della propria pretesa precluderebbe la decorrenza di detto termine, anche quando ci sia piena conoscenza del contenuto del provvedimento e dei suoi effetti lesivi» (Cons. St., a. p., 20 dicembre 2017, n. 11).

[187] Al riguardo non resta che rinviare a MASSA, *Regolamenti cit.*, *passim*. La disapplicazione del regolamento amministrativo è stata talora invocata in via generale, in luogo del suo annullamento, allo scopo di ricondurre il giudizio su quel genere di atti al carattere soggettivo del processo amministrativo di legittimità, cfr., anche per i richiami di dottrina, MASSA, *Regolamenti cit.*, spec. 332, 413, 514. Si ritiene che così verrebbe anche superato il problema del contraddittorio, cfr. *ibidem*, 503 nt. 112. Sugli inconvenienti, legati al carattere meramente incidentale dell'accertamento dell'illegittimità del regolamento amministrativo, v., invece, *ibidem*, 518. Per i pro e i contro, *adde*, LUBRANO, *L'atto cit.*, 168-171.

giudizi sugli atti inscindibili e le esigenze di giustizia rispetto (anche) a chi non abbia impugnato per tempo (e comunque ritualmente) il provvedimento attuativo o esecutivo. Né, d'altra parte, allargare - peraltro, nei limiti temporali di cui si è detto - la platea dei beneficiari dell'annullamento di un atto inscindibile sembrerebbe contraddire il carattere soggettivo della giurisdizione di legittimità, anzi, tutt'altro[188].

26. (segue):…dell'orientamento che dichiara improcedibile il ricorso avverso gli atti sopravvenuti proposto in una sede diversa da quella adita nei confronti dell'atto c. d. presupposto.

L'illustrata prospettiva richiede, infine, di soffermarsi anche sull'orientamento secondo il quale va dichiarata l'improcedibilità del ricorso avverso l'atto sopravvenuto presentato in una sede diversa da quella presso la quale pende il ricorso introduttivo con cui sia stato impugnato il c. d. atto presupposto[189]. Ora, se è vero che per l'anzidetta prospettiva sarebbe del tutto superfluo impugnare gli atti sopravvenuti ove il ricorrente non abbia da muovere vizi loro propri, una volta compiuta nondimeno tale impugnazione (espressa) in una sede diversa da quella prescelta per opporsi all'atto c. d. presupposto, ciò non potrà certo determinare per il ricorrente (diligente!) un esito peggiore di quello che si sarebbe potuto attendere qualora non avesse per niente assolto all'onere

[188] Con riguardo ai regolamenti direttamente lesivi, cfr., seppure in termini diversi, MASSA, *Regolamenti cit.*, 345 seg..

[189] Sull'orientamento, v. PALMA M., *L'impugnazione di atti amministrativi connessi tra esigenza di effettività della tutela e principio di alternatività del ricorso straordinario al capo dello Stato*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, IV, 3867 seg..

impugnatorio. Il che sta a significare che l'organo (decidente) adito riguardo agli atti sopravvenuti dovrà dichiarare l'improcedibilità del relativo giudizio, constatato l'avvenuto travolgimento per propagazione dell'effetto eliminatorio prodotto dalla sentenza o dalla decisione (del Capo dello Stato) di annullamento dell'atto c. d. presupposto[190]. Se non che, trattandosi di impugnazioni parallele (presso sedi differenti), i tempi della decisione dei rispettivi ricorsi risultano sfalsati, cosicché potrebbe anche succedere che la definizione del ricorso avverso gli atti sopravvenuti giunga prima della definizione del ricorso avverso l'atto c. d. presupposto. In questo caso, verrà, allora, in evidenza, effettivamente, l'esigenza tenuta presente dall'orientamento della giurisprudenza preso qui in esame, l'esigenza, cioè, di evitare un contrasto tra decisioni rese in sedi diverse e, quindi, il timore che ne esca violato il *ne bis in idem*. Esigenza certamente non trascurabile, la quale piuttosto che dare luogo però ad una statuizione di improcedibilità del ricorso avverso l'atto sopravvenuto, dovrebbe invece comportare la necessità di sospenderne la trattazione (quale che sia la sede in cui sia stato impugnato) in attesa della decisione sul ricorso proposto avverso l'atto c. d. presupposto[191]. E solo una volta che tale ricorso sia stato accolto, l'organo chiamato a decidere della sorte dell'atto sopravvenuto non dovrà far altro che prendere atto del suo avvenuto annullamento, per espansione dell'effetto eliminatorio della sentenza o della decisione del Capo dello Stato.

---

[190] Cfr., pur nella prospettiva tradizionale, T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 20 marzo 2023, n. 880.

[191] Cfr. Cons. Giust. Amm., sez. riunite, 03 settembre 2021, n. 285. Per un più risalente orientamento nell'indicata direzione, v. PALMA, *L'impugnazione cit.*, 3883 nt. 56. Per un'inversione, cfr., invece, Cons. St., IV, 16 aprile 2019, n. 2461 – ord. - .

