



Diritto e Processo Amministrativo

L'accesso telematico al fascicolo processuale: legittimazione del terzo e rimedi impugnatori avverso la decisione di diniego

Nota a Cons. giust. amm. Reg. Siciliana, 22 settembre 2022, n. 963

di Michele Ricciardo Calderaro

26 ottobre 2022

Sommario: 1. Il caso di specie – 2. Il PAT e l'accesso telematico al fascicolo processuale da parte del terzo estraneo al processo – 3. La (non) impugnabilità dell'ordinanza di rigetto dell'istanza di accesso – 4. Osservazioni conclusive

1. Il caso di specie

La sentenza che si annota interviene su un aspetto molto particolare del processo amministrativo, ovvero l'accesso telematico al fascicolo processuale, in particolare da parte di un terzo estraneo al giudizio.

La questione in primo grado si concreta nell'ordinanza collegiale del T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 30 maggio 2022, n. 1788, che ha respinto l'istanza di accesso al fascicolo telematico avanzata da un terzo estraneo ad un giudizio peraltro già conclusosi con sentenza di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

L'istanza di accesso è intervenuta in un giudizio particolarmente complesso, nel quale la parte ricorrente, a seguito della dichiarazione di fallimento, ha proseguito con la curatela fallimentare, con conseguente preclusione di ogni ulteriore attività processuale spendibile, in relazione a tale fascicolo, del soggetto che ha presentato l'istanza e che agisce, peraltro, nella qualità di Commissario dell'Associazione che ne è stata parte.

L'istanza è stata motivata dalla volontà di presentare un'azione risarcitoria ai sensi dell'art. 30, cod. proc. amm. ma è stata respinta dal T.A.R. Sicilia, Palermo, tra l'altro, poiché *“gli atti di tale causa ormai definita – peraltro nei termini su indicati – non potrebbero determinare alcuna conseguenza diretta o indiretta sulla posizione dichiarata dall'istante, in quanto la legittimazione processuale è esclusivamente in capo alla Curatela del fallimento, ai sensi dell'art. 43 del R.D. n. 267/1942”*.

Avverso quest'ordinanza è stato interposto appello al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, giudicato inammissibile con sentenza n. 963 del 22 settembre 2022 in quanto l'istanza del terzo di accesso al fascicolo telematico non è un processo né un incidente del processo, e pertanto il provvedimento che decide su tale istanza non è soggetto ai mezzi di impugnazione di cui al libro III del cod. proc. amm.

Prima di interrogarci sull'eventuale possibilità di impugnare la decisione che rigetta l'istanza di accesso al fascicolo processuale, occorre far partire la nostra analisi proprio dalla natura giuridica di questa tipologia di accesso.

2. Il PAT e l'accesso telematico al fascicolo processuale da parte del terzo estraneo al processo

Anzitutto, un'osservazione di carattere generale attinente alla fonte normativa di riferimento.

L'accesso telematico al fascicolo processuale non è disciplinato da alcuna norma del Codice del processo amministrativo, trovando invece la sua fonte nell'art. 17, allegato 1, decreto del Presidente del Consiglio di Stato 28 luglio 2021, recante, almeno dal punto di vista astratto,

esclusivamente le regole tecniche sul PAT^[i], il quale, per quanto qui di specifico interesse, dispone che: “1. L'accesso al fascicolo informatico dei procedimenti come risultanti dal SIGA, secondo le modalità stabilite dalle specifiche tecniche di cui all'articolo 19, è consentito al presidente o al magistrato delegato per i provvedimenti monocratici, a ciascun componente il collegio giudicante nonché, nei limiti di cui al comma 2, agli ausiliari del giudice.

2. Gli ausiliari del giudice accedono ai servizi di consultazione nel limite dell'incarico ricevuto e dell'autorizzazione concessa dal giudice.

3. L'accesso di cui al comma 1 è altresì consentito ai difensori muniti di procura, agli avvocati domiciliatari, alle parti personalmente nonché, previa autorizzazione del giudice, a coloro che intendano intervenire volontariamente nel giudizio.

4. In caso di delega, il SIGA consente l'accesso ai fascicoli dei procedimenti patrocinati dal delegante previa comunicazione, a cura di parte, di copia della delega stessa, o di dichiarazione del sostituto da cui risulti il conferimento di delega verbale, al responsabile dell'ufficio giudiziario, che provvede ai conseguenti adempimenti. L'accesso è consentito fino alla comunicazione della revoca della delega.

5. La delega o la dichiarazione, sottoscritta con firma digitale, è redatta in conformità alle specifiche tecniche di cui all'articolo 19”.

L'aver specificato la fonte normativa di riferimento è un aspetto di non secondario interesse, perché ci consentirà di comprendere la possibilità o meno di impugnazione dell'eventuale pronunzia giurisdizionale di rigetto dell'istanza di accesso.

È però, prima di tutto, interessante soffermarsi sulla natura di questa.

Non credo vi possa essere alcun dubbio sul fatto che l'accesso del terzo a un fascicolo processuale non è equiparabile all'accesso ai documenti amministrativi, non essendo il processo, per definizione, un procedimento amministrativo, ma *res inter alios*, in cui l'accesso a terzi è consentito solo in presenza di presupposti rigorosi.

In egual maniera, non è possibile affermare la sussistenza di un diritto soggettivo del terzo ad accedere ad un fascicolo processuale *inter alios*, dato che gli atti difensivi non hanno carattere pubblico e dunque sono accessibili solo dalle parti del processo, che siano costituite o che siano state evocate in giudizio^[ii].

Ne consegue che l'accesso di terzi al fascicolo processuale deve essere autorizzato dal giudice, che nell'ambito della giustizia amministrativa non può che essere il collegio, essendo eccezionali

i poteri di decisione attribuiti all'organo monocratico^[iii].

