amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il processo in assenza delle parti: riflessioni sul contraddittorio dimidiato nel giudizio amministrativo e nel rapporto con l'art. 105 cpa.

di **Augusto Di Cagno**

(Abilitato alle funzioni di professore universitario di Seconda Fascia in Diritto Amministrativo - già Ricercatore universitario di diritto amministrativo)

Sommario

1. Cenni introduttivi sul contraddittorio nel processo amministrativo e prospettive di analisi; 2. La mancanza del contraddittorio come vizio a geometria variabile: la rilevanza della nozione di parte necessaria e la sua incidenza rispetto alle ipotesi di rimessione ex art. 105 cpa; 3. Inquadramento dell'art. 49 co. 2 cpa come ipotesi ex lege di contraddittorio dimidiato; 4. Gli orientamenti giurisprudenziali sul vizio del contraddittorio nel rapporto con l'art. 105 cpa: rilievi critici; 4.1. Il vizio del contraddittorio come vizio totalmente ininfluente; 4.2. La mancanza del contraddittorio come vizio della sentenza parzialmente influente; 4.3. La mancanza del contraddittorio

Abstract

This study focuses on the analysis of certain aspects of the regulation of the adversarial principle in administrative litigation, highlighting the main critical issues arising from the provisions of the Code of Administrative Procedure that reflect a procedural model of weakened adversarial protection. The analysis concentrates in particular on the notion of a necessary party to the proceedings and on the provision set out in Article 49(2) of the Code of Administrative Procedure, as paradigms of a "curtailed" adversarial process, and examines their principal practical implications for the reconstruction of the defect consisting in the lack of adversarial proceedings, with specific reference to Article 105 of the Code. After examining the regulatory context and case law, the study highlights the variability and uncertainties underlying the reconstruction of the defect of the lack of adversarial process in relation to appeal proceedings. It invites some concluding critical reflections, including on the interpretative uncertainties posed by the positive finding in the search for a possible balance between the opposing principles of the matter.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. Cenni introduttivi sul contraddittorio nel processo amministrativo e prospettive di analisi.

Il principio del contraddittorio è garanzia essenziale e irrinunciabile del "giusto processo", consacrata sul piano sovranazionale (art. 6 Cedu) e costituzionale (art. 111 Cost.) e a livello di normativa primaria anche nel processo amministrativo (art. 2 c.p.a.), e, è noto, si sviluppa in due direzioni; per un verso, il contraddittorio è integro quando tutte le "parti" del giudizio siano presenti o quantomeno chiamate a partecipare al giudizio e, per altro verso, il rispetto del contraddittorio implica che le stesse parti abbiano "ad armi pari" e, nell'ambito di un confronto dialettico reciprocamente paritario, siano poste nella condizione di difendersi su ogni questione da cui dipenda la decisione giudiziale (audiatur et altera pars)[1]. A tali finalità rispondono ben note regole processuali quali quelle sulla notifica del ricorso in primo grado (art. 41, c.p.a. e, in appello, art. 95, c.p.a.), sui poteri del giudice di integrazione del contraddittorio (art. 27 e 49, c.p.a. e, in appello, art. 95, c.p.a.), sull'intervento volontario e *iussu iudicis* (artt. 28, 50 e 51 e, in appello, art. 97, c.p.a.), sul divieto per il giudice di pronunciarsi su questioni rilevate d'ufficio in assenza del contraddittorio tra le parti (art. 73, co. 3, c.p.a.) e sull'opposizione di terzo (art. 108, c.p.a.).

Le richiamate disposizioni dovrebbero confermare come, almeno astrattamente, una peculiarità essenziale del processo, per vero di ogni processo non solo quello amministrativo, è che il giudizio "*esiste per le parti*" e non potrebbe svolgersi anche "*in assenza delle parti*" [2], e che dunque il contraddittorio è "*necessario*" nel processo e, diversamente da quanto accade nel procedimento, non è solo "*eventuale*"[3].

Sempre su un piano generale, il contraddittorio può ritenersi integralmente costituito quando il ricorso è notificato all'amministrazione resistente e, ove esistenti, ai controinteressati e se il giudizio è promosso solo contro alcuno dei controinteressati il

[1] Cfr. F. MERUSI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, 7; A. ROMANO TASSONE, *Il contraddittorio,* in R. Villata, B. Sassani (a cura di), *Il codice del processo amministrativo,* Torino, 2012, 384; M. OCCHIENA, *Art. 27*, in (a cura di) F. Caringella, M. Protto, *Codice del nuovo processo amministrativo: commento articolo per articolo al D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 e a tutte le altre leggi della giustizia amministrativa*, Roma, 2010, 344. Più di recente si veda la monografia di F. DINELLI, *Il principio del contraddittorio nel processo amministrativo*, Milano, 2025.

[2] E in ciò si sostanzia una delle differenze principali rispetto al procedimento amministrativo che potrebbe anche svolgersi senza la partecipazione della parte, senza che ciò, come dispone l'art. 21-octies comma 2, possa determinare in ogni caso l'annullamento del provvedimento. Sul diverso ruolo svolto dalla partecipazione delle parti tra processo e procedimento, nell'ambito di una vastissima letteratura, si richiamano le riflessioni di I.M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e «potere» dell'amministrazione,* in *Foro amm. Tar*, 2003, 1, 348. *Ex multis*, la caratterizzazione data dal contraddittorio ai due modelli procedurale e procedimentale, si rinvia a M. BELLAVISTA, *Procedimento e procedura come processo sostanziale (contraddittorio, cognizione piena e cognizione differenziata*), in L.R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008, 93 e ss.

[3] Con riferimento a un contraddittorio solo "eventuale" nel procedimento amministrativo, anche alla luce di ipotesi non solo "patologica" ma anche "fisiologica" di assenza della partecipazione, si veda A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016, segn. 218 e ss.

giudice ordina l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 49 cpa. La mancata integrazione del contraddittorio in primo grado costituisce, invece, violazione degli artt. 27, comma 1, e 49, comma 1, c.p.a., è causa di invalidità della sentenza e comporta la remissione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a.[4]

È indubitabile quindi che anche il processo amministrativo debba svolgersi a contraddittorio "integro" e, quindi, con la partecipazione di tutte quelle "parti" che appaiano titolari della situazione giuridica sostanziale fatta valere in giudizio.

Se ciò vale in generale, tuttavia, la disciplina processuale e la sua applicazione giurisprudenziale offrono elementi significativi per dubitare che il processo amministrativo si fondi realmente su un principio di pienezza e integrità del contraddittorio. Un diverso quadro, che consente di parlare di contraddittorio "dimidiato" nel processo amministrativo, emerge se si considerano in modo particolare, da una parte, la ricostruzione della categoria di parti necessarie nel giudizio di primo grado e dei soggetti nei cui confronti è prevista l'estensione del contraddittorio e, dall'altra parte, previsioni, come l'art. 49 co. 2 cpa, che legittimano l'omessa integrazione del contraddittorio.

Ciò premesso, appare necessario, ed è questo l'oggetto del presente studio, chiedersi se non si possa parlare anche rispetto al giudizio amministrativo di un modello processuale a contraddittorio solo "eventuale", onde, anche alla luce del dato positivo e attraverso la lente dell'elaborazione giurisprudenziale, trarre talune considerazioni conclusive e verificare, in definitiva, come si inquadra il principio del contraddittorio nel processo amministrativo e se possa ad esso riconoscersi una rilevanza primaria ovvero subalterna rispetto ad altri interessi e valori oggetto del processo.

Un terreno d'elezione per l'analisi in oggetto è proprio l'art. 105 cpa, che tra le ipotesi di rimessione al primo giudice prevede la "mancanza del contraddittorio". Il difetto del contraddittorio ha, infatti, nel giudizio amministrativo una immediata rilevanza applicativa rispetto alla "mancanza del contraddittorio" come ipotesi di annullamento della sentenza con rimessione al primo giudice, con immediate conseguenze sui rapporti tra doppio grado di giudizio, assicurato dall'art. 105 cpa, e ragionevole durata del giudizio, garantita dalla possibilità di rimettere l'intero giudizio alla decisione in appello.

La "mancanza del contraddittorio", cui si riferisce l'art. 105 c.p.a., viene intesa nella sua accezione genetica[5] -laddove una o più parti siano state private della possibilità

[4] Nel senso che con la rimessione al primo giudice attiene all'appello come mezzo per fronteggiare non l'ingiustizia ma l'invalidità della sentenza di primo grado.

[5] Secondo le coordinate ermeneutiche rese dall'Adunanza Plenaria del 2018, la mancanza del contraddittorio è da intendersi nella sua accezione "genetica" (diversamente dalla lesione del diritto di difesa che è "vizio funzionale" ma riconducibile solo ad ipotesi "tipiche"), allorché non sia stato integrato il contraddittorio o sia

di partecipare al giudizio- ed è una delle ipotesi, per vero da considerarsi eccezionali e tassative[6], rispetto alle quali si prevede che il giudice di appello annulla la pronuncia di primo grado viziata, per mancata integrazione del contraddittorio ovvero per errata estromissione di una parte, e rimette la causa al primo giudice senza decidere nel merito. Stando alla norma, la garanzia del contraddittorio, oltre alle ulteriori ipotesi ivi contemplate (lesione del diritto di difesa, nullità della sentenza, riforma della pronuncia che ha declinato la giurisdizione o pronunciato sulla competenza o dichiarato l'estinzione o la perenzione del giudizio), riceve, dunque, una protezione più specifica, rispetto ad altre garanzie processuali, tanto da assicurare una regressione del giudizio al primo grado conseguente all'annullamento della pronuncia viziata a seguito della sua violazione.

L'art. 105 cpa assicura, quindi, il doppio grado di giudizio e, almeno di regola, salve le applicazioni giurisprudenziali che saranno richiamate, non dovrebbe ammettere un contraddittorio integro solo in secondo grado. L'annullamento con rinvio, tuttavia, è anche considerato come una deroga all'effetto devolutivo dell'appello[7];

---

stata erroneamente estromessa una parte, di modo che una o più parti vengano in radice e sin dall'inizio private della possibilità di partecipare al giudizio. Cfr. punto 36 Cons. Stato, Ad. Plen. 30 luglio 2018, n. 10 e n. 11.

[6] Nel senso dell'eccezionalità dell'annullamento con rinvio, in dottrina già D. CORLETTO, *Art. 105*, in A.Quaranta - V. Lopilato (a cura di), *Il processo amministrativo*, Milano, 2011, 815. Cfr. altresì F.P. LUISO, *Le impugnazioni*, in B. Sassani- R. Villata (a cura di), *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, 2012, 1216. In termini, si vedano le decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, del 30 luglio 2018, nn. 10 e 11, del 6 settembre 2018, n. 14 e del 28 settembre 2018, n. 15. Cfr. altresì M. TRIMARCHI, *Omessa pronuncia in primo grado e regime dell'appello (sull'alternativa tra ritenzione della causa e annullamento con rinvio)*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 1, 340 e ss., e segn. 365 e ss.; secondo Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2017, n. 3809, invece, l'art. 105, c.p.a., "*si avvicina alla tipizzazione propria del rito civile, ma con un grado di elasticità assente in quest'ultimo, caratterizzato al contrario dalla tassatività dell'elenco, così consentendo una maggiore estensione delle ipotesi di rinvio al primo giudice*".

[7] In tal senso rileva come anche secondo l'interpretazione fornita dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato; secondo Cons. Stato, Ad. Plen. 30 luglio 2018, n. 10, infatti, il "principale corollario applicativo" dell'effetto devolutivo dell'appello "si traduce nella limitazione dei casi di annullamento con rinvio (in cui l'appello svolge eccezionalmente una funzione rescindente e non più sostitutiva) ad un numero limitato ed eccezionali di ipotesi". In senso critico, A. TRAVI, nota a Cons. St., Ad. Plen., decisioni nn. 10 e 11, in Foro it., 2018, III, 584 ss. (pag. 546). Cfr. altresì M.A. SANDULLI, Il Consiglio di Stato è giudice in unico grado sulle domande declinate o pretermesse dal T.A.R. La Plenaria definisce i confini del rinvio al primo giudice e stigmatizza la motivazione apparente della sentenza, in Federalismi.it, 2018, pag. 4. Sempre sul commento all'Ad. Plen. del 2018, si vedano A. CASSATELLA, *La Plenaria limita i casi di rinvio al giudice di primo grado*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 207 ss.; A. SQUAZZONI, *Ancora in tema dirinvio o giudizio diretto del Consiglio di Stato. Brevi note a margine dell'Adunanza plenaria*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, 616 ss. Si rammenta che secondo Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2024 n. 16, "*la mediazione tra il modello del 'doppio grado di merito pieno' - in cui tutti i motivi e tutte le questioni sono esaminati in due gradi - e l'evenienza pratica di un primo grado di mero rito, seguito da un unico grado di merito pieno in fase di appello, è lasciata al legislatore ordinario, chiamato a operare un ragionevole bilanciamento tra le esigenze del giusto processo e della sua ragionevole durata, e ad individuare, per il caso di erronee pronunce in rito, un modello intermedio tra un appello sempre cassatorio e un appello con effetto devolutivo pieno. A tale bilanciamento il legislatore ordinario ha provveduto in modo differenziato nei diversi processi, con diversa ampiezza dei casi di regressione del giudizio in presenza di erronee pronunce in rito. L'art. 105 c.p.a. prevede un novero di ipotesi di regressione del processo ben più ampio di quello contemplato dall'art. 354 c.p.c.*".