BIBLIOGRAFIA

ALLENA M., *L'annullamento d'ufficio: dall'autotutela alla tutela*, Napoli, 2017

ALLENA M., *La facoltatività dell'instaurazione del procedimento di annullamento d'ufficio: un "fossile vivente" nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, in *www.federalismi.it* 11 aprile 2018

ANCORA F., *L'invalidità derivata nel diritto pubblico ed in particolare nel diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, I, 2011, 21 seg.

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013

BARTOLINI A., *Illegittimità del provvedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, IV, 2863 seg.

BENVENUTI L., *L'autotutela amministrativa. Una parabola del concetto*, in *Dir. e proc. amm.* 2020, 637 seg.

BERTONAZZI L., *Notarelle originali in tema di impugnazione dei bandi* (nota a Cons. St., a. p., 26 aprile 2018, n. 4), in *Dir. proc. amm.* 2019, 959 seg.

CACCIAVILLANI C., *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge TAR, come modificato dalla legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 181 seg.

CALEGARI A., *L'invalidità derivata nei rapporti tra atti amministrativi*, Padova, 2012

CANNADA BARTOLI E., *Motivi aggiunti e ricorso aggiunto* (nota a Cons. St., V, 23 marzo 1993, n. 398), in *Giur. it.* 1994, III, 1, 355 seg.

CASTRO S., *Il ricorso per motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Milano, 2011

CATALDI G., *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967

CAVALLO PERIN R., *Validità del provvedimento e dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XV, 2000, 612 seg.

CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009

CERULLI IRELLI V., *Prima lezione di diritto amministrativo*, Bari-Roma, 2021
CHIZZINI A., *La domanda giudiziale e il suo contenuto*, Milano, 2018
CIOFFI A., *Il problema della legittimità nell'ordinamento amministrativo*, Padova, 2012
CIOFFI A., *L'illegittimità del provvedimento amministrativo*, in ROMANO A. E ALTRI, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, *sub* articolo 21*octies*, 838 seg.
CORSO A. M., *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990
CORSO G., *Validità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLVI, 1993, 84 seg.
CORSO G., *L'invalidità amministrativa: profili generali*, in CERULLI IRELLI V. (A CURA DI), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, 351 seg.
CORSO G., *Tra legge e fattispecie: la prospettiva del diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi* 2019, 71 seg.

D'ANGELOSANTE M., *Il contributo della Cedu alla ´definizione´ e ´promozione´ del principio di effettività della ´tutela´*, in *www.federalismi.it* 4 agosto 2023
DE CAROLIS D., *L'annullabilità del provvedimento amministrativo*, in CARINGELLA F.-DE CAROLIS D.-DE MARZO G. (A CURA DI), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005, II.
DE GIORGI G., *Poteri d'ufficio del giudice e caratteri della giurisdizione amministrativa*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013, 9 seg..
DETTORI S., *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006
DI GIOVANNI A., *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive, in Dir. proc. amm. 2020, 386 seg.*
DOMENICHELLI V., *Il principio della domanda nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2020, 26 seg.
D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005

FERRARA L.-MANNUCCI G., *Giudicato [dir. amm.]*, in *www.treccani.it*, 2015

FOLLIERI F., *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano, 2017

GABRIELLI E., *Operazione economica*, in *I Tematici*, I, *Contratto*, Milano, 2021, 729 seg.
GIARDINO E., *Lesività dell'atto e sfera giuridica soggettiva*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2497 seg.; ROMEO, *L'impugnabilità cit.*, 64, 421 seg.
GIARDINO E., *La lesività dell'atto amministrativo*, Torino, 2023.
GIORDANO A. (A CURA DI), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, 2021
GRECO G., *La trasmissione dell'antigiuridicità (dell'atto amministrativo illegittimo)*, in *Dir. proc. amm.* 2007, 326 seg.
GUZZARDO G., *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto. Profili evolutivi*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, III, 2719 seg.

IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.* 2014, 36 seg.
IRTI N., *La necessità logica della fattispecie (intorno a una definizione leibniziana)*, in *Ars interpretandi* 2019, 147 seg.
IUDICA G., *I vizi "radicali" nel procedimento amministrativo ed il loro trattamento processuale*, in *Dir. e proc. amm.* 2019, 373 seg.
IUDICA G., *Note in tema di opposizione di terzo ed interesse riflesso (note a margine alla sent. Cons. St. Sez VII 9.5.2023 n. 4656)*, in *www.federalismi.it* 26 luglio 2023

LA FEMINA N., *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi*, Milano, 2018
LAZZARA P., *Annullabilità e annullamento [dir. amm.]*, in *Diritto on line-www.treccani.it*, 2012
LUBRANO F., *L'atto amministrativo presupposto (spunti di una teorica)*, Roma, 1992
LUCIANI F., *L'invalidità e le altre anomalie dell'atto amministrativo: inquadramento teorico*, in CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, 377 seg.