Per quanto concerne la limitazione dell'accesso alle sole parti del processo vi sono certamente delle esigenze di sicurezza e privacy, in conseguenza delle quali non appare illogica l'introduzione di regole operative che, prendendo spunto dall'evoluzione tecnologica, limitino l'accesso ai fascicoli processuali alle sole persone direttamente interessate al contenzioso (parti e loro avvocati) e non anche a terzi^[iv], ovviamente nel rispetto di un equo bilanciamento tra rispetto della privacy e la tutela dei diritti alla difesa ex art. 24 Cost.

L'accesso al fascicolo processuale presuppone la qualità di parte attuale o potenziale (chi aspira a diventare parte o interveniente).

È evidente, pertanto, che l'assenza di un diritto soggettivo del terzo ad accedere a un fascicolo processuale non reca al terzo alcun *vulnus* in quanto: a) eventuali documenti amministrativi contenuti nel fascicolo processuale sono accessibili secondo le regole ed i limiti del diritto di accesso a documenti amministrativi presso l'Amministrazione depositaria; b) gli atti processuali privati non sono suscettibili di accesso perché nessuna norma lo prevede, e il soggetto interessato può acquisirli dal privato che li ha formati solo con il suo consenso, secondo le regole proprie del diritto civile.

Si è detto che l'accesso al fascicolo processuale non è equiparabile all'accesso ai documenti amministrativi perché i documenti contenuti nel fascicolo non sono di per sé qualificabili come documenti amministrativi.

Ciò non vuol dire che nel fascicolo di parte non vi possano essere documenti amministrativi, e rispetto a questi si applicheranno le ordinarie regole dell'accesso documentale o procedimentale di cui alla legge n. 241 del 1990^[v], ma, al contempo, gli atti processuali di parte non sono documenti soggetti alla disciplina dell'accesso documentale^[vi], essendo atti privati, e come tali acquisibili solamente tramite il consenso della parte.

Chiarito in generale che il documento è "*una cosa che fa conoscere un fatto*"^[vii], occorre delimitare, quindi, che cosa si intenda per documento amministrativo.

La nozione di questo emerge chiaramente dal dettato normativo, in particolare dall'art. 22, co. 1, lett. d), legge n. 241 del 1990^[viii] e dall'art. 1, co. 1, lett. a) del d.P.R. n. 445 del 2000, e su di essa non vi possono essere dubbi^[ix].

Il primo, nel fornire le definizioni nel capo della legge generale sul procedimento amministrativo dedicato al diritto d'accesso, qualifica documento amministrativo "*ogni rappresentazione grafica,*

fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.

A sua volta, in modo sostanzialmente analogo, la seconda norma, inserita nel Testo Unico delle disposizioni in materia di documentazione amministrativa, dispone che documento amministrativo è *“ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa”.*

La giurisprudenza amministrativa adotta queste qualificazioni in modo assolutamente estensivo.

Si ritiene anzitutto, in generale, che per documento amministrativo suscettibile di esibizione debba intendersi qualsiasi narrazione di fatti desumibile da supporti scritti, iconografici, elettronici o altro: non si tratta, quindi, della necessità di elaborare dei dati, quanto piuttosto di reperirli in modo congruo e di presentarli al richiedente che dimostra di essere in possesso di un titolo per visionarli e copiarli[x].

Inoltre, debbono essere considerati atti amministrativi soggetti alla disciplina dell'accesso anche gli atti interni concernenti un'attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale, allo scopo di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa[xi], con la conseguenza che la nozione di documento amministrativo ricomprende necessariamente tutti gli atti trasmessi o, comunque, presi in considerazione nell'ambito di un procedimento amministrativo, ancorché di natura privatistica, purché correlati ad un'attività amministrativa[xii].

Così, sulla base di questi orientamenti, a solo titolo esemplificativo, sono stati fatti rientrare nella nozione di documento amministrativo assoggettabile alla disciplina dell'accesso di cui all'art. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 la registrazione sonora di sedute del Consiglio comunale[xiii], il codice sorgente del *software* della prova concorsuale informatizzata[xiv], le riproduzioni audio o audiovideo di una prova orale di un concorso pubblico[xv], la documentazione sanitaria relativa ad un ricovero ed eventuale intervento chirurgico con i relativi esami diagnostici richiesti dai parenti di una persona deceduta in ospedale[xvi], i documenti inerenti la fatturazione elettronica[xvii], nonché le comunicazioni relative ai rapporti finanziari e, in particolare, le dichiarazione dei redditi[xviii].

La nozione di documento amministrativo[xix] è ampia ma in questa non vi possono rientrare gli atti difensivi di parte contenuti in un fascicolo processuale.

A ciò si aggiunga che, nel caso di specie, il ricorrente in appello è da considerarsi terzo estraneo al processo in quanto non è stato parte del giudizio cui ha chiesto l'accesso né può diventarne parte perché il fascicolo è definito data la sentenza di improcedibilità intervenuta in primo grado.

Non si tratta di una regola stravagante, perché analoga disciplina è prevista per il processo civile.

Difatti, in questo non sussiste in capo al privato, ancorché parte processuale, il diritto di accedere ad un atto del fascicolo del giudizio innanzi al giudice, in quanto gli atti del processo civile non rientrano, al pari di tutti gli atti giudiziari o processuali, tra quelli ostensibili ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Invero, nel processo civile^[xx], l'accesso documentale è regolato dall'art. 76 delle disposizioni attuative del codice di procedura civile, per il quale le parti o i loro difensori muniti di procura possono esaminare, oggi in via telematica^[xxi], gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e farsene rilasciare copia dal cancelliere, osservate le leggi sul bollo.

Ma, al di là di questa ipotesi, non sembra possibile ottenere l'ostensione documentale di atti processuali civili e, comunque, lo strumento per perseguire l'interesse alla conoscenza di atti del fascicolo del processo civile non può essere che interno allo stesso processo^[xxii].