Osserva come la rimessione della causa al primo giudice trovi la sua giustificazione nell'esigenza di garantire il doppio grado di giudizio nel merito, S. TARULLO, *L'annullamento in appello con rinvio al T.A.R. per erronea*

effetto devolutivo che risponde maggiormente alle esigenze di ragionevole durata del giudizio anche perché, coerentemente con lo specifico modello processuale di impugnazione offerto dal dato positivo, consente di recuperare e correggere i vizi della pronuncia di grado inferiore con una rinnovazione del giudizio (c.d. *novum iudicium*) direttamente dinanzi all'organo giurisdizionale di grado superiore, senza dover rinviare l'intero giudizio al primo giudice e con effetti sostitutivi della pronuncia di appello, e non solo rescindenti, della pronuncia di primo grado[8]. Di modo che l'annullamento con rinvio, inteso come eccezione alla regola dell'effetto devolutivo e come possibile fattore di impedimento alla realizzazione delle esigenze di ragionevole durata del giudizio, dovrebbe riguardare soltanto quei vizi della sentenza che non è possibile recuperare nel giudizio di appello tramite l'effetto devolutivo, in quanto ad esempio è mancato il processo o è mancata una garanzia processuale considerata essenziale, come per l'appunto quella dell'integrità del contraddittorio, o in quanto non vi è stata una decisione del giudice di primo grado[9].

2. La mancanza del contraddittorio come vizio a geometria variabile: la rilevanza della nozione di parte necessaria e la sua incidenza rispetto alle ipotesi di rimessione ex art. 105 cpa

Ciò posto in linea generale, oltre alla protezione assicurata dall'art. 105 cpa, la garanzia del contraddittorio è anzitutto modellata dalle norme del Codice del processo amministrativo che definiscono le parti necessarie del processo amministrativo, posto che, su un piano soggettivo, più estesa è la nozione di parte necessaria maggiore è anche la protezione assicurata al contraddittorio e viceversa. In tal senso il tema è connesso a quello del processo con pluralità di parti (litisconsortile)[10] nel quale tutte le parti necessarie devono avere la possibilità di

declinatoria di giurisdizione tra conservazione e spinte riformatrici, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 419 ss., a commento di Cons. Stato, Ad. Plen., 8 novembre 1996, n. 23.

[8] Sul confronto tra il modello dell'appello sostitutivo e il modello dell'appello c.d. rescindente, cfr. S. PERONGINI, *Le impugnazioni nel processo amministrativo*, Milano, 2011, p.277. In questo senso, si afferma che la rimessione al primo giudice attiene all'appello come mezzo per fronteggiare non l'ingiustizia ma l'invalidità della sentenza di primo grado, sulla premessa che anche nel processo amministrativo opera il principio, enunciato dall'art. 161 co. 1 cpc, secondo cui la nullità della sentenza va fatta valere con i mezzi di impugnazione; cfr. F. P. LUISO, *Le impugnazioni nel progetto di codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 3, 843 e ss.

[9] Secondo S. PERONGINI, *Le impugnazioni nel processo amministrativo*, Milano, 2011, p. 288, la rimessione al primo giudice più che un'eccezione alla regola generale dell'effetto devolutivo è la conseguenza logica e razionale del fatto che se è mancato il processo o non vi è stata decisione del giudice non è possibile devolvere alcunché al secondo giudice. Invero, secondo le indicazioni offerte dall'Adunanza Plenaria, sentenza n. 16 del 2024, l'effetto devolutivo nel processo amministrativo sarebbe più ristretto rispetto al processo civile, e di conseguenza nel processo amministrativo, sempre confrontato con il processo civile, sarebbero più estese le ipotesi di regressione del giudizio al primo grado; ne offrirebbe una più recente conferma il d.lgs. n. 149 del 2022 che ha abrogato l'art. 353 cpc che prevedeva l'ipotesi di rimessione al primo giudice in caso di erronea dichiarazione di difetto di giurisdizione.

[10] Tra gli studi sul litisconsorzio nel processo amministrativo si richiama A. DI GIOVANNI, *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 2, 386 e ss. Si vedano altresì

intervenire in giudizio nella formazione della decisione giurisdizionale in condizioni di parità e se manca una parte necessaria il giudice non può pronunciarsi ma deve ordinare l'integrazione del contraddittorio.

La limitazione soggettiva del contraddittorio alle sole parti necessarie implica una restrizione del potere-dovere del giudice di integrazione del contraddittorio ai sensi degli 27, co. 2 e 49 cpa. e ciò determina immediate ricadute applicative anche rispetto alla più o meno estesa applicazione della regola dell'annullamento della sentenza con rinvio al primo grado per mancanza del contraddittorio, di cui si trova conferma nella giurisprudenza[11].

Invero, ai fini dell'individuazione delle parti necessarie del giudizio amministrativo è considerata decisiva la previsione contenuta nell'art. 41 co. 2 cpa che impone la notificazione del ricorso - oltre che all'amministrazione che ha emanato l'atto- ad almeno uno dei controinteressati che sia "individuato" nell'atto stesso[12]; ovvero che, anche se non menzionato nell'atto, sia quantomeno facilmente individuabile come controinteressato[13]. Si tratta di un criterio formale di individuazione delle parti necessarie del processo che rileva nell'instaurazione del contraddittorio originario e che, per quanto attenuato dalla giurisprudenza secondo cui è sufficiente che il controinteressato, anche se non individuato espressamente, sia quantomeno

---

le considerazioni sviluppate da F. VOLPE, *Il processo amministrativo dalla prospettiva del cointeressato*, Torino, 2025, segn. pp. 22 e ss.

[11] Tutto ciò senza considerare altri profili come quelli inerenti alla individuazione delle parti necessarie nel giudizio di appello, sulle quali si rinvia alle riflessioni di F. VOLPE, *op. ult. cit.*, p. 29, per cui si potrebbe arrivare a estendere la nozione di parte in causa, alla quale occorre integrare il contraddittorio, ai soggetti cui si riferisce la fattispecie sostanziale e non solo le parti formali del giudizio di prime cure. Contra, L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi sul processo amministrativo di legittimità e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 1, p. 186 e ss.

[12] A tal riguardo può ritenersi che la formulazione dell'art. 41 co. 2 cpa sia anche più restrittiva rispetto alla previsione contenuta nell'art. 21 co. 1 l. Tar e dell'art. 36 co. 2 t.u. Cons. St. che, estendendo la notifica ai controinteressati "ai quali l'atto direttamente si riferisce", poteva consentire di ampliare la platea dei controinteressati ai titolari di interessi incisi in modo specifico dall'atto impugnato. In tal senso, secondo A. ROMANO TASSONE, *Il contraddittorio,* in R. Villata, B. Sassani (a cura di), *Il codice del processo amministrativo,* Torino, 2012, 385, l'art. 41, c.p.a. avrebbe ristretto ulteriormente la cerchia dei controinteressati formali rispetto alla previgente normativa. Su considerazioni analoghe, sempre con riferimento alla normativa previgente, prima del c.p.a., e quindi con riguardo all'art. 21 della legge n. 1034/1071, secondo cui il ricorso doveva essere notificato "*ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno fra essi*", M. TIBERII, *La tutela del terzo al bivio tra il rimedio dell'appello e/o dell'opposizione: una questione (non solo) di competenza,* in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, 495 e ss. secondo cui "*Il piano della conoscibilità del controinteressato è stato così avvicinato, fatto combaciare, e sovrapposto a quello della sua esistenza, al punto che quest'ultimo (piano) è rimasto schiacciato dal primo ed ha finito col tempo con il perdere la sua autonomia*". Ed in effetti è così se si pensa che la normativa previgente estendeva l'onere della notifica del ricorso giurisdizionale ai controinteressati ("ai quali l'atto direttamente si riferisce") che fossero anche soltanto "individuabili" (e quindi non necessariamente "individuati"); cfr. L. COSSU, *Litisconsorzio (dir. proc. amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani* XIX, Roma, 1990, 2.

[13] È noto invece il dibattito che ha portato a escludere che si possano considerare parti necessarie nel processo amministrativo i cointeressati, in ragione di plurimi argomenti, tra cui il dato positivo che qualifica come contraddittori necessari i soli "controinteressati", la necessità di evitare che, consentendo la partecipazione dei cointeressati nel giudizio con salvezza delle facoltà processuali, venga eluso il termine di decadenza, e l'argomento secondo cui dalla mancata partecipazione al giudizio al cointeressato non potrebbe derivare un pregiudizio maggiore di quello che comunque gli deriva dal provvedimento da questi non impugnato.

facilmente individuabile[14], nel restringere la platea delle parti necessarie del processo, impronta la disciplina del Codice del processo secondo un modello processuale di tipo ancora impugnatorio[15]; onde le parti necessarie del giudizio di primo grado - e specialmente i controinteressati - sono individuate avendo riguardo all'atto impugnato, e dunque sulla base di un criterio (formale) di riferimento all'atto più restrittivo rispetto al criterio (sostanziale) che orienta la selezione delle parti avendo riguardo alla titolarità degli interessi sottesi al rapporto oggetto di causa[16]; sicché per assumere la qualità di controinteressato-parte necessaria, rispetto al quale il giudice ha l'onere di disporre l'integrazione del contraddittorio, non basta il criterio sostanziale della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione dell'atto e contrario rispetto a quello del ricorrente[17] ovvero quello relativo agli "effetti" che produce la sentenza[18].

È evidente che dalla ricostruzione in senso formale delle parti del giudizio amministrativo deriva anche un ridimensionamento della stessa nozione di contraddittorio e della sua "mancanza" che potrebbe giustificare la rimessione al primo giudice ai sensi dell'art. 105 cpa.

Ciò specialmente ove si consideri che, anche in giurisprudenza, si afferma la corrispondenza tra i soggetti nei cui confronti va instaurato il c.d. contraddittorio originario, ossia coloro a cui va notificato il ricorso, e coloro nei cui confronti va integrato il c.d. contraddittorio successivo, ossia i soggetti nei cui confronti il giudice ha il dovere-potere di disporre la chiamata in giudizio ai sensi dell'art. 49 cpa[19]. Di

[14] In tal senso *ex multis* in giurisprudenza Cons. Stato, Sez. II, 14 ottobre 2025, n. 8042 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[15] Sul punto si veda *ex multis* G. MANNUCCI, *Art. 27*, in G. Falcon, F. Cortese, B. Marchetti, *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2021, p. 243. Una concezione più ristretta del contraddittorio, che non comprende tra le parti tutti i soggetti interessati dal rapporto sottostante, riflette, dunque, un impostazione che è dichiaratamente improntata a un'idea, invero oggi superata, secondo cui il processo verte sulla "validità" dell'atto e non sulla restaurazione del rapporto; cfr. in tal senso, F. BENVENUTI, *Contraddittorio (dir. amm.),* in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 738 e ss., e segn. pag. 741.

[16] Cfr. P. L. PORTALURI, C. NAPOLITANO, *Le parti*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, 2023, 243. E in effetti in giurisprudenza si afferma che "*Nel processo amministrativo la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi: a) quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; b) quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, vale a dire di un interesse al mantenimento della situazione esistente.*". In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2023 n. 622; Id., sez. V, 15 giugno 2022, n. 4891.