MACCHIA M., *Le decisioni politiche: è configurabile una categoria autonoma?*, in URSI R.-RENNA M. (A CURA DI), *La decisione amministrativa*, Napoli, 2021, 55 seg.
MANFREDI G., *Annullamento doveroso?*, in *www.journals.uniurb.it*-P.A. *Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, fasc. n. 1

[17.12.2017], 383 seg.
MARRA A., *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, Milano, 2012
MASSA M., *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011
MATTARELLA B. G., *Potere e validità*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 657 seg.
MELIS G., *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 2021, 571 seg.
MENCHINI S., *La connessione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2014, 1101 seg..
MENCHINI S., *Potere sostanziale e sistema delle tutele*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 215 seg..
MICCICHÉ C., *L'autotutela necessaria e i poteri sostitutivi su iniziativa degli interessati: tra partecipazione e organizzazione*, in *www.federalismi.it* 04 maggio 2022
MIGNONE C., *Il ricorso integrativo (ovvero i falsi motivi aggiunti) nel processo dinanzi ai tribunali amministrativi*, in *Foro amm-T. A. R.* 2002, 4174 seg.

PAGLIARI G., *La querelle dell'atto presupposto*, in *Riv. amm. Rep. it.* 2012, 755 seg..
PALMA M., *L'impugnazione di atti amministrativi connessi tra esigenza di effettività della tutela e principio di alternatività del ricorso straordinario al capo dello Stato*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, IV, 3867 seg.
PAMPANIN V., *Principio della domanda e limitazione dell'onere di impugnare nel processo amministrativo di legittimità*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1332 seg.
PATRONI GRIFFI F., *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *www.federalismi.it* 11 marzo 2015
PATRONI GRIFFI F., *Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo*, in *www.spisa.unibo.it-Lezioni magistrali* 24 novembre 2020
PATRONI GRIFFI F., *La giustizia amministrativa nella formazione dello Stato moderno*, Napoli, 2021
PECORARIO R.-LUNGHI L., *Invalidità delle procedure contrattuali*, in CERULLI IRELLI V.-DE LUCIA L. (A CURA DI), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, 441 seg.
POLICE A., *Annullabilità ed annullamento (diritto amministrativo)*,

in *Enc. dir.-Annali*, Milano, 2007, I, 49 seg.

RAMAJOLI M., *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002
RAMAJOLI M., *Impugnazione dei provvedimenti sopravvenuti nel corso del giudizio e connessi con quello già impugnato*, in *Nuove leggi civili commentate* 2001, *sub art. 1*, 567 seg.
ROMEO A., *L'impugnabilità degli atti amministrativi*, Napoli, 2008
ROMANO A., *Il procedimento amministrativo e il suo impatto sulla cultura giuridica italiana*, in SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il magistero scientifico di Aldo M. Sandulli nel centenario della nascita. Corte costituzionale 16 aprile 2015*, Napoli, 2015, 93 seg.
ROMANO S. A., *Gli effetti sul contratto dell'annullamento dell'aggiudicazione*, in DE GIORGI CEZZI G.-GRECO G.-MORBIDELLI G.-PORTALURI P. L.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, Napoli, 2017, I, 725 seg.

SANDULLI A., *Procedimento amministrativo*, in CASSESE S. (DIRETTO DA), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, V, 4510 seg.
SANDULLI A., *Potere e procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Enc. dir.-I tematici*, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 543 seg.
SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964 (ristampa inalterata dell'opera del 1940)
SANDULLI A. M., *Procedimento amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966
SANDULLI A. M., *II. Consistenza ed estensione dell'obbligo delle autorità amministrative di conformarsi ai giudicati*, (ora, ma lo scritto è del 1960) in SANDULLI A. M., *Scritti giuridici V. Diritto Amministrativo*, Napoli, 1990, 466 seg..
SANDULLI M. A., *Premessa: il ruolo del giudice amministrativo e i limiti al potere giurisprudenziale di interpretazione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013, 181 seg..
SCHINAIA M. E., *Aldo M. Sandulli: il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004, 331 seg..
SCOCA F. G., *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979
SCOCA F. G., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.-Agg.* VI, Milano, 2002, 75 seg.