È, perciò, sempre la parte processuale (o il relativo difensore) e non il terzo estraneo che ha la facoltà di accedere al fascicolo d'ufficio o a quello delle altre parti costituite in giudizio.

La giurisprudenza amministrativa, al fine di chiarire i presupposti della legittimazione del terzo, ha cercato di elencare quali siano gli atti da cui desumere la volontà del terzo d'intervenire in giudizio e che quindi legittimano l'accesso al fascicolo processuale, *rectius* agli atti e documenti delle parti già costituite.

In particolare, ciò si verifica mediante un atto processuale di intervento nel processo o di impugnazione della decisione, ove essa vi sia; mediante un ordine di esibizione del giudice conseguente ad un ricorso giurisdizionale in cui si dimostri lo specifico interesse a conoscere gli atti di un giudizio cui si è estranei; ottenendo il previo consenso all'accesso di tutte le parti del processo ai cui atti si intende accedere^[xxiii].

A questo punto si rende necessario compiere qualche breve riflessione sull'intervento del terzo nel processo amministrativo^[xxiv].

In linea generale, l'intervento in giudizio è l'ingresso di un terzo in un processo pendente e può soggiacere a diverse classificazioni teoriche.

La ragione pratica dell'istituto consiste nell'interdipendenza delle posizioni giuridiche e dei rapporti giuridici; sebbene i terzi non possano essere pregiudicati formalmente dalla sentenza pronunciata tra altri, i rapporti giuridici di cui sono titolari possono sostanzialmente subire delle conseguenze indirette dalla sentenza altrui, determinando ciò la possibilità di un loro interesse all'esito di un processo di cui non sono parti^[xxv].

Anzitutto, l'intervento può essere qualificato come volontario o coatto^[xxvi] a seconda che l'ingresso del terzo in giudizio avvenga sulla base di una sua propria autonoma scelta o per scelta di una delle parti già costituite, qualora si ritenga la causa comune al terzo oppure si voglia essere garantiti dallo stesso, o ancora per ordine del giudice laddove sia necessario integrare il contraddittorio oppure qualora il giudice ritenga la causa comune al terzo e, dunque, opportuno lo svolgimento del *simultaneus processus* anche nei confronti di quest'ultimo^[xxvii].

L'intervento volontario, a sua volta, può essere classificato in tre ulteriori categorie: occorre, difatti, distinguere tra intervento principale, intervento litisconsortile ed intervento adesivo dipendente.

Si parla di intervento principale (anche detto *ad excludendum*) allorquando l'interventore fa valere, nei confronti di tutte le parti, un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo^[xxviii], di intervento litisconsortile o adesivo autonomo allorquando il terzo interventore deduce in giudizio un rapporto connesso per l'oggetto o per il titolo nei confronti di alcune soltanto delle parti in causa^[xxix], mentre l'intervento adesivo dipendente si ha quando il terzo, avendo un proprio interesse, interviene per sostenere le ragioni di una delle parti^[xxx], al fine di ottenere una sentenza favorevole alla parte adiuvata^[xxxi].

Se il codice di procedura civile disciplina compiutamente le diverse tipologie di intervento ^[xxxii], più complessa è la situazione nel processo amministrativo.

Diverse sono le problematiche sollevate nei confronti dell'ammissibilità dell'intervento nel processo amministrativo, causate, in primo luogo, dalla mancanza, sino al Codice del 2010, di un'organica disciplina dettata dal legislatore, circostanza che ha posto il problema dell'applicabilità per analogia della disciplina prevista dal codice di rito civile^[xxxiii].

La risposta formatasi era nel senso di escludere una generalizzata trasposizione delle norme processualcivilistiche nel processo amministrativo^[xxxiv], atteso che queste sono state concepite e dettate con riferimento ad un modello di processo da citazione mentre il processo

amministrativo è un tipico esempio di processo da ricorso, che si instaura dunque con un atto che si dirige subito al giudice, contenendo l'*editio actionis* ma non la *vocatio in jus* [\[xxxv\]](#).

Ed infatti, sino al codice del 2010 la disciplina dell'intervento era contenuta in sole due disposizioni, ovvero nell'art. 22, legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e nell'art. 37, r.d. 17 agosto 1907, n. 624, regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato [\[xxxvi\]](#).

Entrambe le disposizioni si limitavano a stabilire la possibilità di intervenire in giudizio per coloro che avessero un interesse nella contestazione [\[xxxvii\]](#) ed a disciplinare le modalità di notifica e del successivo deposito dell'atto di intervento [\[xxxviii\]](#).

Sulla base di questa sintetica quanto laconica disciplina, l'orientamento tradizionale, che, come anticipato, esclude una generalizzata applicabilità delle norme dettate per il processo civile, afferma che il processo amministrativo non dovrebbe conoscere l'intervento principale [\[xxxix\]](#) e quindi la proposizione di una domanda autonoma da parte del terzo, avente ad oggetto una situazione soggettiva propria, diversa rispetto a quella già dedotte dalle altre parti e con esse incompatibile [\[xl\]](#), in quanto è difficile individuare in questo tipo di giudizio soggetti che abbiano un interesse eterogeneo ed opposto rispetto a quello del ricorrente ed a quello della parte resistente [\[xli\]](#).

Questa conclusione ha trovato conferma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, in specie nei propri arresti antecedenti al codice del 2010 [\[xlii\]](#).

In particolare, i giudici amministrativi hanno ribadito che il terzo interventore, non potendo essere titolare di un interesse diretto nella controversia, non può assumere una posizione autonoma ma solo aderire alla posizione di una delle due parti principali, escludendo, pertanto, la possibilità di esperire un intervento principale o anche solo litisconsortile [\[xliii\]](#).