[17] La partecipazione del controinteressato sostanziale è dunque rimessa all'intervento volontario della parte, la quale, se pretermessa, potrà anche esperire il rimedio dell'opposizione di terzo. Sulla riconduzione tra le parti necessarie anche del controinteressato sostanziale si veda M. OCCHIENA, *Osservazioni sulla categoria dei controinteressati*, in *Giur. it.*, 1991, III, 31 e ss.; Id., *Controinteressato, intervento "ad opponendum" e opposizione di terzo: il processo amministrativo tra declamazione e applicazione*, in *Giur. it.*, 1993, III, 857. Cfr. altresì già F. MERUSI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, 12 e ss.

[18] In tal senso, A. ROMANO TASSONE, *Il contraddittorio*, cit., 387.

[19] In giurisprudenza, si veda Cons. Stato, Sez. II, 8 ottobre 2025, n. 7895, che richiama l'integrazione del contraddittorio solo alle parti necessarie e non anche al controinteressato (soltanto) sostanziale, rilevando come "*Il controinteressato sostanziale, infatti, non rientra tra le parti necessarie del giudizio amministrativo di annullamento, che*

modo che la tutela della posizione dei controinteressati sostanziali, in assenza di una loro chiamata in giudizio, rimane affidata soltanto ai rimedi dell'opposizione di terzo, dell'intervento volontario e per ordine del giudice[20] e finanche dell'appello[21]. Ne deriva che, seguendo quanto viene affermato in giurisprudenza, la mancata partecipazione al giudizio del controinteressato sostanziale non può integrare un vizio del contraddittorio rilevante ai sensi dell'art. 105 cpa[22]; con la conseguenza che il giudice di appello può anche decidere in unico grado la controversia.

Le incertezze applicative, tuttavia, non mancano e sono alimentate dagli orientamenti della dottrina e giurisprudenziali che hanno esteso l'integrazione del contraddittorio anche al controinteressato sostanziale sopravvenuto, che, pur non essendo individuabile dall'atto impugnato, e dunque pur non rispondendo al criterio formale sotteso alla ricostruzione delle parti necessarie del giudizio nella prospettiva considerata dall'art. 41 co. 2 cpa, abbia comunque acquistato la qualità di controinteressato (sostanziale) in un momento successivo alla notifica del ricorso e detta qualità sia emersa nel corso del giudizio di primo grado. Si è affermata la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio anche al controinteressato sopravvenuto, la cui individuazione (requisito formale) sia successiva al momento della notifica del ricorso introduttivo, pena l'annullamento con rinvio al giudice di

sono identificate alla stregua dell'atto impugnato, secondo un criterio formale (cfr. art. 41, comma 2, primo periodo c.p.a.). Solo per tale tipologia di controinteressati il Codice di rito prescrive l'integrazione del contraddittorio, come condizione di validità della sentenza"; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. II, 6 dicembre 2023, n. 10589. Si è infatti affermato che "*gli elementi sono due, il primo di carattere formale e l'altro sostanziale: il primo collegato all'identificazione diretta nel provvedimento, che sta a base della situazione giuridica dedotta in causa, di un soggetto recante una posizione simmetricamente opposta a quella di colui che agisce davanti al giudice amministrativo; l'altro connesso alla titolarità di una posizione qualificata alla conservazione o, rispettivamente, all'eliminazione di un atto dal quale derivi sempre rispettivamente una lesione oppure un vantaggio ad un soggetto che intenda proporre ricorso*" (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 6449/2020). In senso critico si esprimeva già A. ROMANO TASSONE, *Il contraddittorio*, cit., 386, secondo cui la disciplina della instaurazione del contraddittorio contenuta nel Codice del processo amministrativo avrebbe introdotto una distinzione tra coloro nei cui confronti il ricorrente deve effettuare la notifica il ricorso e i soggetti nei cui confronti va disposta l'integrazione del contraddittorio, rilevando come, se nel primo caso "*il punto di riferimento per determinare la portata degli oneri gravanti sul ricorrente può plausibilmente indicarsi nell'atto impugnato (come prima, ed anzi: ancor più rigorosamente di prima), non si vede perché, nella seconda ipotesi, in cui appare preponderante l'esigenza di tutelare il diritto di difesa dei soggetti interessati a contrastare l'accoglimento del ricorso, il punto di riferimento per valutare l'integrità del contraddittorio non debba essere, invece, ricercato negli effetti della sentenza, allargando il novero delle parti necessarie quanto meno ai controinteressati, "successivi" ed "occulti", la cui esistenza e la identità emergano senza incertezze dagli atti di causa*".

[20] Rispetto alle incertezze poste dall'intervento per ordine del giudice, in dottrina si afferma che detto rimedio sarebbe disposizione proprio di quelle parti eventuali, che non sono litisconsorti pretermessi in quanto non rientrano tra le parti necessarie, ma si contraddistinguono per essere titolari di una posizione destinata a subire un pregiudizio dalla sentenza (controinteressati sostanziali, occulti, indiretti, quiescenti e sopravvenuti) che coincidono comunque con i soggetti legittimati all'opposizione di terzo; in termini M. RAMAJOLI, *L'intervento per ordine del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 1, 223 e ss.

[21] La legittimazione a proporre appello è stata riconosciuta anche al controinteressato sopravvenuto e al controinteressato c.d. occulto; cfr. per richiami giurisprudenziali, F. SAITTA, *Art. 102*, in G. Falcon, F. Cortese, B. Marchetti, *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2021, p. 801

[22] Così in giurisprudenza la già citata sentenza del Cons. Stato, Sez. II, 8 ottobre 2025, n. 7895; Id., Sez. II, 8 luglio 2025, n. 5911.

primo grado ai sensi dell'art. 105 cpa[23].

3. Inquadramento dell'art. 49 co. 2 cpa come ipotesi ex lege di contraddittorio dimidiato

In secondo luogo, la "mancanza del contraddittorio" rilevante ai sensi dell'art. 105 cpa potrebbe divenire vizio irrilevante in quanto l'omessa integrazione del contraddittorio è ammessa da disposizioni come l'art. 49, co. 2 cpa e, in appello, l'art. 95 co. 5 cpa, che consentono al giudice di non integrare il contraddittorio allorché reputi il ricorso manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato il ricorso; così escludendo l'applicazione dell'art. 105 cpa, allorché il giudice di appello ritenga che sia stato correttamente applicato in primo grado l'art. 49 co. 2, cpa. La più o meno ampia estensione dell'art. 105 cpa dipende, dunque, anche dalla più o meno estesa applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa.

L'art. 49, co. 2, cpa rappresenta una delle fattispecie legali di assorbimento delle questioni oggetto del giudizio[24]; assorbimento da qualificarsi come "improprio"[25] e che, secondo la ricostruzione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, viene considerato come espressione della c.d. "ragione più liquida" della decisione in ossequio al principio di economia dei mezzi processuali[26]. La questione inerente alla

[23] Si veda il precedente di Cons. Stato, Sez. IV, 7 ottobre 2025 n. 7834, nell'ambito di una vicenda giudiziale in cui dall'atto impugnato non era dato individuare un controinteressato formale ma si era comunque stabilito che vi fosse comunuque un controinteressato sostanziale sopravvenuto, indicato in un controinteressato al quale il ricorso è stato notificato tardivamente, nei confronti del quale, secondo il Consiglio di Stato, il giudice avrebbe dovuto disporre l'integrazione del contraddittorio quale controinteressato sostanziale sopravvenuto. Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 5 novembre 2024, n. 8832, che ha affermato la necessità di integrare il contraddittorio a un controinteressato sopravvenuto la cui qualifica sia emersa alla luce di documentazione depositata nel corso del giudizio dell'amministrazione resistente, applicando alla mancanza del contraddittorio l'art. 105 cpa. Nel senso di estendere tra le ipotesi di rimessione della causa al primo giudice per "mancanza del contraddittorio" anche alle ipotesi di omessa integrazione del contraddittorio ex art. 27 cpa, si veda già Cons. Stato, Sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5998. In dottrina, si veda invece F. VOLPE, *Il processo amministrativo dalla prospettiva del cointeressato*, Torino, 2025, p. 45-46, che ritiene si debba considerare parte necessaria qualsiasi controinteressato, la cui mancanza ricade sulla validità della sentenza di primo grado in quanto pronunciata a contraddittorio non integro.

[24] In tal senso Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, punto n, 9.3.4.1, che vi fa rientrare anche le altre due ipotesi di assorbimento previste dal c.p.a., dall'art. 74, relativa alla ipotesi di decisione con sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, e dall'art. 34, co. 2, sui poteri non ancora esercitati; cfr. anche S. GARDINI, *La motivazione dei provvedimenti giurisdizionali nel processo amministrativo,* Napoli, 2025, p. 117.

[25] Secondo Cassazione civ., Sez. Lav., 22 giugno 2020, n. 12193 l'assorbimento di una domanda in senso proprio ricorre quando la decisione sulla domanda assorbita diviene superflua, per sopravvenuto difetto di interesse della parte che, con la pronuncia sulla domanda assorbente, ha conseguito la tutela richiesta nel modo più pieno, mentre quello in senso improprio è ravvisabile quando la decisione assorbente esclude la necessità o la possibilità di provvedere sulle altre questioni, ovvero comporta un implicito rigetto di altre domande.

[26] Punto 5.3 di Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, ove si richiama altresì Ad. Plen. n. 9 del 2014, e nello stesso senso punto 36 Cons. Stato, Ad. Plen. 30 luglio 2018 n. 10. Sul tema dell'applicazione della regola della c.d. ragione più liquida, si veda G. GALLONE, *Criterio della "ragione più liquida" e processo amministrativo tra applicazioni giurisprudenziali ed auspici di sistema*, in *Dir. proc. amm.*, 2024, 3, 619 e ss.; sul tema dell'assorbimento dei motivi nel giudizio amministrativo *ex multis* cfr. L.R. PERFETTI, G. TROPEA, *Heart of darkness: l'Adunanza Plenaria tra ordine di esame ed assorbimento dei*

integrità del contraddittorio, pur assumendo carattere prioritario sul piano logico-giuridico quantomeno rispetto alle questioni di merito ed a quelle relative alla sussistenza delle condizioni dell'azione[27], è assorbita dalla questione inerente alla manifesta ricevibilità, ammissibilità, procedibilità e fondatezza del ricorso; questione, questa, che è per legge considerata assorbente anche solo in quanto consente di addivenire a una decisione, di rigetto del ricorso, più pronta e rapida perché fondata su una ragione più "liquida", risolvibile alla luce di quanto risulti manifestamente dagli atti di causa senza necessità di riscontri istruttori[28].

Da questo angolo visuale la scelta legislativa sottesa all'art. 49, co. 2 cpa appare chiara e risponde alla logica di far prevalere le ragioni di economia processuale "ad ogni costo", anche a discapito di altri valori fondamentali e del processo amministrativo, come per l'appunto il contraddittorio di cui vengono di fatti privati i controinteressati pretermessi.

Nel rapporto con l'art. 105 cpa, si rimarca, però, la differenza rispetto a quanto si verifica nel processo civile, nel quale, ai sensi dell'art. 354 comma 1, c.p.c., la violazione delle norme sul litisconsorzio necessario, non rilevata né dal giudice di primo grado, che non ha disposto l'integrazione del contraddittorio, né da quello di appello, che non ha provveduto a rimettere la causa al primo giudice ai sensi dell'art. 354, comma 1, c.p.c., vizia l'intero processo con l'annullamento di tutte le pronunce emesse e il conseguente rinvio al primo giudice[29].

Nel processo amministrativo, invece, con la previsione contenuta nell'art. 49 co. 2 cpa si ammette espressamente la pretermissione del litisconsorte necessario in caso di ricorso manifestamente inammissibile o infondato; pretermissione che sembrerebbe

---

motivi, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1, 218 e ss.; G. TROPEA, *L'ordine di esame delle questioni di merito nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2024, 3, 569; R. VILLATA, *L'ordine di esame dei motivi di ricorso nel pensiero di Antonio Romano Tassone*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2024, 779 e ss.

[27] Come rilevato da Cons. Stato, Ad. Plen. 25 febbraio 2014, n. 9 il combinato disposto degli artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., "*impone di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, ius postulandi, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione*".

[28] Ed è anche indifferente che la questione assorbente riguardi profili di rito ovvero di merito, quali quelli relativi alla ricevibilità, all'ammissibilità, ovvero relativi alla procedibilità o ancora alla fondatezza del ricorso.