SCOCA F. G., *Esistenza, validità ed efficacia degli atti amministrativi: una lettura critica*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (A CURA DI), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, 165 seg.
SCOCA F. G., *Appunti sulla "validità" del provvedimento amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.* 2018, 1037 seg.
SILVESTRI M., *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2021
SQUAZZONI A., *A proposito di* L'approvazione della graduatoria dei pubblici concorsi e l'impugnazione degli atti amministrativi per l'ammissibilità del ricorso, in *Dir. amm.* 2021, 73 seg.
SPAMPINATO B., *L'introduzione dell'opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo ed i suoi possibili riflessi sull'onere di impugnare gli atti sopravvenuti a carico del ricorrente avverso l'atto presupposto*, in *Scritti in onore di Antonio Pavone La Rosa*, Milano, 1999, II, 2057 seg.
SPAMPINATO B., *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004, 213 seg.
SPAMPINATO B., *Sopravvenuta carenza di interesse per omessa o tardiva impugnazione dell'aggiudicazione definitiva*, in *Urb. e app.* 2008, 555 seg.
SPAMPINATO B., *La giurisdizione amministrativa di legittimità tra logica impugnatoria e logica di spettanza: qualche spunto*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, V, 2020, 4809 seg.
STELLA RICHTER P., *L'inoppugnabilità*, Milano, 1970
SUSCA A., *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005.

TAGLIANETTI G., *Considerazioni in tema di motivi aggiunti e contributo unificato nel processo amministrativo. Come dare un senso compiuto al criterio del* «considerevole *ampliamento dell'oggetto della controversia già pendente»*, in *www.federalismi.it* 20 marzo 2019
TORRICELLI S., *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in CUDIA C. (A CURA DI), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione. Atti del secondo colloquio fiorentino di diritto amministrativo Firenze, 13 maggio 2019*, Torino, 2020, 92 seg.
TRAVI A., *Recenti sviluppi sul principio della domanda nel giudizio amministrativo (osservaz. a Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4, e Con. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5)*, in *Foro it.* 2015, III, 286 seg.
TRIMARCHI M., *I motivi aggiunti nel codice del processo*

amministrativo, in *Dir. e proc. amm.* 2010, 945 seg.
TRIMARCHI M., *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, Pisa, 2013
TRIMARCHI M., *Principio della domanda e natura del processo secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.* 2016, 1101 seg.
TRIMARCHI M., *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in *Dir. proc. amm.* 2017, 1300 seg..
TROPEA G., *L'intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.* 2023, 3 seg.
TUCCILLO S., *Autotutela amministrativa 1. Caratteri generali*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019
TUCCILLO S., *Autotutela amministrativa 2. Gli istituti*, in *www.treccani.it-Diritto on line* 2019

URBANO G., *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*, Torino, 2020

VACCARI S., *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017
VALAGUZZA S., *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, Milano, 2016.
VILLATA R.-RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017
VILLATA R.-SALA G., *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, 574 seg.
VOLPE F., *Spunti di giustapposizione tra il sistema processuale tedesco e quello italiano, in materia di poteri d'ufficio del giudice amministrativo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2012. Principio della domanda e poteri d'ufficio del giudice amministrativo. Atti del Convegno Annuale, Trento, 5-6 ottobre 2012*, Napoli, 2013, 149 seg.

ZACCARIA G., *Introduzione Crisi della fattispecie, crucialità del caso, concetto di legalità*, in *Ars interpretandi* 2019, 7 seg.
ZAMPETTI E., *La nuova nozione di comportamento amministrativo*, in *Dir. e soc.* 2017, 801 seg.

COMMENTARI

CARANTA R. (DIRETTO DA), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2011
CARINGELLA F.-GIUSTINIANI M.-PROTTO M.-TARANTINO L. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo ragionato. Le parole*

chiave della Giurisprudenza e della Dottrina, Roma, 2017
CARINGELLA F.-PROTTO M. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2015
CHIEPPA R. (DIRETTO DA), *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017
CIRILLO G. P. (DIRETTO DA), *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017

GAROFOLI R.-FERRARI G. (A CURA DI), *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2012

MORBIDELLI G. (A CURA DI), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2015

QUARANTA A.-LOPILATO V. (A CURA DI), *Il processo amministrativo. Commentario al D. lgs. 104/2010*, Milano, 2011

SANDULLI M. A. (A CURA DI), *Il nuovo processo amministrativo. Studi e contributi*, Milano, 2013, II
SASSANI B.-VILLATA R. (A CURA DI), *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, 2012

MANUALI

BERTI G., *Corso breve di giustizia amministrativa*, Padova, 2004

CASSESE S. (A CURA DI), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015
CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2017
CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019
COGNETTI S.-CONTIERI A.-LICCIARDELLO S.-MANGANARO F.-PERONGINI S.-SAITTA F. (A CURA DI), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014.
CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017
CORTESE F., *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2021

D'ALTERIO E., *Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili teorici*, Milano, 2021

FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo. 1. L'attività*, 2020
FRACCHIA F. (A CURA DI), CASETTA E., *Manuale di diritto*

amministrativo, Milano, 2020

GALLO C. E. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020
GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, II, 1993
GRECO G. E ALTRI, *Argomenti di diritto amministrativo*, I, Milano, 2019

LICCIARDELLO S., *Diritto amministrativo. Principi, organizzazione e azione*, Milano, 2020