Esperibilità dell'intervento principale o litisconsortile che, secondo un autorevole orientamento formatosi in dottrina, risulterebbe esclusa anche perché, trattandosi di interventi finalizzati alla tutela diretta di interessi dei terzi, sarebbe incompatibile con la regola della perentorietà dei termini per agire nel giudizio amministrativo [\[xliv\]](#).

Non sembra potersi condividere tale conclusione, non soltanto perché, a seguito della emanazione del codice, la totale preclusione all'intervento principale ed a quello litisconsortile sembra essere venuta meno, pur continuando a rimanere perentori i termini per l'esercizio dell'azione nel giudizio amministrativo, ma anche in virtù del fatto che, se è vero che nel processo civile non vi sono termini di decadenza ma solo di prescrizione per l'esercizio dei

propri diritti, bisogna altresì tenere in considerazione che l'intervento volontario e quello litisconsortile non sono consentiti *ad libitum* soltanto sino a quando le parti originarie hanno la facoltà di svolgere attività assertoria, costituendo l'atto di intervento esperito in un momento successivo, e cioè sino al momento della precisazione delle conclusioni, un intervento tardivo, possibile solo in forma adesiva [\[xliv\]](#).

Il codice di procedura civile ed il codice del processo amministrativo, rispettivamente agli articoli 268 e 28, prevedono pertanto che il terzo potrà intervenire solamente accettando lo stato ed il grado in cui il giudizio si trova senza poter compiere alcun atto difensivo rispetto al quale sia già maturato un termine preclusivo nei confronti delle altre parti: la conseguenza è che nel processo civile il terzo non potrà intervenire oltre l'udienza di trattazione o nel termine eventualmente fissato dal giudice a' sensi del sesto comma dell'art. 183, cod. proc. civ., ovvero sino a quando alle parti originarie è consentita attività assertoria, dovendosi tenere in considerazione la possibilità di *emendatio* [\[xlvi\]](#) ma non di *mutatio libelli* [\[xlvii\]](#), con la conseguenza che l'intervento successivo, ammesso dall'art. 268, comma 1, cod. proc. civ. sino alla precisazione delle conclusioni, deve considerarsi, secondo l'orientamento prevalente, tardivo e limitato ai casi dell'intervento adesivo dipendente o del colegittimato all'azione [\[xlviii\]](#).

Nel processo amministrativo, in modo analogo e ragionando in via astratta, l'intervento principale e litisconsortile non saranno più possibili decorso il termine di decadenza, al fine di evitare che l'intervento divenga lo strumento processuale cui ricorrere allorché si è decaduti dall'azione di annullamento, potendo così dar luogo ad un possibile abuso del processo [\[xlix\]](#), dato l'utilizzo di uno strumento processuale per finalità ad esso estranee.

La conseguenza è che, se l'interventore formula al giudice amministrativo la propria domanda entro il termine di decadenza per la proposizione dell'azione, non vi dovrebbero essere ostacoli, riferibili ai termini processuali, che impediscano di ammettere ogni forma di intervento volontario.

Occorre, tuttavia, tenere in considerazione le peculiarità del processo amministrativo; ed infatti, come anticipato, nel giudizio di impugnazione è difficile ipotizzare l'esistenza di soggetti che assumano una posizione contrapposta ad entrambe le parti del giudizio attraverso la proposizione di un atto di intervento principale [\[l\]](#).

D'altronde, diversi sono i connotati dell'azione proponibile in tale tipologia di giudizio rispetto a quelli propri dell'azione nel processo civile.

L'azione nel processo amministrativo, nella sua tradizionale configurazione impugnatoria, ha carattere unilaterale, nel senso che il giudice è tenuto ad accertare soltanto la fondatezza delle censure dedotte dal ricorrente in relazione al provvedimento impugnato, contrariamente al processo civile ove l'azione è bilaterale, concorrendo ad essa il convenuto, che, se pure si limita esclusivamente a concludere per il rigetto della citazione o del ricorso dell'attore, sostanzialmente propone al giudice una domanda di accertamento del rapporto dedotto in giudizio^[li].

Pertanto, seguendo la ricostruzione tradizionale, l'estraneità, rispetto al processo amministrativo d'impugnazione, della figura dell'intervento volontario nelle sue varie forme e con l'ampiezza nota al processo civile, deve farsi risalire ai concetti dell'immutabilità delle posizioni soggettive, per cui chi ha titolo per proporre ricorso non può in alternativa entrare nel giudizio come interventore^[lii], e della disponibilità di un solo mezzo di difesa, a seconda della posizione nella quale si trova l'interesse che si vuole tutelare rispetto al provvedimento impugnato^[liii].

Se vi è difficoltà, data la natura peculiare del giudizio amministrativo, specialmente nel suo modello originario e tradizionale di giudizio di impugnazione, ad ammettere l'intervento di un terzo portatore di un interesse incompatibile sia con quello del ricorrente sia con quello dell'Amministrazione resistente, pacifica è sempre stata l'ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente nel giudizio amministrativo.

L'intervento adesivo dipendente, che si ha allorché il terzo entra nel processo sostenendo le ragioni di una delle parti, si articola, come noto, in intervento *ad adiuvandum* allorché l'interventore aderisca alla posizione ed alle domande proposte dal ricorrente^[liv] ed in intervento *ad opponendum* quando l'interventore aderisca alla posizione della parte resistente o del controinteressato^[lv], opponendosi, in tal modo, alle domande avanzate dal ricorrente^[lvi].

L'orientamento della giurisprudenza amministrativa è oramai consolidato nel ritenere ammissibile questa tipologia di intervento nel giudizio amministrativo.

Come è stato chiarito, due debbono essere le condizioni esistenti affinché l'intervento adesivo dipendente possa essere ritenuto ammissibile: la prima, di ordine negativo, si traduce nella necessaria alterità dell'interesse vantato dall'interventore rispetto a quello che legittimerebbe la proposizione del ricorso in via principale; la seconda, invece, a carattere positivo, esige che l'interventore sia in grado di ricevere un vantaggio, anche in via mediata e indiretta, dall'accoglimento del ricorso principale^[lvii], ovviamente qualora sia proposto un intervento *ad adiuvandum*.