[29] Eppure, persino nell'ambito del ricorso per cassazione, le ragioni di economia processuale e più precisamente legate all'esigenza di garantire una ragionevole durata hanno indotto, in caso di ricorso per cassazione *prima facie* infondato o inammissibile, a ritenere superflua la fissazione di un termine per la rinnovazione della notifica del ricorso ad una parte o per l'integrazione del contraddittorio nei riguardi di un litisconsorte pretermesso; e ciò nonostante l'assenza di una previsione espressa in tal senso. Cfr. Cass. civ., Sez. I, 30 settembre 2025, n. 26396, nonché Cass. n. 11825/2025, e sulla scia di già quanto statuito da Cass. Sez. Un., 22 marzo 2010, n. 8626 e da Cass. Sez. Un., 3 novembre 2008, n. 26373. L'orientamento giurisprudenziale fonda sull'assunto che, ove diversamente fosse concesso un termine per l'integrazione del contraddittorio pure nell'ipotesi di ricorso manifestamente infondato o inammissibile, si avrebbe un inutile aggravio di spese e un allungamento dei tempi di definizione del giudizio di cassazione senza alcun beneficio per la garanzia dell'effettività dei diritti processuali delle parti. Per riferimenti al giudizio civile si veda M. PAGNOTTA, *Brevi note in tema di litisconsorzio necessario e decisione del giudice di non integrare il contraddittorio*, in *Scritti in onore di Bruno Sassani*, Pisa, 2022, 179 e ss.

essere imposta dalla norma che stabilisce chiaramente che l'integrazione del contraddittorio "non è ordinata" e non che "può non essere ordinata", senza lasciare spazio a una diversa valutazione da parte del giudice. Sicché la mancanza del contraddittorio non invalida la sentenza del giudice che abbia correttamente applicato la norma e non può dunque determinare la regressione del processo in primo grado.
Invero, per il tramite dell'art. 49, co. 2 fa il suo ingresso anche nel processo amministrativo "*quello spirito di prevalenza della sostanza sulla forma, e l'attenzione per l'economia e la speditezza a cui l'articolo 21-octies della legge n. 241 del 1990 ci ha abituato quanto al procedimento*"[30].
È pur vero, tuttavia, che l'art. 49 co. 2 opera in modo differente rispetto all'art. 21-octies co. 2 l. n. 241 del 1990, posto che, diversamente dalla norma procedimentale che impone di verificare che il contenuto dispositivo della decisione non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, non impone di svolgere il medesimo giudizio controfattuale volto a verificare se l'esito decisionale della pronuncia giurisdizionale sarebbe stato o meno lo stesso anche ove fosse stato integrato il contraddittorio. L'integrità del contraddittorio è, infatti, a priori considerata irrilevante per il sol fatto che il ricorso è "manifestamente" irricevibile, improcedibile, inammissibile o infondato. Ciò in quanto la partecipazione di un controinteressato è reputata inutile a fronte di un provvedimento giudiziale di rigetto, che non potrebbe produrre effetti sfavorevoli per il singolo.

4. Gli orientamenti giurisprudenziali sul vizio del contraddittorio nel rapporto con l'art. 105 cpa: rilievi critici

Proprio con riferimento al combinato disposto degli artt. 49 co. 2, 95 co. 5 e 105 cpa, tuttavia, si registrano orientamenti giurisprudenziali, sovente ondivaghi e contrapposti, che confermano le incertezze sollevate dal quadro delle regole processuali, e che potrebbero dimostrare come il principio del contraddittorio nel processo amministrativo abbia subito un processo di progressivo svilimento, unitamente alla restrizione della nozione di parte processuale; tanto da indurre a riconsiderare il principio del contraddittorio nel processo amministrativo come principio "dimidiato" nella sua portata dalle numerose sue deroghe.
Gli orientamenti giurisprudenziali in tema possono, inoltre, essere analizzati proprio alla luce del ridimensionamento della "mancanza del contraddittorio" quale ipotesi di annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice, con conseguente sottrazione del doppio grado di giudizio per quelle parti - ovvero i controinteressati pretermessi- che non siano state evocate in primo grado; e consentono di concludere nel senso della necessità di una maggiore tipizzazione delle condizioni di operatività dell'art. 49, co. 2 cpa, specialmente in relazione alla previsione dell'annullamento in

[30] Così D. CORLETTO, *Art. 105*, in A.Quaranta - V. Lopilato (a cura di), *Il processo amministrativo*, Milano, 2011, 818

appello della sentenza con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 105 cpa, anche al fine di evitare che la soluzione di questioni di ordine processuale venga affidata a un eccessivo margine interpretativo giurisprudenziale, sovente basato sul richiamo di clausole generali e principi ovvero di più generali valori sottesi al processo, come l'esigenza di speditezza ed economicità del giudizio, che vengono assunti come regole interpretative per la soluzione di casi concreti[31].

In presenza di norme che, come l'art. 105 cpa, pur seguendo una tecnica normativa di enumerazione tassativa, impiegano comunque formule generiche[32], come quella della "mancanza del contraddittorio", si fronteggiano indirizzi giurisprudenziali che giungono a conclusioni differenti circa la portata del vizio della mancanza del contraddittorio, arrivando ad ammettere, talvolta, la necessità di rimettere la causa al giudice di primo grado, talvolta anche la possibilità di una sanatoria in appello della mancanza del contraddittorio senza necessità di rimettere la causa al giudice di primo grado. Le soluzioni decisionali diverse implicano, però, un'applicazione della previsione dell'annullamento della sentenza con rimessione al primo giudice *secundum eventum litis* e che sovente attiene, come si dirà, a situazioni processuali analoghe se non identiche nei presupposti.

È significativo, inoltre, che i differenti orientamenti giurisprudenziali variamente invocano la prevalenza di interessi opposti tra loro come quello della ragionevole durata del giudizio, per restringere l'operatività del principio doppio grado di giudizio nell'ipotesi in cui sia mancato il contraddittorio[33]. Di modo che il valore processuale che si intende soddisfare, che potrebbe al più reggere la selezione di una disposizione normativa come opzione di una determinata scelta legislativa, finisce per ricevere nell'applicazione giurisprudenziale un ruolo improprio di parametro di riferimento nell'interpretazione delle norme processuali[34].

I differenti orientamenti giurisprudenziali riguardano, infine, persino le modalità di

---

[31] Cfr. F. SAITTA, *Interprete senza spartito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli, 2023, 294 e ss., che evidenzia come l'art. 105 cpa abbia attribuito al giudice amministrativo un margine di apprezzamento decisamente ampio (ben più ampio rispetto alla formulazione contenuta nella precedente legge processuale n. 1034 del 1971); il che è dovuto all'inserimento nella previsione codicistica di formule aperte e indeterminate che finiscono per pregiudicare certezza e prevedibilità nell'applicazione della regola processuale. Nello stesso senso, con particolare riferimento alla vaghezza di espressioni come "nullità della sentenza" e "lesione del diritto di difesa" che offrono spazio per l'estensione a livello interpretativo delle ipotesi di rimessione al primo giudice, cfr. M. MAGRI - E. ZAMPETTI, ***Motivazione "apparente" della sentenza e controllo giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa (nota a Consiglio di Stato, Sezione III, 16 novembre 2023, n. 9824), in Giustizia Insieme, 2/2024, 163 ss.***

[32] Come rilevato da S. PERONGINI, *Le impugnazioni*, cit., p. 281.

[33] Sul tema cfr. E. ZAMPETTI, *Lesione del diritto di difesa e principio del doppio grado nel processo amministrativo. Studio sugli esiti del giudizio di appello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 153 e ss.).

[34] Secondo quanto osservato da S. PERONGINI, *Le impugnazioni*, cit., p. 282, "va aggiunto che si addebita alla rimessione al primo giudice l'intollerabile effetto di allungare inesorabilmente i tempi della definizione della lite […] l'interpretazione di un istituto giuridico non può essere condizionata da eventuali inconvenienti pratici ai quali darebbe luogo l'accoglimento di una tesi, al posto di un'altra. Questa finalità può determinare le scelte legislative, ma non può costituire parametro di riferimento nell'interpretazione".

ISSN 2036-7821

applicazione da parte del giudice di primo grado dell'art. 49 co. 2 cpa, su cui v'è incertezza, e che, secondo una tesi, si afferma debba avvenire in modo esplicito, pena la mancata integrità del contraddittorio e la conseguente applicazione "piena" dell'art. 105 cpa[35]; mentre, secondo altra tesi, pur in assenza di richiami espliciti alla norma, la decisione di omettere l'integrazione del contraddittorio potrebbe essere anche implicita nella decisione di rigetto del ricorso, proprio in quanto non si può escludere che il giudice, per assolvere a ragioni di economia processuale, pur senza invocare apertamente l'operatività dell'art. 49 co. 2 cpa, abbia deciso di rigettare il ricorso senza integrare il contraddittorio[36]. Il che significherebbe ammettere, tuttavia, che il giudice non sia nemmeno tenuto ad esplicitare le ragioni per le quali ha ritenuto di applicare l'art. 49 co. 2 cpa per escludere l'integrazione del contraddittorio, riconoscendo che il contraddittorio possa essere legittimamente non integrato in ogni ipotesi di rigetto del ricorso.

4.1 Il vizio del contraddittorio come vizio totalmente ininfluente

Orbene, secondo un primo orientamento giurisprudenziale il vizio della mancanza del contraddittorio potrebbe essere un vizio "totalmente ininfluente" sia in primo che in secondo grado. Ciò laddove il giudice di primo grado, applicando l'art. 49 co. 2 cpa, non abbia integrato il contraddittorio ritenendo il ricorso manifestamente infondato, o irricevibile, inammissibile o improcedibile, ed anche il giudice di appello conferma la decisione di rigetto del giudice di primo grado[37]. In tal senso, rileverebbe la disposizione dell'art. 95 co. 5 cpa che, derogando alla regola generale secondo cui il giudice di appello, quando ritenga il contraddittorio incompleto in tutti i casi previsti dal comma 1[38], ordina l'integrazione del contraddittorio, ammette che il Consiglio di Stato "*possa*" non ordinare l'integrazione del contraddittorio[39], "*se riconosce che l'impugnazione è manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, quando l'impugnazione di altre parti è preclusa o esclusa*". La norma, dunque,

[35] In tal senso in giurisprudenza si veda Cons. Stato, Sez. V, 1 ottobre 2025, n. 7662; nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 17 giugno 2025, n. 5269 sembra imporre che l'applicazione art. 49 co. 2 debba risultare in sentenza o con un riferimento alla citata disposizione normativa o con impiego di avverbi quali "manifestamente" o "palesemente" nella decisione di rigetto del ricorso.

[36] Così sembra ammettere un'applicazione anche solo implicita dell'art. 49 co. 2 cpa, Cons. Stato, **Sez. IV, 15 novembre 2021, n. 7570**, in *Il Foro amm.*, 11, 2021, 1722. Nello stesso senso anche Cons. Stato, Sez. II, 15 luglio 2020, n. 4578.

[37] Soluzione giurisprudenziale che si rinviene già in Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 688.

[38] Secondo il comma 1 dell'art. 95 cpa l'impugnazione della sentenza pronunciata in causa inscindibile o in cause tra loro dipendenti è notificata a tutte le parti in causa e, negli altri casi, alle parti che hanno interesse a contraddire; mentre il comma 2 dell'art. 95 cpa dispone che l'impugnazione deve essere notificata ad almeno una delle parti interessate a contraddire a pena di inammissibilità.

[39] La norma, dunque, non prevede che il giudice "debba" non ordinare l'integrazione del contraddittorio, senza imporre un divieto di integrazione del contraddittorio che, invece, sembrerebbe essere suggerito dalla lettera dell'art. 49 co. 2 cpa secondo cui "non è ordinata" (mai e senza possibilità di decisione alternativa facoltativa) l'integrazione del contraddittorio.