MATTARELLA B. G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018
MAZZAROLLI L.-PERICU G.-ROMANO A.-ROVERSI MONACO F. A.-SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1998, II
MIRABELLA M. (A CURA DI), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012
MONCERI F. (A CURA DI), *Diritto amministrativo profili formativi*, Pisa, 2020

NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002

POLICE A., *Lezioni sul processo amministrativo*, Napoli, 2021

SAMBATARO S., *Preliminari di Diritto Amministrativo*, Catania, 2004
SAMBATARO S., *Preliminari di giustizia amministrativa I Atti della pubblica amministrazione e processo amministrativo*, Padova, 2007
SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984
SCOCA F. G. (A CURA DI), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019
SCOCA F. G. (A CURA DI), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023
SORACE D.-TORRICELLI S., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2021
SPASIANO M. R.-CORLETTO D.-GOLA M.-GALETTA D. U.-POLICE A.-CACCIAVILLANI C., *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2023

VIPIANA P. M.-FANTI V.-TRIMARCHI M., *Giustizia amministrativa*, Milano 2019

GIURISPRUDENZA

Corte Giust. UE, V, 6 ottobre 2015, C-61/14, *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato*

Corte Cost. 2 dicembre 2019, n. 246
Corte Cost. 13 dicembre 2019, n. 271
Corte Cost. 21 dicembre 2021, n. 248
Corte Cost. 02 febbraio 2023, n. 12

Corte Cass., S. U., 15 giugno 2015, n. 12310
Corte Cass. civ., III, 21 novembre 2017, n. 27566
Corte Cass., sez. trib., 24 luglio 2018, n. 19616
Corte Cass., sez. trib., 09 novembre 2018, n. 28675
Corte Cass., sez. lav., 15 gennaio 2019, n. 834
Corte Cass., sez. lav., 06 agosto 2019, n. 21000
Corte Cass., sez. lav., 12 febbraio 2021, n. 3666
Corte Cass., sez. trib., 05 marzo 2021, n. 6118
Corte Cass., S. U., 30 dicembre 2021, n. 41994
Corte Cass., sez. lav., 17 gennaio 2022, n. 1307
Corte Cass., S. U., 11 luglio 2022, n. 21884
Corte Cass. civ., I, 24 maggio 2023, n. 14338

Cons. St., V, 04 marzo 2010, nn. 1260-1261
Cons. St., I, 30 aprile 2010, n. 1969
Cons. St., I, 17 agosto 2010, n. 3807
Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2766
Cons. St., V, 10 settembre 2010, n. 6549
Cons. St., VI, 10 maggio 2011, n. 2755
Cons. St., V, 27 marzo 2013, n. 1828
Cons. St., a. p., 25 febbraio 2014, n. 9
Cons. St., IV, 25 maggio 2014, n. 2569
Cons. St., VI, 14 luglio 2014, n. 3663
Cons. St., VI, 12 settembre 2014, n. 4662
Cons. St., V, 29 ottobre 2014, n. 5361
Cons. St., V, 05 novembre 2014, n. 5463
Cons. St., a. p., 13 aprile 2015, n. 4
Cons. St., a. p., 27 aprile 2015, n. 5
Cons. St., V, 15 giugno 2015, n. 2960
Cons. St., VI, 03 marzo 2016, n. 882
Cons. St., IV, 06 febbraio 2017, n. 487
Cons. St., V, 25 maggio 2017, n. 2458
Cons. St., VI, 27 luglio 2017, n. 3756
Cons. St., IV, 21 novembre 2017, n. 5365

Cons. St., IV, 29 novembre 2017, nn. 5596-5597
Cons. St., a. p., 20 dicembre 2017, n. 11
Cons. St., a. p., 22 dicembre 2017, n. 13
Cons. St., IV, 28 febbraio 2018, n. 1247
Cons. St., V, 05 marzo 2018, n. 1348
Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1777
Cons. St., VI, 20 marzo 2018, n. 1795
Cons. St., VI, 04 maggio 2018, n. 2651
Cons. St., a. p., 11 maggio 2018, n. 6
Cons. St., III, 15 maggio 2018, n. 2892
Cons. St., IV, 18 maggio 2018, n. 3001
Cons. St., IV, 28 maggio 2018, n. 3169
Cons. St., V, 16 luglio 2018, n. 4304
Cons. St., V, 4 settembre 2018, n. 5179
Cons. St., I, 14 novembre 2018, n. 2635
Cons. St., IV, 18 dicembre 2018, n. 7122
Cons. St., VI, 18 gennaio 2019, n. 476
Cons. St., IV, 21 gennaio 2019, n. 510
Cons. St., a. p., 27 febbraio 2019, nn. 4-5
Cons. St., V, 14 marzo 2019, n. 1687
Cons. St., VI, 01 aprile 2019, n. 2147
Cons. St., IV, 16 aprile 2019, n. 2461 – ord. –
Cons. St., IV, 12 giugno 2019, n. 3930
Cons. St., IV, 13 giugno 2019, n. 3979
Cons. St., V, 24 giugno 2019, n. 4328
Cons. St., III, 15 luglio 2019, n. 4926
Cons. St., V, 18 settembre 2019, n. 6225
Cons. St., I, 13 novembre 2019, n. 2861
Cons. St., VI, 25 novembre 2019, n. 7987
Cons. St., II, 13 dicembre 2019, n. 8482
Cons. St., IV, 17 dicembre 2019, n. 8528
Cons. St., IV, 07 gennaio 2020, n. 115
Cons. St., II, 9 gennaio 2020, n. 219
Cons. St., VI, 15 gennaio 2020, n. 384
Cons. St., II, 22 gennaio 2020, n. 545
Cons. St., I, 23 gennaio 2020, n. 191
Cons. St., V, 09 marzo 2020, n. 1661
Cons. St., III, 24 marzo 2020, n. 2068
Cons. Stato, VI, 20 aprile 2020, n. 2515
Cons. St., III, 20 maggio 2020, n. 3200
Cons. St., I, 30 giugno 2020, n. 1233
Cons. St., III, 07 luglio 2020, n. 4369
Cons. St., III, 13 luglio 2020, n. 4485
Cons. St., V, 15 luglio 2020, n. 4572
Cons. St., V, 19 ottobre 2020, n. 6308