Di conseguenza, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, risulta inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel processo amministrativo da chi sia *ex se* legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che può farsi valere solo mediante la proposizione di un ricorso principale nei prescritti termini decadenziali^[lviii].

È invece ammesso l'intervento adesivo dipendente, volto cioè a tutelare un interesse collegato a quello fatto valere dal ricorrente principale, con la conseguenza che la posizione dell'interessato è meramente accessoria e subordinata rispetto a quella della corrispondente parte^[lix] principale.

Difatti, la posizione che legittima a spiegare intervento *ad adiuvandum* nel giudizio amministrativo consiste nella titolarità di un interesse non direttamente leso dal provvedimento da altri impugnato: ad esempio, non è stato ritenuto ammissibile l'intervento adesivo dell'amministrazione controllata nel giudizio per l'annullamento di un atto negativo di controllo, e cioè di un atto repressivo dell'esercizio di un potere, del quale è attributaria^[lx] mentre è, al contrario, ammesso l'intervento del successore a titolo particolare nel rapporto controverso^[lxi].

Ciò perché, sempre secondo il Consiglio di Stato, l'intervento nel processo amministrativo, sia nella previgente disciplina sia secondo il disposto di cui all'art. 28 co. 2, c.p.a., non determina un litisconsorzio autonomo, bensì adesivo dipendente, a sostegno delle ragioni di una delle parti, consentito a condizione che il soggetto, se legittimato, non sia decaduto dal diritto di impugnare il provvedimento amministrativo^[lxii].

Nel processo amministrativo, insomma, l'intervento adesivo può essere svolto da soggetti che, non essendo stati parti nel rapporto sostanziale dedotto in giudizio, hanno comunque un interesse da far valere in giudizio, a condizione che la situazione giuridica fatta valere risulti dipendente o secondaria rispetto all'interesse fatto valere in via principale^[lxiii].

Ne consegue, sulla scorta dell'anticipato orientamento della giurisprudenza amministrativa, che è inammissibile l'intervento di chi sia comunque legittimato a proporre direttamente ricorso in via principale avverso il medesimo atto impugnato da terzi nel procedimento in cui ritiene di intervenire, eludendosi altrimenti il rispetto dei termini decadenziali individuati dalla legge^[lxiv].

La circostanza che l'intervento adesivo dipendente, nelle forme dell'intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum*, possa essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica

collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale comporta, così come ribadito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel corso del 2020, che non è sufficiente a consentire l'intervento la sola circostanza che l'interventore sia parte di un diverso giudizio in cui venga in rilievo una *quaestio iuris* analoga a quella oggetto del giudizio nel quale intende intervenire.

Peraltro, laddove si ammettesse la possibilità di spiegare l'intervento volontario a fronte della sola analogia fra le *quaestiones iuris* controverse nei due giudizi, si finirebbe per introdurre nel processo amministrativo una nozione di interesse del tutto peculiare e svincolata dalla tipica valenza endoprocessuale connessa a tale nozione e potenzialmente foriera di iniziative anche emulative, scisse dall'oggetto specifico del giudizio cui l'intervento si riferisce [\[lxv\]](#).

Risulterebbe pertanto sistematicamente incongruo ammettere l'intervento volontario in ipotesi che si risolvessero nel demandare ad un giudice diverso da quello naturale (art. 25, co. 1, Cost.) [\[lxvi\]](#) il compito di verificare in concreto l'effettività dell'interesse all'intervento (e, con essa, la concreta rilevanza della questione ai fini della definizione del giudizio *a quo*), in assenza di un adeguato quadro conoscitivo di carattere processuale, ove si pensi alla necessaria verifica che il giudice *ad quem* sarebbe chiamato a svolgere, ai fini del richiamato giudizio di rilevanza, circa l'effettiva sussistenza in capo all'interveniente dei presupposti e delle condizioni per la proposizione del giudizio *a quo* [\[lxvii\]](#).

Questo ovviamente per quanto concerne la giurisdizione di legittimità ove si pone il problema del rispetto dei termini decadenziali per l'impugnazione dei provvedimenti.

Diversa parrebbe la situazione relativamente alle controversie che rientrano nella giurisdizione esclusiva [\[lxviii\]](#).

Difatti, si dovrebbe ritenere che nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva che vertono sulla tutela dei diritti soggettivi siano utilizzabili tutte le forme di intervento disciplinate dal codice di procedura civile, non potendosi pervenire a soluzione diversa se si vuole che il processo amministrativo, seguendo altresì i dettami del diritto e della giurisprudenza europea, sia effettiva attuazione della funzione giurisdizionale, cioè renda giustizia [\[lxix\]](#).

Ed invero, la configurazione della nuova giurisdizione amministrativa esclusiva in termini di "giurisdizione piena" non consente una limitazione delle facoltà processuali delle parti, ove esse non siano espressamente escluse dalle norme processuali amministrative o, comunque, rispetto ad esso incompatibili [\[lxx\]](#).

Così, in queste ipotesi, dovrebbe ritenersi ammissibile l'intervento non solo adesivo ma anche principale: ogni soggetto che si pretenda interessato può intervenire in giudizio rispettando le forme e i termini propri dell'atto di intervento, salva la successiva verifica all'udienza cautelare o pubblica dell'ammissibilità e della fondatezza dell'intervento stesso [\[lxxi\]](#).

Se si configura il giudizio amministrativo non più necessariamente come un giudizio su un atto [\[lxxii\]](#) ma come un giudizio su un rapporto [\[lxxiii\]](#) e sulle sottese situazioni giuridiche, che possono essere anche di diritto soggettivo, è evidente che in questi casi, avvicinando sempre di più il processo amministrativo a quello civile, quanto a facoltà e poteri processuali, non si può non consentire la possibilità di intervenire in giudizio secondo tutte le modalità di intervento volontario previste dal codice di procedura civile [\[lxxiv\]](#).