ISSN 2036-7821

ammette l'omessa integrazione del contraddittorio anche in appello, allorché l'impugnazione sia manifestamente inammissibile, irricevibile, improcedibile o infondata. Nello stesso militerebbero oltretutto argomenti che fanno leva sull'esigenza di economia processuale e l'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa esteso anche al giudizio di appello in forza del rinvio interno di cui all'art. 38 cpa[40]. Ma soprattutto l'omessa integrazione del contraddittorio in appello, senza disporre l'annullamento con rinvio, fonderebbe sulla seguente presunta identità di *ratio* tra l'art. 49 co. 2 cpa, riguardante il primo grado, e l'art. 95, riguardante l'appello: sia in ipotesi di rigetto del ricorso in primo grado che di rigetto dell'appello, l'integrazione del contraddittorio potrebbe escludersi nei confronti del controinteressato, in quanto, si ritiene -ma con tutte le perplessità che si esporranno nel prosieguo-, quest'ultimo non subisce alcun pregiudizio dalla mancata partecipazione a un giudizio che si conclude, sia in appello che in primo grado, con una pronuncia di rigetto del ricorso; in quanto alcun pregiudizio gli deriverebbe da una pronuncia che non annulla il provvedimento amministrativo che il controinteressato ha interesse a conservare.
L'orientamento giurisprudenziale richiamato delimita, dunque, l'ambito operativo della "mancanza del contraddittorio" come vizio non sempre invalidante ai sensi dell'art. 105 cpa ed anzi totalmente ininfluente nell'ipotesi di doppio rigetto in primo e in secondo grado; ammettendo che che l'omessa integrazione del contraddittorio si possa giustificata, non solo nel giudizio di primo grado, rispetto al quale c'è una norma (per l'appunto l'art. 49 co. 2 cpa) che chiaramente esclude l'integrazione del contraddittorio; ma anche nel giudizio di appello, rispetto al quale, però, l'art. 95, co. 5 cpa prevede soltanto che il Consiglio di Stato "possa" -e dunque non sia tenuto a- non ordinare l'integrazione del contraddittorio, allorché l'impugnazione della sentenza, al pari del ricorso in primo grado, sia manifestamente infondata (o irricevibile, inammissibile o improcedibile); la norma, però, non è neppure di così chiara applicazione, posto che l'integrazione del contraddittorio è quella disposta dal comma 3 dell'art. 95 co. 3 cpa, che riferisce delle "parti in causa" (di cui al comma 1) come destinatarie dell'ordine di integrazione, tra le quali occorrerebbe far rientrare anche il controinteressato pretermesso in primo grado[41].

4.2 La mancanza del contraddittorio come vizio della sentenza parzialmente influente

La mancanza del contraddittorio dovrebbe essere invece vizio influente agli effetti

[40] Trattasi della evidente trasposizione della medesima regola declinata dall'art. 49 per il primo grado di giudizio, con la chiara finalità di evitare formalità superflue e un inutile dispendio di attività processuale. Il meccanismo, peraltro, troverebbe comunque applicazione nel giudizio di impugnazione giusta il rinvio cd. "interno" contenuto nell'art. 38 del codice, che consente in ogni caso di attingere alle regole generali del giudizio di primo grado di cui al Libro II dello stesso anche nelle impugnazioni e nei riti speciali. In tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. III, 17 settembre 2021, n. 6321.

[41] Cfr. anche D. CORLETTO, *Art. 105*, cit., p. 817.

dell'art. 105 cpa allorché il ricorso di primo grado sia stato rigettato con omessa integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 49 co. 2 cpa, e il giudice di appello ritenga, invece, che il ricorso non fosse infondato (o inammissibile, irricevibile o improcedibile), e che dunque l'appello andasse accolto; e di conseguenza il giudice di appello non potrebbe decidere in riforma della sentenza di primo grado ma dovrebbe annullare la sentenza impugnata con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 105 cpa[42].

Eppure, in senso opposto, si è consolidato un orientamento giurisprudenziale secondo cui – sempre laddove il contraddittorio sia incompleto fin dal giudizio di primo grado e il giudizio si sia concluso con una pronuncia di rigetto del ricorso per effetto dell'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa - il giudice di appello, anche ove ritenga che il ricorso in primo grado fosse fondato e che dunque il giudice di primo grado avrebbe dovuto integrare il contraddittorio[43], potrebbe (*rectius* dovrebbe) non annullare la pronuncia impugnata con rinvio al primo giudice nonostante la rilevata mancanza del contraddittorio. Il giudice di appello potrebbe, cioè, decidere il merito del giudizio in riforma della sentenza viziata da mancanza del contraddittorio, integrando il contraddittorio anche solo direttamente in appello[44]. Senza l'annullamento con rinvio, tuttavia, il controinteressato, già pretermesso in primo grado, al quale è esteso il contraddittorio in secondo grado, partecipa al giudizio soltanto in grado di appello, e, dunque, senza la possibilità di beneficiare del doppio grado di giudizio, subisce una decisione di accoglimento del ricorso; decisione, questa, che pure lo pregiudica in quanto, nell'ambito del giudizio impugnatorio, annulla un provvedimento amministrativo a lui favorevole.

L'orientamento giurisprudenziale testé richiamato fa principalmente leva sulle esigenze di economicità del giudizio, che giustificherebbero un'interpretazione estensiva degli artt. 95 co. 3 cpa e 49 co. 2 cpa., che risultano applicabili in appello con la possibilità del Consiglio di Stato di decidere in riforma della sentenza impugnata senza rimettere la causa al primo giudice (come imporrebbe, invece, l'art. 105 cpa per "mancanza del contraddittorio"), nonostante il contraddittorio sia mancato sin dal

[42] Ed è questo l'orientamento della dottrina all'indomani dell'introduzione della disposizione codicistica. Sul punto, a fronte del pericolo che l'art. 49, co. 2, c.p.a. potesse sottrarre alle parti un grado di giudizio, già A. ROMANO TASSONE, *Il contraddittorio,* cit., 390, riteneva che "*questa temuta evenienza possa agevolmente scongiurarsi, e che il giudice d'appello non possa pronunciarsi sul merito del ricorso, ma sia comunque tenuto, nel caso non condivida la sentenza appellata, a rimettere gli atti al giudice di prime cure*".

[43] Ritenendo dunque che il giudice di primo grado ha erroneamente dichiarato il ricorso inammissibile, o irricevibile o improcedibile, senza integrare il contraddittorio

[44] Si veda in tal senso già Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2021, n. 7172. Nello stesso senso ordinanza Cons. Stato, Sez. II, 5 aprile 2024, n. 3126. Non mancano tuttavia pronunce contrarie, come ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, 17 settembre 2021, n. 6321, che ritiene debba applicarsi l'art. 105 cpa se non emerge la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso in appello.

ISSN 2036-7821

primo grado[45]. Seguendo detta soluzione giurisprudenziale, un principio, pur di rilevanza costituzionale, come quello della ragionevole durata del processo, funge da parametro ermeneutico delle norme processuali con plurimi effetti interpretativo-applicativi (ossia l'applicazione in appello dell'art. 49 co. 2, l'interpretazione estensiva dell'art. 95 co. 2 e l'interpretazione restrittiva dell'art. 105 cpa), e finisce con il prevalere su un altro principio, sebbene anch'esso di rilevanza costituzionale nella giustizia amministrativa, quale quello del doppio grado di giudizio. La violazione dell'art. 49 co. 2 cpa, da vizio sempre ininfluente nel caso di rigetto del ricorso sia in primo che in secondo grado, diventa, nel caso di rigetto del ricorso in primo grado e di accoglimento dell'appello, vizio parzialmente rilevante: irrilevante agli effetti dell'art. 105 cpa, non imponendo l'annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice, ma rilevante nel giudizio di appello nel quale si impone l'integrazione del contraddittorio, con effetti di sanatoria dell'originaria (in primo grado) mancanza del contraddittorio.

In questa ultima fattispecie processuale, tuttavia, diversamente dall'ipotesi di duplice rigetto del ricorso sia in primo che in secondo grado, non si può invocare l'identità di ratio a sostegno dell'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa anche in appello, poiché, mentre si potrebbe affermare che il controinteressato non subisca pregiudizio da un rigetto del ricorso confermato anche in appello, altrettanto non si può sostenere allorché al controinteressato sia negata la partecipazione al giudizio di primo grado se poi l'esito decisionale del giudizio di primo grado (di rigetto del ricorso) venga riformato in appello; non foss'altro perché al controinteressato è negata la partecipazione a un primo grado i cui effetti decisionali, non pregiudizievoli e dunque alla base dell'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa, vengono sostituiti da una decisione in appello opposta, che accoglie il ricorso senza garantire il doppio grado di giudizio al controinteressato.

Sotto altro profilo si può rilevare come l'applicazione dell'art. 49, co. 2, c.p.a. anche in appello, con la contestuale disapplicazione dell'art. 105, c.p.c., nonostante la "mancanza del contraddittorio" in primo grado, comporta anche il venir meno della funzione di *revisio prioris instantiae* propria dell'appello, e l'accentuarsi del modello di impugnazione come *novum iudicium* sulla medesima controversia[46].

Ne deriva una differenza di regime ancor più evidente rispetto al processo civile, ove ai sensi dell'art. 354 co. 1 cpc la violazione delle norme sul litisconsorzio necessario, allorché non sia stata rilevata dal giudice di primo grado, ovvero neppure dal giudice

[45] In questo senso Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2021, n. 7172 chiaramente secondo cui "*E' proprio la richiamata esigenza di economicità del giudizio* […] *che induce, nel caso in esame, a ritenere possibile integrare il contraddittorio nella fase di appello, senza rimandare, annullando la sentenza, di nuovo la questione al Tar*". In senso critico si richiama E. ZAMPETTI, *Lesione del diritto di difesa e principio del doppio grado nel processo amministrativo*, cit., 153 e ss.

[46] Sulla configurazione dell'appello come maggiormente aderente al modello della *revisio prioris instantiae* più che allo schema del *novum iudicium* si veda E. ZAMPETTI, *Lesione del diritto di difesa e principio del doppio grado nel processo amministrativo*, Napoli, 2020, p. 142.

ISSN 2036-7821

di appello, vizia l'intero processo con conseguente annullamento di tutte le pronunce emesse e rinvio al primo giudice[47]; mentre nel processo amministrativo la pretermissione del controinteressato, che è pure litisconsorte necessario, non determina sempre la regressione del processo in primo grado, potendo ammettersi una "sanatoria" dell'invalidità del giudizio di primo grado, ossia la mancanza del contraddittorio, con una integrazione del contraddittorio anche solo direttamente in appello[48]. E, in termini coerenti con la soluzione giurisprudenziale, appena delineata, che considera il vizio dell'incompletezza del contraddittorio come solo parzialmente influente, si è pure sostenuto che anche in ipotesi di opposizione di terzo da parte del controinteressato non si debba disporre l'annullamento con rinvio al primo giudice, considerando ormai integrato il contraddittorio anche solo in appello[49].
È pur vero che, in ipotesi di annullamento con rinvio al primo giudice per erronea applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa, la decisione del giudice di appello presuppone comunque una valutazione nel merito del ricorso, nel senso della sua fondatezza, opposta rispetto a quella assunta dal giudice di primo grado e che potrebbe condizionare, se non addirittura vincolare, la decisione del primo giudice ove a questi fosse rimessa la decisione in seguito ad annullamento con rinvio[50]. Tuttavia, come si è detto, evitando l'annullamento con rinvio e ammettendo la decisione in appello, si toglie al controinteressato il doppio grado di giudizio.
L'orientamento che ammette la possibilità di integrare il contraddittorio direttamente in appello, inoltre, non considera anche l'eccezionalità dell'art. 49 co. 2 cpa che si sostanzia sia nella deroga a un principio generale quale quello della completezza del contraddittorio sia nel fatto di prevedere una ipotesi tipica di assorbimento di una questione di rito, quale quella di integrazione del contraddittorio, da parte di una questione di merito[51]. Il che conferma che l'applicazione della norma andrebbe circoscritta soltanto al primo grado di giudizio, senza possibilità di una sanatoria in appello della mancanza del contraddittorio in quanto non contemplata espressamente dal dato positivo.

4.3 La mancanza del contraddittorio come vizio della sentenza totalmente influente

In giurisprudenza, si ritiene che sia invece ancora diverso il caso in cui il ricorso di primo grado sia stato accolto e ciononostante non sia stato integrato il contraddittorio, poiché in tale ipotesi la mancanza del contraddittorio sarebbe un

[47] In tal senso Cass. civ., sez. III, 22 febbraio 2021, n. 4665.
[48] Eppure, si potrebbe almeno in astratto affermare che l'art. 105 c.p.a. prevede un novero di ipotesi di regressione del processo ben più ampio di quello contemplato dall'art. 354 c.p.c.; così l'Adunanza Plenaria, sentenza del 20 novembre 2025 n. 16.
[49] Cons. Stato, Sez. IV, 15 novembre 2021, n. 7570.
[50] Si tratta del rischio paventato da D. CORLETTO, *Art. 105*, cit., p. 817.
[51] Sulla eccezionalità della norma rispetto all'integrità del contraddittorio già G. GALLONE, *Criterio della "ragione più liquida" e processo amministrativo tra applicazioni giurisprudenziali ed auspici di sistema*, cit.