Cons. St., III, 10 novembre 2020, n. 6922
Cons. St., III, 24 dicembre 2020, n. 8590
Cons. St., V, 04 gennaio 2021, n. 47
Cons. St., VI, 04 gennaio 2021, n. 13
Cons. St., III, 21 gennaio 2021, n. 643
Cons. St., IV, 26 febbraio 2021, n. 1681
Cons. St., III, 24 marzo 2021, n. 2501
Cons. St., IV, 05 maggio 2021, n. 3517
Cons. St., IV, 17 giugno 2021, n. 4667
Cons. St., VI, 21 giugno 2021, n. 4781
Cons. St., III, 28 luglio 2021, n. 5591
Cons. St., III, 02 novembre 2021, n. 7312
Cons. St., IV, 11 novembre 2021, n. 7537
Cons. St., VI, 13 gennaio 2022, n. 230
Cons. St., VII, 28 marzo 2022, n. 2234
Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2548
Cons. St., VI, 06 aprile 2022, n. 2564
Cons. St., VII, 19 aprile 2022, n. 2958
Cons. St., VII, 22 aprile 2022, n. 3071
Cons. St., VII, 27 aprile 2022, n. 3296
Cons. St., VII, 10 maggio 2022, n. 3656
Cons. St., a. p., 13 luglio 2022, n. 8
Cons. St., III, 05 ottobre 2022, n. 8535
Cons. St., VII, 27 ottobre 2022, n. 9257
Cons. St., V, 06 dicembre 2022, n. 10696
Cons. St., VI, 09 gennaio 2023, n. 223
Cons. St., VI, 13 febbraio 2023, n. 1487
Cons. St., V, 28 febbraio 2023, n. 2066
Cons. St., II, 13 marzo 2023, n. 2572
Cons. St., V, 20 marzo 2023, n. 2800
Cons. St., VI, 23 marzo 2023, n. 2935
Cons. St., V, 06 aprile 2023, n. 3563
Cons. St., VII, 09 maggio 2023, n. 4656
Cons. St., I, 30 maggio 2023, n. 788

Cons. Giust. Amm., s. g., 25 luglio 2018, n. 449
Cons. Giust. Amm., s. g., 01 agosto 2019, n. 721
Cons. Giust. Amm., s. g., 13 agosto 2019, n. 752
Cons. Giust. Amm., s. g., 07 gennaio 2020, n. 15
Cons. Giust. Amm., Sez. riunite, 5 marzo 2020, n. 71
Cons. Giust. Amm., Sez. riunite, 03 settembre 2021, n. 285
Cons. Giust. Amm., s. g., 26 aprile 2022, n. 514
Cons. Giust. Amm., s. g., 27 giugno 2022, n. 769