In questi casi, quindi, la legittimazione ad intervenire nel giudizio legittima altresì l'accesso al fascicolo delle altre parti costituite; in caso di estraneità al giudizio, invece, non sussiste alcun diritto soggettivo all'accesso, così come è nel caso di specie.

3. La (non) impugnabilità dell'ordinanza di rigetto dell'istanza di accesso

Chiarita la portata della facoltà di accesso al fascicolo del giudizio da parte del terzo, si pone una questione processuale.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia ha giudicato inammissibile l'appello presentato avverso la sentenza del T.A.R. Sicilia, Palermo, che ha rigettato l'istanza di accesso al fascicolo processuale.

Ed infatti, la decisione sull'istanza del terzo al fascicolo telematico non è contemplata dal cod. proc. amm. ma dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato che reca le regole tecniche del processo telematico. Non si tratta di un procedimento giurisdizionale disciplinato dal Codice.

Conseguentemente, nessuna norma del Codice del processo prevede l'appello o altro rimedio avverso la decisione del T.A.R. che nega l'accesso del terzo al fascicolo processuale.

Il cod. proc. amm. prevede rimedi in relazione a decisioni del giudice rese in esito al processo o in esito a incidenti del processo.

L'istanza del terzo di accesso al fascicolo telematico non è un processo né un incidente del processo, e pertanto il provvedimento che decide su tale istanza non è soggetto ai mezzi di impugnazione di cui al libro III del c.p.a perché si tratta di una decisione che non definisce il giudizio né in via definitiva né in via interlocutoria.

Peraltro, sempre il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, in altra pronuncia recente, aveva confermato la non impugnabilità della decisione di rigetto dell'istanza di accesso al fascicolo processuale anche in virtù del fatto che i rimedi giustiziali presuppongono l'esistenza di una situazione soggettiva meritevole di tutela, in questi casi inesistente, in quanto nessuna norma giuridica prevede l'esistenza della situazione soggettiva rivendicata dall'appellante, ossia un diritto soggettivo del terzo ad accedere a un fascicolo processuale *inter alios* [\[lxxv\]](#).

La non impugnabilità del diniego alla richiesta di accesso al fascicolo processuale da parte del terzo estraneo al processo appare un principio non contestabile.

È noto, difatti, che sono appellabili tutte le decisioni del giudice di primo grado che, indipendentemente dalla qualificazione delle medesime in termini di sentenza, abbiano un contenuto decisorio.

Così non è nel caso di specie perché la pronuncia del T.A.R. Palermo nulla decide in ordine al processo, né una questione di merito né una di rito.

Se la sentenza non decide una questione in rito o non risolve un punto della controversia non è, evidentemente, materia da sottoporre al sindacato del giudice di appello. Si tratta semplicemente della formalizzazione di un passaggio logico dell'iter seguito dal giudice di primo grado, il cui sindacato sarà possibile soltanto allorché quello stesso giudice avrà completato il proprio convincimento decidendo in ordine alla controversia [\[lxxvi\]](#).

L'orientamento è analogo, pertanto, a quello che nella giurisprudenza si è formato sin dagli anni ottanta del secolo scorso sull'appellabilità delle sentenze interlocutorie [\[lxxvii\]](#).

L'inammissibilità dell'appello [\[lxxviii\]](#) è talmente evidente nel caso in esame che il Consiglio di giustizia si è pronunciato avvalendosi della nuova norma di cui all'art. 72-bis del Codice del processo, introdotta nel 2021 al fine di accelerare lo svolgimento dei giudizi amministrativi e consentire la riduzione dell'arretrato [\[lxxix\]](#).

Questa norma, rubricata "Decisione dei ricorsi suscettibili di immediata definizione", dispone che *“se è possibile definire la causa in rito, in mancanza di eccezioni delle parti, il collegio sottopone la relativa questione alle parti presenti. Nei casi di particolare complessità della*

questione sollevata, il collegio, con ordinanza, assegna un termine non superiore a venti giorni per il deposito di memorie. La causa è decisa alla scadenza del termine, senza che sia necessario convocare un'ulteriore camera di consiglio. Se la causa non è definibile in rito, il collegio con ordinanza fissa la data dell'udienza pubblica. In ogni caso la decisione è adottata con sentenza in forma semplificata”.

Si è giunti ad una decisione rapida, in forma semplificata[[lxxx](#)], che ha definito la questione data l'incontestabile non impugnabilità della pronunzia del T.A.R. Palermo.

4. Osservazioni conclusive

La pronunzia del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia deve essere condivisa e pone chiarezza quanto ai due profili principali della controversia, ovvero la (im)possibilità di accesso in via telematica al fascicolo processuale da parte di un terzo estraneo al giudizio e la non appellabilità della decisione di rigetto del giudice di primo grado della relativa istanza di accesso.

Come si è visto nella nostra ricostruzione, non vi è alcun contrasto giurisprudenziale su questi aspetti e la soluzione fornita dal Consiglio di giustizia amministrativa è pacifica.

Ciò ha portato il giudice d'appello siciliano a non ravvisare i presupposti per la rimessione della questione all' Adunanza Plenaria, come sollecitato dalla parte appellante durante la discussione orale, perché presupposto unico per la rimessione alla Plenaria da parte di una Sezione è che vi sia un contrasto giurisprudenziale attuale o potenziale (art. 99, co. 1, cod. proc. amm.), situazione che nel caso di specie non ricorre, non essendovi alcun contrasto giurisprudenziale attuale.