ISSN 2036-7821

vizio "totalmente influente"; nel senso che il giudice di appello, anche a prescindere dall'esito del giudizio di appello se di accoglimento o di rigetto, è tenuto sempre ad annullare la pronuncia con rinvio al primo giudice[52].

Senonché, seguendo gli orientamenti giurisprudenziali delineati, la mancanza del contraddittorio finisce per assurgere a vizio a geometria variabile, a seconda dei casi influente, parzialmente ininfluente o del tutto ininfluente, senza che però vi sia una ragione fondante di diritto positivo che giustifichi le divergenti soluzioni giurisprudenziali citate, le quali appaiono piuttosto orientate dai richiami alle esigenze di politica processuale di economicità e ragionevole durata dei giudizi. Il risultato è però l'applicazione di regimi processuali differenti a fattispecie tendenzialmente analoghe[53]; come nel caso del ricorso che sia stato reputato fondato in primo grado senza integrazione del contraddittorio rispetto al quale non si vede il perché debba applicarsi l'art. 105 cpa, diversamente da quanto avviene nell'ipotesi del ricorso erroneamente rigettato in primo grado ma che avrebbe dovuto essere accolto, rispetto alla quale, secondo la giurisprudenza richiamata, si nega l'annullamento della pronuncia con rimessione della causa al primo giudice.

La fattispecie di ricorso accolto in primo grado senza integrazione del contraddittorio dovrebbe piuttosto valutarsi diversamente a seconda che il giudice di appello ritenga anch'esso che il ricorso fosse fondato; nel qual caso, tuttavia, non vi sarebbero dubbi che il giudice non possa rigettare l'appello senza disporre l'annullamento con rinvio al primo giudice per "mancanza del contraddittorio" ai sensi dell'art. 105 cpa per assicurare la partecipazione del controinteressato rispetto a una pronuncia che lo pregiudica. Più discussa è, invece, l'ipotesi in cui il ricorso sia stato accolto in primo grado, senza integrazione del contraddittorio, ma il giudice di appello ritiene che il ricorso in primo grado andava rigettato, poiché si rientra in una fattispecie agli effetti analoga a quella, che si è descritta, di vizio della mancanza del contraddittorio totalmente ininfluente, in cui sia il primo giudice che il giudice di appello ritengono il ricorso infondato. Senonché, mentre rispetto a questa ultima ipotesi la giurisprudenza ha ritenuto di non disporre l'annullamento con rinvio, nel diverso caso di ricorso considerato dal primo giudice fondato e dal secondo giudice infondato, si dovrebbe sempre disporre l'annullamento con rinvio ex art. 105 cpa; con il risultato, in questo caso, già paventato, che il giudice di primo grado, dinanzi al quale il giudizio regredisce, si troverebbe a subire il condizionamento della pronuncia di appello, e possa, in sede di rinvio, a sua volta rigettare il ricorso[54].

---

[52] Cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 22 maggio 2025 n. 4428 in *www.giustizia-amministrativa.it*

[53] L'elaborazione giurisprudenziale conferma che, con l'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa, il contraddittorio nel processo amministrativo si presenta ad "ad assetto variabile", con la conseguente applicazione della rimessione al primo giudice viene "secundum eventum litis"; in tal senso, D. CORLETTO, *Art. 105*, cit., 817.

[54] Ma in questo caso avremmo un'ipotesi di rigetto del ricorso con estensione del contraddittorio al controinteressato e quindi con un contraddittorio completo, con una chiara disparità di regime processuale

ISSN 2036-7821

5. Riflessioni conclusive

Le deroghe alla completezza del contraddittorio, enucleate, per un verso, nella limitazione delle parti necessarie sulla base del criterio formale (ex art. 41 co, 2 cpa) e, per altro verso, nella possibilità di non integrare il contraddittorio prevista dall'art. 49 co. 2 cpa, potrebbero portare a concludere che nel processo amministrativo il contraddittorio riceve una protezione dimidiata e inferiore se confrontata con le garanzie che alla completezza del contraddittorio vengono apprestate dal codice di procedura civile.

Anzitutto, la delimitazione delle parti necessarie alle sole parti-controinteressati individuati sulla base del criterio formale di cui all'art. 41, co. 2 cpa, determina uno "scollamento" tra la cerchia dei soggetti titolari di interessi sostanziali implicati nel processo e la garanzia del contraddittorio processuale[55]. Ciò tanto più se si considera che, come si è anticipato, è diffusa, anche in giurisprudenza, l'affermazione secondo cui i soggetti nei confronti dei quali va integrato il contraddittorio (successivo) ex art. 49 cpa sono i medesimi nei cui confronti occorre instaurare il contraddittorio (originario) con la notifica del ricorso. Si è però anticipato che una parte della giurisprudenza ha considerato necessario integrare il contraddittorio anche al controinteressato successivo, così dando spazio a una maggiore estensione applicativa dell'art. 105 cpa nella parte in cui prevede come ipotesi di rimessione al primo giudice la "mancanza del contraddittorio"; mancanza del contraddittorio che, peraltro, è anch'essa espressione tanto vaga e generica da farvi rientrare, secondo un più esteso orientamento giurisprudenziale, non solo i profili "genetici" del vizio nell'accezione promossa dall'Adunanza Plenaria del 2018, ma anche ogni altra, benché non espressamente nominata, "*compromissione significativa del diritto di difesa della parte interessata*"[56]; formula, questa, amplissima perché in grado di comprendere anche ipotesi ulteriori rispetto a quelle "tipiche" che si fanno rientrare nella nozione di "lesione del diritto di difesa" ex art. 105 cpa[57], e che, dunque, se portata alla sua massima estensione interpretativa, potrebbe condurre lo stesso art. 105 cpa ben al di fuori dal tracciato tassativizzante che il dato positivo intende segnare circoscrivendo la rimessione al primo giudice "soltanto" alle fattispecie ivi richiamate.

Ed, invero, al di là delle incertezze interpretative di cui le oscillazioni giurisprudenziali offrono traccia, il citato orientamento che estende il contraddittorio

rispetto alla diversa ipotesi in cui il ricorso fosse stato fin dal primo grado rigettato; nel qual caso il contraddittorio potrebbe non essere integrato.

[55] L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi sul processo amministrativo di legittimità e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 1, 181.

[56] Così espressamente Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2023, n. 3789; nella stessa direzione si pone anche Cons. Stato, Sez. IV, 13 settembre 2024, n. 7551.

[57] Secondo l'Adunanza Plenaria n. 10 del 2018 quelle rientranti nella "lesione del diritto di difesa" sono ipotesi "tipiche", riferite alla "menomazione dei diritti di difesa di una parte, che ha, tuttavia, preso parte al giudizio, perché nei suoi confronti il contraddittorio iniziale è stato regolarmente instaurato, ma, successivamente, nel corso delle svolgimento del giudizio, è stata privata di alcune necessarie garanzie difensive".

anche al controinteressato sostanziale successivo dovrebbe salutarsi con favore. L'integrazione del contraddittorio ai controinteressati è, infatti, sovente davvero possibile soltanto allorché ci si trovi in una fase avanzata del giudizio, ossia nella fase decisoria quando è ormai espletata l'istruttoria, sono state sviluppate le difese delle parti e sono stati depositati dall'amministrazione e dagli altri controinteressati quei documenti utili ai fini del giudizio che il più delle volte e nella fase iniziale del giudizio non sono noti allo stesso ricorrente; mentre l'integrazione del contraddittorio in modo altrettanto completo può risultare difficile, specie se la si vuole limitare ai soli controinteressati che siano individuabili soltanto dall'atto impugnato ai sensi dell'art. 41 co. 2 cpa, e dunque a fase solo iniziale del giudizio.
In ogni caso, occorre rilevare come le deroghe all'integrazione del contraddittorio, e tra queste anche quella prevista dall'art. 49 co. 2, cpa, con i loro riflessi in punto di disciplina sull'annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice, confermino che il processo amministrativo ben può svolgersi anche "in assenza delle parti". In assenza, anzitutto, di quelle parti che, pur essendo titolari di interessi attinti dalla vicenda sostanziale oggetto del processo, non sono considerate parti necessarie a cui va esteso il contraddittorio (originario e successivo) soltanto perché non sono "formalmente" individuabili sulla base dell'atto. Sicché, l'esistenza di una parte necessaria finisce per dipendere più da come si è svolto il procedimento amministrativo, all'esito del quale un controinteressato potrebbe non essere "individuabile" a causa di una carenza del materiale istruttorio ovvero potrebbe risultare "individuabile" un controinteressato alla luce dell'istruttoria svolta e della partecipazione in concreto assicurata, senza però comunque tener conto della concreta vicenda sostanziale[58]; di modo che la platea dei controinteressati formali-sostanziali si amplia se, ad esempio, è stata fatta una comunicazione di avvio del procedimento a uno di essi, ovvero se l'amministrazione ha eseguito accertamenti istruttori, rispetto a fatti e interessi sostanziali, di cui v'è traccia *formale* nella motivazione del provvedimento, che consentano di individuare un controinteressato dal contenuto dell'atto impugnato. Se così è, tuttavia, è evidente che anche il criterio formale, enucleato nella disciplina rinveniente dal combinato disposto degli artt. 27, 41 e 49 cpa, rischia di affidare l'identificazione delle parti necessarie sulla base di fattori, esterni al processo e variabili in concreto, dipendenti dallo svolgimento del procedimento e non dai concreti interessi sottesi alla vicenda oggetto del giudizio.
Il processo, tuttavia, secondo la previsione contenuta nell'art. 49 co. 2 cpa, non esiste più solo per le parti ma ben può svolgersi in assenza persino delle parti considerate "necessarie", nei confronti delle quali, almeno stando alla regola generale sulla completezza del contraddittorio, andrebbe altrimenti instaurato il contraddittorio

[58] In termini anche G. MANNUCCI, *Art. 27*, cit., p. 243.

originario e integrato quello c.d. successivo[59].

Ciò avvicina il processo amministrativo al procedimento amministrativo, il quale può concludersi senza la partecipazione di una parte e senza che ciò determini annullamento del provvedimento amministrativo[60]. Alla stessa stregua di quanto è previsto dall'art. 21-octies co. 2, l. n. 241/1990 rispetto alle violazioni di norme procedimentali ovvero rispetto all'omessa comunicazione di avvio del procedimento, ben può aversi anche una decisione giurisdizionale che, come il provvedimento amministrativo, non è annullabile allorché non sia stata assicurata la partecipazione delle parti[61].

La logica sottesa all'art. 49 co. 2 cpa è però diversa rispetto a quella propria dei vizi non invalidanti di cui all'art. 21-octies co. 2 l. n. 241/1990, posto che, come si è anticipato, diversamente dalla norma procedimentale, la previsione processuale sulla mancata integrazione del contraddittorio opera in ogni caso in cui si accerti che il ricorso fosse manifestamente inammissibile, improcedibile, irricevibile o infondato, senza dover appurare la rilevanza sostanziale che avrebbe avuto un contraddittorio completo su un diverso esito decisionale. La mancanza del contraddittorio è considerata dall'art. 49 co. 1 cpa *a priori* e in astratto irrilevante, poiché si ritiene che il controinteressato pretermesso non possa subire alcun pregiudizio da una decisione di rigetto del ricorso e dunque non possa avere interesse ad agire (*rectius* a resistere) in giudizio; non rileva neppure un giudizio controfattuale teso a verificare in concreto se la partecipazione del controinteressato pretermesso, al quale non viene esteso il contraddittorio, avrebbe potuto portare a una decisione giurisdizionale diversa.