T. A. R. Campania, Napoli, VIII, 28 luglio 2009, n. 4402

T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 14 aprile 2010, n. 6950
T. A. R. Valle d'Aosta, Aosta, 14 luglio 2010, n. 49
T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 05 marzo 2011, n. 312
T. A. R. Lazio, Roma, III, 12 aprile 2011, n. 3206
T. A. R. Campania, Napoli, V, 17 maggio 2011, n. 2661
T.A.R. Liguria, Genova, II, 15 giugno 2011, n. 938
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 17 giugno 2011, n. 5408
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 11 luglio 2011, nn. 6126-6127
T. A. R. Piemonte, Torino, I, 21 ottobre 2011, n. 1116
T. A. R. Sicilia, Palermo, III, 16 febbraio 2012, n. 400
T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1156
T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 04 giugno 2012, n. 1161
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 24 marzo 2012, n. 2787
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 02 agosto 2012, n. 7202
T. R. G. A., Trento, 12 settembre 2012, n. 272
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 10 gennaio 2013, nn. 183 e 188-190
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 28 febbraio 2013, nn. 2216 e 2219
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 04 marzo 2013, n. 320
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 marzo 2013, nn. 416-417
T. A. R. Toscana, Firenze, I, 19 aprile 2013, n. 648
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 31 marzo 2014, n. 424
T. A. R. Puglia, Bari, I, 02 aprile 2014, n. 448
T. A. R. Lazio, Roma, I*ter*, 29 novembre 2014, n. 11998
T. A. R. Puglia, Lecce, II, 19 dicembre 2014, n. 3127
T. A. R. Campania, Napoli, III, 28 gennaio 2015, n. 477
T. A. R. Lazio, Roma, I, 05 febbraio 2015, n. 2153
T. A. R. Lazio, Roma, I, 06 febbraio 2015, n. 2250
T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 20 marzo 2015, n. 123
T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 07 aprile 2015, n. 945
T. A. R. Campania, Napoli, VII, 22 dicembre 2015, n. 5842
T. A. R. Marche, Ancona, I, 3 giugno 2016, n. 357
T. A. R. Molise, Campobasso, I, 6 giugno 2016, n. 221
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 23 giugno 2016, n. 1689 – ord. –
T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 27 giugno 2016, n. 7383
T. A. R. Sicilia, Catania, II, 11 ottobre 2016, n. 2530
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 14 ottobre 2016, n. 10278
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 21 novembre 2016, n. 11607
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 19 gennaio 2017, n. 55
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 02 febbraio 2017, n. 1722
T. A. R. Veneto, Venezia, I, 8 febbraio 2017, n. 138
T. A. R. Lazio, Roma, II, 16 febbraio 2017, n. 2521
T. A. R. Sicilia, Catania, I, 2 marzo 2017, n. 413
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 22 marzo 2017, n. 601
T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 22 marzo 2017, n. 3787
T. A. R. Puglia, Lecce, II, 30 marzo 2017, n. 52

T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 aprile 2017, n. 4182
T. A. R. Piemonte, Torino, I, 13 aprile 2017, n. 501
T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 03 maggio 2017, n. 5187
T. A. R. Liguria, Genova, 05 maggio 2017, n. 383
T. A. R. Toscana, Firenze, I, 05 giugno 2017, n. 758
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 giugno 2017, n. 1567 – ord. –
T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 12 febbraio 2018, n. 172
T. A. R. Liguria, Genova, II, 21 febbraio 2018, n. 174
T. A. R. Sicilia, Catania, III, 27 febbraio 2018, n. 478
T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 24 aprile 2018, n. 952
T. A. R. Lazio, Latina, I, 02 luglio 2018, n. 367
T. R. G. A., Bolzano, 11 luglio 2018, n. 231
T. A. R. Campania, Napoli, V, 19 settembre 2018, n. 5537
T. A. R. Calabria, Reggio Calabria, 03 dicembre 2018, n. 719
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 24 dicembre 2018, n. 12547
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 25 febbraio 2019, n. 2526
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 15 aprile 2019, n. 4868
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 28 maggio 2019, nn. 6677 e 6684
T. A. R. Piemonte, Torino, II, 06 giugno 2019, n. 672
T. A. R. Lazio, Roma, II, 10 giugno 2019, n. 7490
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 02 dicembre 2019, n. 13767
T. A. R. Puglia, Lecce, III, 30 gennaio 2020, n. 86
T. A. R. Umbria, Perugia, I, 28 febbraio 2020, n. 124
T. A. R. Lazio, Roma, III, 03 marzo 2020, n. 2803
T. A. R. Veneto, Venezia, II, 5 marzo 2020, n. 230
T. A. R. Lazio, Roma, I*bis*, 16 marzo 2020, n. 3266
T. A. R. Lazio, Roma, III, 18 marzo 2020, n. 3373
T. A. R. Lombardia, Milano, II, 14 aprile 2020, n. 635
T. A. R. Lazio, Roma, II, 22 luglio 2020, n. 8594
T. A. R. Lombardia, Milano, II, 02 settembre 2020, n. 1637
T. A. R. Piemonte, Torino, II, 29 settembre 2020, n. 581
T. A. R. Lazio, Roma, II*ter*, 20 ottobre 2020, n. 10693
T. A. R. Puglia, Bari, I, 03 dicembre 2020, n. 1548
T. A. R. Lazio, Roma, I stralcio, 04 gennaio 2021, n. 1
T. A. R. Campania, Napoli, III, 07 gennaio 2021, n. 132
T. A. R. Campania, Napoli, IV, 14 gennaio 2021, n. 298
T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 gennaio 2021, n. 610
T. A. R. Lazio, Latina, I, 28 gennaio 2021, n. 25
T. A. R. Campania, Salerno, II, 02 febbraio 2021, n. 294
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 05 febbraio 2021, n. 1501
T. A. R. Lazio, Roma, II*bis*, 11 febbraio 2021, n. 1737
T. A. R. Lazio, Roma, II, 15 febbraio 2021, n. 1815
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 22 febbraio 2021, n. 2163
T. A. R. Sicilia, Catania, IV, 08 marzo 2021, n. 709
T. A. R. Lazio, Latina, I, 19 marzo 2021, n. 163