Né vi è un contrasto giurisprudenziale “virtuale”, che pure giustifica la rimessione alla Plenaria; lo stesso non può essere meramente ipotetico e astratto, ma deve essere legato alla concreta pendenza di casi analoghi a quello *de quo*, e tale pendenza non è ravvisabile in questo caso, anzi la giurisprudenza, come si è visto, è del tutto omogenea con le posizioni assunte dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia.

Di conseguenza, non vi è la necessità di alcuna pronunzia dell'Adunanza Plenaria[[lxxxii](#)] sul punto perché non vi può essere alcun dubbio sull'inesistenza di un diritto soggettivo di accesso al fascicolo processuale da parte del terzo estraneo al giudizio e sull'inappellabilità della relativa decisione di rigetto dell'istanza presentata.

[i] In realtà, il decreto adotta delle linee guida, che hanno l'obiettivo di armonizzare l'attività degli uffici per il processo e di renderla in tal modo più efficiente per il raggiungimento dell'obiettivo dello smaltimento dell'arretrato della giustizia amministrativa: cfr., sul punto, G. Napolitano, *Giustizia amministrativa e ripresa economica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 309 ss.; in tema cfr. anche E. Schneider, *Il processo amministrativo telematico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 133 ss.

[ii] Così, ad esempio, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 3 maggio 2019, n. 5631, in www.giustizia-amministrativa.it.

[iii] T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 18 febbraio 2019, n. 296, in www.giustizia-amministrativa.it.

[iv] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 27 settembre 2018, n. 9593, in *Foro amm.*, 2018, 1528 ss.

[v] La letteratura sul punto è amplissima; *ex multis*, si rinvia a M. D'Alberti, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.; F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione teorica*, in *Federalismi*, n. 10/2019, 3 ss.; F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2019, 743 ss.; A. Cauduro, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 2017, 601 ss.; A. Romano, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in Alb. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, 910 ss.; M. Occhiena, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 905 ss.; S. Cimini, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giust. civ.*, 2005, 407 ss.; M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Encicl. dir.*, agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 1

ss.; M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza*, Bari, Cacucci, 2000, 1 ss.; M. Clarich, *Diritto d'accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 430 ss.; A. Romano Tassone, *A chi serve il diritto d'accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella legge n. 241/1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, 315 ss.; F. Figorilli, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 206 ss.

[vi] Si v. la fondamentale voce di C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, Agg., 2000, 1 ss.

[vii] Il riferimento testuale è a F. Carnelutti, *Documento (teoria moderna)*, in *Noviss. dig. it.*, VI, Torino, Utet, 1960, 86; ma lo stesso Autore aveva espresso la medesima idea in numerosi altri fondamentali studi sul tema: Id., *Sistema di diritto processuale civile*, I, Padova, Cedam, 1936, 690, ove si parla di “cosa che docet”; Id., *Lezioni di diritto processuale civile*, II, Padova, Cedam, 1926 (ristampa anastatica del 1986), 476, ove si parla di “opus (il risultato di un lavoro)”; Id., *La prova civile, parte generale*, Milano, Giuffrè, 1915, rist. 1992, 138.

[viii] Così come modificato dalla legge n. 15 del 2005 su cui si può rinviare, per un inquadramento generale, a S. Amorosino, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 2635 ss.

[ix] Le nozioni di documento amministrativo e del connesso diritto d'accesso da esercitare erano già state immaginate prima della legge n. 241 del 1990, ed in particolare dalla Commissione Nigro: cfr. sul punto V. Parisio, *Il diniego di accesso ai documenti amministrativi nella normativa di attuazione della l. 7 agosto 1990 n. 241: prime indicazioni*, in *Giust. civ.*, 1995, 305 ss.; nonché S. Caponi, A. Saija (a cura di), *Nuovo procedimento amministrativo*, Edizioni delle Autonomie, 1992, 348 ss.; G. Pastori, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1986, 149 ss.; B. Selleri, *Il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo*, Napoli, Esi, 1984, 1 ss.

[x] T.A.R. Liguria, Sez. I, 9 maggio 2018, n. 434, in www.giustizia-amministrativa.it; ma anche T.A.R. Toscana, Sez. I, 31 maggio 2018, n. 775, *ivi*.

[xi] Cfr., in tema, D.U. Galetta, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2016, 1047 ss.

[xii] Così Cons. Stato, Sez. IV, 20 ottobre 2016, n. 4372, in *Foro amm.*, 2016, 2339; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 11 febbraio 2016, n. 396, in *Foro amm.*, 2016, 498; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 8 aprile 2015, n. 497, in *Foro amm.*, 2015, 1179, che vi ricomprende anche gli atti negoziali e le dichiarazioni unilaterali dei privati, purché acquisiti nell'ambito di un procedimento amministrativo.

[xiii] T.A.R. Piemonte, Sez. I, 27 maggio 2011, n. 563, in *Foro amm. TAR*, 2011, 1474.

[xiv] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 1° luglio 2020, n. 7526, in *Guida dir.*, 2020, 36, 44. Per un approfondimento in letteratura si rinvia a E. Prosperetti, *Accesso al software e al relativo algoritmo nei procedimenti amministrativi e giudiziali. Un'analisi a partire da due pronunce del Tar Lazio*, in *Dir. inform. e informatica*, 2019, 1099 ss.

[xv] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 10 dicembre 2019, n. 14140, in *Foro amm.*, 2019, 2111.

[xvi] T.A.R. Sardegna, Sez. I, 4 marzo 2019, n. 193, in *Foro amm.*, 2019, 613; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 1° giugno 2018, n. 6149, in *Foro amm.*, 2018, 1047. In dottrina, per un approfondimento, cfr. già E. Varani, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati sanitari*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 929 ss.

[xvii] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 4 dicembre 2018, n. 11772, in www.giustizia-amministrativa.it.

[xviii] T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 18 gennaio 2019, n. 29, in *Foro amm.*, 2019, 145 ss.