Ciò tanto più se si ritiene che l'art. 49 co. 2 cpa rimetta al giudice la facoltà di decidere se integrare o meno il contraddittorio, anche ove ritenga che il ricorso sia manifestamente inammissibile, irricevibile, improcedibile o infondato. La norma stabilisce che l'integrazione del contraddittorio "non è ordinata", diversamente

---

[59] Si rammenta in tal senso quanto affermato da I.M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e «potere» dell'amministrazione,* in *Foro amm. Tar*, 2003, 1, 348, sulle differenze tra processo e procedimento amministrativo, secondo cui "*mentre il processo esiste per le parti, il procedimento prevede la partecipazione, ma non esiste per la partecipazione; con tutto quello che ne consegue*"

[60] Per una diversa ricostruzione dell'art. 21-octies, comma secondo, l. n. 241/1990, nel senso che ai vizi inerenti al contraddittorio viene assicurata una autonoma (rispetto agli altri vizi formali-procedurali) forma di invalidazione, improntata alla ricostruzione di una "*struttura normativa della funzione amministrativa, quale modello processuale di accertamento basato su un contraddittorio collaborativo-garantistico*", secondo cui ai fini dell'invalidazione è sufficiente che la violazione sia anche solo "potenzialmente" idonea a influire sul contenuto della decisione, in disparte l'effettiva idoneità degli apporti partecipativi a mutare la decisione intervenuta sulla prodizione/non produzione dell'effetto corrispondente al potere; cfr. A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, II-2, Torino, 2023, p. 114 e ss., e 119, secondo cui "*il modello di contraddittorio collaborativo-garantistico, pur differente da quello prettamente garantistico, non permette comunque un'obliterazione della partecipazione nell'ambito dell'ordine procedurale amministrativo*"; Id., *Considerazioni generali sui poteri amministrativi di secondo grado*, in *federalismi.it*, 19/2025, pp. 25-27

[61] Sull'accostamento tra art. 21-octies l. n. 241 del 1990 e art. 49 co. 2 cpa si è richiamato già D. CORLETTO, *Art. 105*, cit., 818.

dall'art. 95 co. cpa che, in appello, prevede che il giudice "possa", e quindi non debba, non integrare il contraddittorio qualora l'appello sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile e infondata. Nondimeno l'art. 49 co. 2 solleverebbe numerose criticità ove facesse dipendere da una decisione del giudice l'estensione del contraddittorio al controinteressato, poiché arriverebbe ad attribuire al giudice, e non alla legge, il potere di determinare se in concreto un singolo debba assumere il ruolo di parte del giudizio[62].

In ogni caso, seguendo l'impostazione delineata, l'art. 49 co. 2 cpa, nel qualificare la partecipazione del controinteressato come *a priori* ininfluente in caso di rigetto del ricorso, esclude che sia necessaria e rilevante una contraria valutazione in concreto degli interessi e dei diritti di difesa del controinteressato ovvero di un possibile apporto collaborativo che sulla decisione del giudice la partecipazione di tutte le parti nel processo avrebbe potuto fornire nel singolo giudizio; prevale piuttosto l'interesse a concludere il giudizio con una pronuncia che sia soltanto in astratto quella più giusta in quanto appaia, cioè sia "manifestamente", quella corretta, di rigetto. Non rileva, invece, neppure che l'estensione del contraddittorio ai controinteressati possa comunque estendere l'oggetto del giudizio, ampliandolo anche soltanto sotto il profilo dei motivi di rigetto o attraverso la proposizione del ricorso incidentale che la partecipazione del controinteressato potrebbe pure garantire[63].

Dall'angolo prospettico dell'art. 49, co. 2, cpa, l'integrità del contraddittorio, dunque, può solo garantire che le parti non vengano pregiudicate dalla mancata partecipazione al giudizio, mentre non è più funzionale a garantire il migliore accertamento della verità processuale e quindi non rileva nel senso di contribuire ad assicurare la giustizia e la correttezza in concreto della decisione del giudice[64].

Piuttosto, l'art. 49 co. 2 cpa potrebbe assumere valenza paradigmatica nel confermare un modello di processo amministrativo a contraddittorio "dimidiato", facendo

---

[62] In tal senso già A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, I, MILANO, 1962, 179 e 258, secondo cui "*in nessun caso si potrebbe ammettere in un processo di parti – e tale è sicuramente il processo amministrativo – un terzo soggetto, e il giudice è un terzo, a determinare presuntivamente e comunque autoritativamente la posizione di una parte nei confronti del giudizio, e cioè della decisione*"

[63] Cfr. E. ZAMPETTI, Lesione del diritto di difesa e principio del doppio grado nel processo amministrativo. Studio sugli esiti del giudizio di appello, Napoli, 2020, p. 152. E in tal senso già Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 1994 n. 13 in *Dir. proc. amm.*, 1996, 2, aveva rilevato come l'apporto dei controinteressati può sempre contribuire a "*consolidare i motivi posti alla base della decisione di rigetto*", anche attraverso la proposizione di un eventuale ricorso incidentale ampliativo del thema decidendum, perciò evidenziando che il principio del contraddittorio non può subire limitazioni anche qualora il ricorso fosse rigettato. In senso critico, evidenzia come l'art. 49 co. 2 cpa sia anche contrario ai canoni del giusto processo, in quanto sottrae al controinteressato di pronunciarsi su una questione, rilevata d'ufficio, finanche inerente alla irricevibilità/inammissibiltà del ricorso, che va sempre sottoposta al contraddittorio tra le parti; cfr. M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, 2013, 1, 100 e ss.

[64] Secondo l'idea già di D. CORLETTO, *La tutela dei terzi nel processo amministrativo*, Padova, 1992, 18; nello stesso senso già F. D'ALESSIO, *Le parti nel giudizio amministrativo*, Roma, 1915, 90, che evidenziava come il contraddittorio servisse ad "*assicurare la giustezza del risultato, ovverosia del provvedimento del giudice*".

ISSN 2036-7821

prevalere un interesse più generale, quale quello alla celerità ed economicità del giudizio, rispetto agli interessi dei singoli, la cui partecipazione è da una norma astratta, e non da una valutazione concreta del giudice, qualificata *a priori* come irrilevante soltanto perché il ricorso è manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato. Si è detto che la logica sottesa all'art. 49 co. 2 è di considerare inutile la partecipazione del terzo controinteressato rispetto a una pronuncia che, rigettando il ricorso e, quindi, non annullando il provvedimento amministrativo, non pregiudica l'interesse del controinteressato alla conservazione del provvedimento annullato.

La partecipazione del controinteressato, però, oltre a garantire l'estensione soggettiva del giudicato al controinteressato in quanto parte evocata in giudizio, potrebbe consentire l'estensione del giudicato sul piano oggettivo, favorendo, come si è detto, un ampliamento del *thema decidendum* attraverso l'ingresso di eventuali difese a sostegno ulteriori motivi di rigetto del ricorso, ovvero con la proposizione di un'eventuale ricorso incidentale; così dando luogo a un accertamento del rapporto in senso favorevole al controinteressato più completo poiché, in ipotesi di introduzione di motivi di rigetto del ricorso aggiuntivi da parte del controinteressato, riferito a profili ulteriori di validità dell'atto amministrativo[65]. Un giudicato di rigetto esteso anche al controinteressato, e ampliato nell'accertamento giudiziale a motivi ulteriori, è, dunque, in grado di determinare effetti preclusivi maggiori per l'amministrazione nell'eventuale esercizio del potere di annullamento d'ufficio del medesimo atto, rispetto all'ipotesi di un giudicato di rigetto che riguardi soltanto l'amministrazione e

[65] Ciò pur sempre ammettendo che il giudicato amministrativo ponga dei limiti all'esercizio dei poteri di autotutela; in tal senso si veda l'opinione di S. VALAGUZZA, *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 174-175 secondo cui "*l'amministrazione, come effetto della decisione di rigetto, non dovrebbe poter procedere in autotutela, ricorrendo all'annullamento d'ufficio, eliminando il provvedimento impugnato sul presupposto della sua illegittimità alla luce dei medesimi vizi che il giudice ha ritenuto non sussistenti, diversamente l'accertamento (sulla non annullabilità dell'atto in ragione dei motivi di ricorso esaminati) compiuto dal giudice verrebbe posto nel nulla*". Nello stesso senso già, E. CASETTA, *Sulla potestà di annullamento d'ufficio, direvoca e di rinuncia della pubblica amministrazione di fronte al giudicato amministrativo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, I, segn. pp. 188 e ss., secondo cui non può essere "*consentito alla parte, sia pure essa la Pubblica Amministrazione, di sfuggire a tale obbligatorietà dell'accertamento giurisdizionale, senza distruggere, alle basi, il concetto stesso di giudicato. Ove l'Amministrazione potesse sottrarsi al rispetto della decisione irrevocabile, attraverso l'esercizio della potestà di autoimpugnativa, od in qualsiasi altro modo, inutile ed erroneo sarebbe parlare di un giudicato amministrativo*". *Contra* F. BENVENUTI, *Giudicato (diritto amministrativo) (voce), in Enc. dir., XVIII, Milano, 1969, 905* secondo cui "*il giudicato favorevole all'amministrazione finisce col porsi non come impedimento di un riesame dell'atto da parte dell'amministrazione, ma come un punto o un momento di cui l'amministrazione deve tener conto ove sopravvenga un interesse all'esercizio della autotutela.* […] *Non occorre quindi "rinunziare" all'effetto favorevole del giudicato al fine di esercitare l'autotutela: questa non esige come premessa o presupposto logico che l'amministrazione rinunzi al giudicato, giacché quest'ultimo, per necessità del sistema, non si pone in funzione preclusiva nei confronti dell'autotutela.* […] *Ma proprio perché il giudice è legato a determinati motivi di ricorso esso non può impedire il riesame della validità dell'atto che, in quanto effettuato alla stregua dell'autotutela, avviene necessariamente sulla base di motivi differenti, perché legati all'interesse dell'amministrazione anziché all'interesse del privato*".

che dunque potrebbe avere effetti solo *intra partes*[66]. Basti considerare che nell'annullare d'ufficio un provvedimento accertato come valido da una pronuncia del giudice amministrativo, quantomeno rispetto alle questioni inerenti alla legittimità dell'atto che siano state esaminate in giudizio[67], l'amministrazione violerebbe una pronuncia giurisdizionale che produce effetti favorevoli, di rigetto del ricorso e di accertamento della validità dell'atto impugnato, in favore non solo della stessa amministrazione, ma anche del controinteressato parte del giudizio.

Si ritiene, però, possibile per l'amministrazione rinunciare agli effetti di una sentenza di rigetto che la vede vittoriosa in quanto abbia accertato la validità del provvedimento, ove la stessa amministrazione intendesse annullare d'ufficio il provvedimento ritenuto legittimo dal giudice. Siffatta soluzione, tuttavia, potrebbe ammettersi soltanto nell'ambito di un processo amministrativo bilaterale, che abbia coinvolto solo il ricorrente e l'amministrazione. Tuttavia, laddove il processo amministrativo abbia assunto carattere trilaterale o multilaterale, includendo tra le parti anche uno o più controinteressati, gli effetti favorevoli di una sentenza di rigetto, proprio perché non coinvolgono solo l'amministrazione, ma anche il controinteressato che abbia acquisito la qualità di parte del giudizio, non potrebbero più essere liberamente rinunciabili dalla stessa amministrazione per addivenire a una decisione di annullamento d'ufficio, pena la violazione degli effetti di un giudicato che si producono in favore anche di un soggetto terzo e distinto dalla stessa amministrazione; violazione del giudicato che, peraltro, potrebbe essere fatta valere con giudizio di ottemperanza dal controinteressato soltanto in quanto sia stato anche "parte" (ex art. 112, cpa che riferisce delle "parti") del giudizio della cui ottemperanza si tratta.

Tutto ciò conferma che il controinteressato ha interesse a partecipare al giudizio, finanche quando questa si concluda con una sentenza di rigetto e una sua pretermissione potrebbe pregiudicarlo nei rapporti con l'amministrazione che ha

---

[66] Sul tema dell'efficacia prodotta dal giudicato di rigetto rispetto all'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, si richiama S. VACCARI, *Attività amministrativa vincolata e giudicato*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2022, 10, 1, segn. pp. 137 e ss., il quale arriva a prospettare la possibilità per i controinteressati di far valere la nullità di un provvedimento di riesame che violasse il giudicato di rigetto che abbia accertato come valido il provvedimento (p. 139).