T. A. R. Campania, Salerno, I, 29 aprile 2021, n. 1068
T. A. R. Puglia, Lecce, III, 18 maggio 2021, n. 742
T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 16 giugno 2021, n. 565
T. A. R. Lazio, Roma, III*ter*, 08 luglio 2021, n. 8150
T. A. R. Campania, Salerno, II, 12 luglio 2021, n. 1711
T. A. R. Lazio, Roma, III, 07 settembre 2021, n. 9531
T. A. R. Lazio, Roma, III, 27 settembre 2021, n. 9938
T. A. R. Lazio, Latina, I, 26 ottobre 2021, nn. 584-585
T. A. R. Lazio, Roma, III*bis*, 27 ottobre 2021, n. 11021
T. A. R. Calabria, Catanzaro, II, 03 gennaio 2022, n. 4
T. A. R. Basilicata, Potenza, I, 17 gennaio 2022, n. 24
T. R. G. A. di Trento, s. u., 04 febbraio 2022, n. 29
T. A. R. Calabria, Catanzaro, I, 13 marzo 2022, n. 417
T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 23 agosto 2022, n. 655
T. A. R. Campania, Napoli, VII, 14 ottobre 2022, n. 6313
T. A. R. Lazio, Roma, I*quater*, 21 novembre 2022, n. 15395
T. A. R. Lombardia, Milano, IV, 03 febbraio 2023, n. 310
T. A. R. Sicilia, Catania, II, 27 febbraio 2023, n. 583
T. A. R. Campania, Napoli, I, 01 marzo 2023, n. 1332
T. A. R. Sicilia, Palermo, II, 20 marzo 2023, n. 880
T. A. R. Campania, Napoli, VI, 27 marzo 2023, nn. 1858-1859
T. A. R. Lazio, Roma, sez. stralcio, 07 aprile 2023, n. 5987
T. A. R. Campania, Napoli, III, 22 maggio 2023, n. 3106
T. A. R. Lombardia, Brescia, I, 30 maggio 2023, n. 481
T. A. R. Abruzzo, Pescara, I, 13 luglio 2023, n. 268
T. A. R. Emilia Romagna, Parma, I, 14 luglio 2023, n. 221

INFORMAZIONI SULL'AUTORE:

Biagio Spampinato è dal 2006 professore associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania, dove attualmente insegna Diritto processuale amministrativo e Diritto del Patrimonio Culturale. Insegna altresì presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali istituita presso il medesimo Dipartimento.

È autore di monografie sull'interesse a ricorrere (2004), sulla tipologia degli interessi legittimi (2010) e sul principio di «promozione» della concorrenza nel diritto amministrativo (2018).

È altresì autore di svariati articoli su tematiche generali del diritto amministrativo, sia sostanziale che processuale, quali le nozioni di ente pubblico e di interesse legittimo, il provvedimento amministrativo e i servizi pubblici, la responsabilità da attività provvedimentale della pubblica amministrazione, il principio di legalità, nonché, da ultimo, la concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa, la decisione amministrativa algoritmica e la legittimazione a ricorrere.

È attualmente componente di un progetto di ricerca dipartimentale, a carattere interdisciplinare, sull'intelligenza artificiale.

AMBIENTEDIRITTO.it - Rivista Giuridica Telematica di Diritto Pubblico - Electronic Review Law Public - - Pubblicazione quotidiana in formato elettronico - Copyright AD – **AMBIENTEDIRITTO.IT EDITORE** - (Prefisso Editore ISBN 978-88-3360) - Direttore Responsabile, Proprietario ed Editore: Fulvio Conti Guglia - C.F.: CNTFLV64H26L308W - P.IVA 02601280833 - Cod. Un. 66OZKW1 - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - (C.C. REA): 182841 - Tel +39 0941.327734 - Fax digitale +39 1782724258 - Mob. +39 3383702058 - info (at)ambientediritto.it - Pubblicata in Tortorici dal 2000 - Testata Registrata presso il Tribunale di Patti - Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562   - (BarCode 9 771974 956204)

La Rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT - ISSN 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - (Classe A) - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. www.ambientediritto.it. - Catalogo (CINECA) - Codice rivista: E197807 - (Codice DoGi:) 9080 - Archivio Collettivo Nazionale dei Periodici ((ACNP)) Codice rivista PT03461393 - Catalogo Nazionale Periodici ((CNP)) Codice Dewey 344.04 - Catalogo internazionale (ROAD), patrocinato dall'UNESCO.