[67] Si potrebbe, tuttavia, affermare che il giudicato di rigetto copre non soltanto il dedotto ma anche il deducibile e di conseguenza si estenderebbe anche a "*tutte le questioni inerenti l'esistenza e la validità del rapporto dedotto in giudizio che siano state scrutinate anche implicitamente dal giudice per legittimare il fondamento giuridico della sua decisione definitiva*" (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058). In tal senso, in dottrina, si afferma che il giudicato di rigetto del ricorso conterrebbe un accertamento compiuto del rapporto, in senso favorevole all'amministrazione sulla validità dell'atto. Sul punto, cfr. G. GRECO, *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto: un aggiornamento sul tema*, in *Dir. soc.*, 2016, II, 225 e ss., secondo cui la pronuncia di rigetto della domanda di annullamento dell'atto vincolato per vizi formali e sostanziali "*prefigura una sentenza di rejezione idonea ad accertare compiutamente il rapporto, in senso favorevole all'amministrazione. Una sentenza, in altre parole, idonea a coprire il deducibile in ordine ai vizi sostanziali, dato che la relativa assenza costituisce un presupposto logico indefettibile dell'accertamento che il contenuto dispositivo dell'atto non avrebbe potuto essere diverso*".

ISSN 2036-7821

emanato l'atto, specialmente nella sede di un eventuale esercizio di poteri di riesame. Il che potrebbe portare a concludere che, oltre alle ragioni di economia processuale, in caso di rigetto del ricorso con applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa, a beneficiare della pretermissione del controinteressato è davvero soltanto l'amministrazione che potrebbe ritenersi non vincolata a un giudicato di rigetto che non estende i suoi effetti anche in favore del controinteressato.

Il quadro delineato, dunque, è coerente con una disciplina sulla completezza del contraddittorio nel processo amministrativo tesa a garantire la posizione processuale dell'amministrazione in modo più favorevole rispetto a quanto non avvenga per il controinteressato. E, in effetti, è suffiente considerare che i singoli, rispetto ai quali la mancata completezza del contraddittorio può essere sempre sanata e finanche essere legittimata, quantomeno da norme come l'art. 49 co. 2 cpa, sono solo i terzi controinteressati e giammai l'amministrazione resistente, alla quale il ricorso deve essere sempre notificato ai sensi dell'art. 41 cpa pena la sua irricevibilità, senza possibilità di porvi rimedio con i poteri previsti dall'art. 49 cpa; mentre è sufficiente che il ricorso venga notificato anche solo a un controinteressato, che peraltro potrebbe non sussistere (come parte necessaria) se non è identificabile formalmente in base all'atto impugnato. Sicché, in definitiva, un fenomeno di dimidiazione del contraddittorio nel processo amministrativo può registrarsi solo rispetto alla posizione dei terzi controinteressati e non dell'amministrazione la quale deve essere sempre evocata in giudizio[68]. E di ciò si ha ulteriore conferma nel regime degli effetti della sentenza che nel processo amministrativo, diversamente dal processo civile, ben possono prodursi *erga omnes* quando riguardino atti amministrativi dal contenuto inscindibile, e quindi anche nei confronti di soggetti, i controinteressati, che non sono stati evocati e non hanno acquistato la qualità di parte del giudizio[69].

---

[68] In tal senso, F. VOLPE, *Il processo amministrativo dalla prospettiva del cointeressato*, Torino, 2025, p. 35, che rileva la negazione dell'appartenenza del resistente e dei controinteressati a un'unica *societas litis*, ricostruendo anche le ragioni per le quali, diversamente dal giudizio civile, una sentenza pronunciata a contraddittorio incompleto è pienamente inefficace e non è dunque possibile assimilare il litisconsorzio necessario nel processo amministrativo a quello che avviene nel giudizio civile (pp. 37 e ss.).

[69] Nel processo amministrativo, infatti, la definizione degli effetti della pronuncia non viene ricollegata all'individuazione delle parti, nel senso che l'individuazione degli effetti della pronuncia che annulla l'atto impugnato dipende dagli effetti che produce l'atto stesso, purché l'atto plurisoggettivo sia inscindibile (come già rilevava A. ROMANO, *In tema di intervento nel processo amministrativo*, in *Foro amm*, 1961, I, 1248, infatti, "*la teoria dei limiti soggettivi di efficacia del giudicato nel processo amministrativo è delineata, oggi, in modo indipendente dalla teoria delle parti* […] *essa è ancorata obbiettivamente agli effetti dell'annullamento dell'atto impugnato: se questo incide nella sfera giuridica di più soggetti, anche il suo annullamento ha il medesimo ambito di efficacia, prescindendo completamente da chi è stato e chi non è stato parte del giudizio*". Di conseguenza, nel giudizio amministrativo il contraddittorio non è esteso alle parti nei cui confronti produce effetti la sentenza (salvi i casi di giurisdizione esclusiva, ove si ritiene, anche in giurisprudenza, che non vi possa essere una pronuncia produttiva di effetti se non con riferimento a tutti i soggetti litisconsorti; cfr. A. DI GIOVANNI, *Riflessioni sul litisconsorzio nel processo amministrativo: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, fasc. 2, 386 e ss.; sul tema si veda A. LOLLI, *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo*, Milano, 2002. L'efficacia del giudicato amministrativo relativo a un atto dal contenuto inscindibile si produce *ultra partes*, o, se si vuole, alle parti di cui all'art. 2909 c.c. intese però in senso sostanziale (cfr. C.

La medesima valenza sul piano sistematico, nel determinare la "dimidiazione" del contraddittorio rispetto ad alcune parti soltanto del giudizio, ossia i controinteressati, hanno certamente anche tutte quelle previsioni che delimitano la nozione di parte necessaria del giudizio amministrativo di primo grado rispetto ai soli controinteressati (oltre che sostanziali) che siano anche individuati nell'atto impugnato (formali); dette norme rispondono, per un verso, a una logica di semplificazione ed economicità alleggerendo i compiti gravanti su ricorrente e giudice nella ricerca di una platea di controinteressati potenzialmente vastissima considerata la multipolarità degli effetti prodotti dall'esercizio del potere e limitando, dunque, l'estensione del contraddittorio soltanto a quei soggetti che siano agevolmente individuabili; ciò pur a costo di pretermettere dal giudizio soggetti titolari di interessi incisi dagli effetti della pronuncia giurisdizionale, i quali incidono sul "rapporto" amministrativo oltre che "sull'atto"[70]; e, per altro verso, le medesime norme riflettono l'esigenza di offrire un certo grado di stabilità al giudicato amministrativo, che, altrimenti, a fronte di un contraddittorio troppo incerto nella sua estensione a parti non formalmente identificabili, verrebbe facilmente esposto a invalidazione, peraltro *sine die*, con conseguente rimessione al primo giudizio secondo quanto previsto dall'art. 105 cpa[71]. Tra le previsioni che restringono la nozione di contraddittorio processuale rientrano l'art. 102 cpa che ai fini dell'impugnazione distingue tra i soggetti legittimati a proporre appello, che sono parti necessarie ai sensi del comma 1, e l'interventore titolare di posizione giuridica autonoma, ossia il controinteressato sostanziale e quello c.d. successivo, ai sensi del comma 2; nonché l'art. 41 co. 2 cpa nella parte in cui, per le sole azioni di condanna, richiama come parti necessarie i controinteressati "beneficiari dell'atto illegittimo",

---

CACCIAVILLANI, *Il giudicato*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, IX ed., 2023, 660). In giurisprudenza TAR Campania, Napoli, Sez. III, 21 luglio 2021, n. 5056 secondo cui "*L'annullamento giurisdizionale di uno strumento urbanistico disposto per vizi del procedimento di formazione del piano stesso o per vizi sostanziali che lo rendono illegittimo nel suo insieme ha efficacia erga omnes e si estende a tutti i soggetti interessati dalla pianificazione, e cioè, dalla realizzazione degli interventi edilizi e dei connessi procedimenti espropriativi; invero, la sentenza di annullamento del G.A., che per i limiti soggettivi del giudicato in via ordinaria esplica i propri effetti solo tra le parti in causa, acquista efficacia erga omnes qualora gli atti impugnati siano a contenuto generale e inscindibile, giacché gli effetti dell'annullamento in questo caso non possono essere circoscritti ai soli ricorrenti, essendosi in presenza di un atto unitario sostanzialmente e strutturalmente, il quale non può esistere per taluni e non esistere per altri*".

[70] La ragione è dunque anzitutto di evitare che il ricorrente debba svolgere indagini troppo gravose nella ricerca dei controinteressati cui notificare l'atto introduttivo del giudizio, rischiando, peraltro, l'inammissibilità del ricorso in caso di mancata individuazione del controinteressato; cfr. già W. TROISE MANGONI, *L'opposizione ordinaria del terzo nel processo amministrativo*, Milano, 2004, 222. Da altra prospettiva più ampia, è però interesse dello stesso ricorrente, e quindi non soltanto del terzo, che venga correttamente instaurato il contraddittorio perché si ottenga una pronuncia giurisdizionale utile, in quanto efficace ed immutabile; cfr. sul punto M. RAMAJOLI, *Riflessioni in tema di interveniente e controinteressato nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 164.

[71] In termini analoghi, rispetto alla più generale possibilità che l'omessa integrazione del contraddittorio possa minare la stabilità della sentenza, già C. CACCIAVILLANI, *Profili soggettivi* cit., 30. Si vedano richiami ai principi di economia processuale nella giurisprudenza più recente; Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2023, n. 622.

con un evidente rinvio a un criterio sostanziale inerente al rapporto controverso, distinto e più esteso rispetto al criterio formale, dell'individuazione nell'atto, in forza del quale lo stesso art. 41, co. 2 cpa, restringe la categoria del controinteressato-parte necessaria dinanzi all'azione di annullamento dell'atto[72].

Ciò premesso, si è, inoltre, anticipato che in giurisprudenza la limitazione delle parti necessarie e l'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa hanno immediati riflessi anche rispetto alla restrizione dell'ambito operativo dell'art. 105 cpa e della rimessione della causa al giudice di primo grado. Sicché, secondo la giurisprudenza innanzi richiamata, la mancanza del contraddittorio può essere addirittura sanata in appello, con l'integrazione del contraddittorio al controinteressato pretermesso in primo grado, ovvero addirittura in seguito alla sua opposizione di terzo, senza annullare la sentenza con rinvio al primo giudice. La conseguenza è, però, che, seguendo l'indirizzo giurisprudenziale segnalato, prevalgono le ragioni di economia processuale rispetto a quella della completezza del contraddittorio e, facendolo partecipare solo in appello, si nega al terzo controinteressato il doppio grado di giudizio; senza però tener conto che nel processo amministrativo il doppio grado di giudizio "di merito" riceve una protezione di rango costituzionale che impone anche di ricostruire diversamente e di adattare l'effetto devolutivo dell'appello rispetto alle caratteristiche proprie del giudizio di riferimento[73].

È pur vero che la logica dell'estensione del contraddittorio in unico grado di appello potrebbe essere quella di evitare che l'applicazione dell'art. 49 co. 2 cpa porti a risultati opposti rispetto a quelli che ne sorreggono la *ratio* di consentire un risparmio dell'attività processuale ove il contraddittorio sia "inutile". Il rischio, infatti, è che, ove il giudice di primo grado applichi erroneamente l'art. 49 co. 2 cpa in primo grado, il giudice di appello è tenuto ad annullare la pronuncia di primo grado viziata con rinvio, con la conseguenza che si disperde ogni beneficio di risparmio di tempo guadagnato in primo grado con l'omessa integrazione del contraddittorio[74]. Se da tanto può, dunque, derivare una giustificazione valida per limitare i casi di rimessione della causa al primo giudice ex art. 105 cpa, tuttavia, deve infine prendersi atto che il dato positivo, letto attraverso la lente dell'elaborazione giurisprudenziale, conferma un modello di processo amministrativo decisamente orientato a un paradigma di contradditorio "dimidiato", ove il giudizio, non diversamente dal procedimento amministrativo (ex art. 21-octies co. 2 l. n. 241/1990) ben può svolgersi in assenza di alcune delle parti, ossia dei controinteressati, le quali,

[72] Cfr. argomenti in L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi sul processo amministrativo di legittimità e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 1, 181 e ss.

[73] Così Cons. Stato, Ad. Plen. 20 novembre 2024 n. 16, punto n. 11.4.

[74] Perplessità segnalata anche da R. VILLATA, *Dodici anni dopo: il Codice del processo amministrativo*, in B. Sassani-R. Villata (a cura di), *Il codice del processo amministrativo*, Torino, 2012, 61; nello stesso senso M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, 2013, 1, 100 e ss.

di conseguenza, stando a quanto si è anticipato, appaiono un po' meno "parti necessarie" rispetto ad altre parti del giudizio, queste sì davvero "necessarie", tra cui anzitutto la stessa amministrazione resistente.