[xix] Per una trattazione più generale v. M. Ricciardo Calderaro, *Diritto d'accesso e acquisizione probatoria processuale (nota a Adunanza Plenaria n. 19/2020)*, in *GiustiziaInsieme*, 25 novembre

2020.

[xx] Sulle cui interazioni con gli strumenti (anche di ostensione) telematici cfr., ad esempio, G. Resta, *Privacy e processo civile: il problema della litigation “anonima”*, in *Dir. informatica*, 2005, 681 ss.; A. Graziosi, *Premesse ad una teoria probatoria del documento informatico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 481 ss.

[xxi] Per un inquadramento generale sul pct cfr. G. Ruffini (a cura di), *Il processo telematico nel sistema del diritto processuale civile*, Milano, Giuffrè, 2019; ma già S. Zan (a cura di), *Tecnologia, organizzazione e giustizia: l'evoluzione del processo civile telematico*, Bologna, Il Mulino, 2004.

[xxii] V., sul punto, Cass. civ., Sez. Un., 8 febbraio 2013, n. 3033, in *Giust. civ. Mass.*; ma anche T.A.R. Molise, Sez. I, 17 aprile 2015, n. 157, in *Foro amm.*, 2015, 1231 ss.

[xxiii] V., ad esempio, Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, Sez. giurisd., decr. 8 marzo 2018, n. 32, in www.giustizia-amministrativa.it; in argomento cfr. G. Milizia, *Il terzo, estraneo alla lite, può avere accesso al fascicolo processuale?*, in *Dir. & Giust.*, 2019, fasc. 39, 6 ss.

[xxiv] Per un'ampia disamina si consenta il rinvio a M. Ricciardo Calderaro, *L'intervento nel processo amministrativo: antichi problemi e nuove prospettive dopo il codice del 2010*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1-2018, 336 ss.

[xxv] Così E.T. Liebman, *Manuale di diritto processuale civile, Principi*, a cura di V. Colesanti, E. Merlin, E.F. Ricci, Milano, Giuffrè, 2007, 103; nello stesso senso L. Montesano, G. Arieta, *Trattato di diritto processuale civile*, Padova, Cedam, 2001, vol. I, 632, secondo cui “la ratio che accomuna le varie ipotesi di intervento, sia volontario che coatto, deve essere individuata nell'interdipendenza dei rapporti giuridici sostanziali, cioè nei collegamenti, di vario tipo e natura, che possono sussistere, sul terreno sostanziale, tra il rapporto che è oggetto dell'originario processo ed altri rapporti che coinvolgono o possono coinvolgere soggetti estranei al primo: coinvolgimento, però, che, per la natura stessa di tali collegamenti sostanziali, non richiede mai la necessaria partecipazione di altri soggetti (i quali sarebbero, in tal caso, litisconsorti necessari), ma che può

determinare, sempre sul terreno sostanziale, conseguenze in senso lato pregiudizievoli (o potenzialmente tali) nei confronti di questi soggetti in relazione all'esito della lite, tali da giustificare la partecipazione degli stessi al processo *inter alios*".

[xxvi] S. Costa, *Intervento (dir. proc. civ.)*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. XXII, 466, evidenzia come l'intervento coatto, inteso in senso generale, comprende vari istituti che vanno dall'intervento coatto in senso stretto, alla *laudatio* o *nominatio auctoris*, ed alla *litisdenuntiatio*; "questi due ultimi istituti non hanno in realtà la funzione di servire per la chiamata in causa di un terzo, ma la *litisdenuntiatio* consiste nella denuncia al terzo che è sorta una determinata lite, mentre con la *nominatio auctoris* il possessore d'una cosa in nome altrui, convenuto in tale qualità, denuncia la lite al possessore mediato, onde esser estromesso".

[xxvii] Secondo F. Locatelli, *Commento all'art. 105*, in L.P. Comoglio, C. Consolo, B. Sassani, R. Vaccarella (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile*, Torino, Utet, 2012, vol. II, 97 ss., "le ragioni che giustificano il superamento della bilateralità dello schema classico del processo e aprono la via all'ipotesi dell'intervento in causa, concernono le connessioni sostanziali sottostanti alle azioni esperite, che possono essere di diverso tipo, ma mai tali da rendere la partecipazione del terzo al processo necessaria (ossia non si è dinanzi a quelle stesse ragioni che legittimano e giustificano il *litisconsorzio facoltativo*). L'interesse ad intervenire spontaneamente in causa si comprende, in particolare, solo alla luce delle possibili conseguenze indirette e pregiudizievoli che potrebbero scaturire per il terzo che decida di rimanere estraneo al processo".

[xxviii] Sul punto cfr. C. Punzi, *Il processo civile, Sistema e problematiche*, Torino, Giappichelli, 2008, vol. I, 315 ss., secondo cui, in tale tipologia di intervento, "le caratteristiche che deve avere il diritto del terzo, perché costui possa ottenere la tutela richiesta, sono tre: autonomia-incompatibilità-prevalenza".

[xxix] In tema cfr. A. Chizzini, *Commento all'art. 105*, in C. Consolo (diretto da), *Codice di procedura civile commentato*, Milano, Ipsoa, 2010, 1186, a giudizio del quale, con questa tipologia di intervento, "si viene a instaurare a posteriori un *litisconsorzio facoltativo* dato che può mancare

l'accordo per l'azione comune all'inizio del processo".

[xxx] Così, *ex multis*, S. Costa, *op.cit.*, 462.

[xxxi] A. Chizzini, *L'intervento adesivo, Struttura e funzione*, Padova, Cedam, 1992, vol. II, 901 ss., osserva come *"l'affermazione di una dipendenza all'interno del processo rispetto alla volontà della parte principale deve essere un dato accolto solo alla luce della valutazione del diritto positivo – e con precisione, del diritto processuale – e non un mero corollario che si trae dalla stessa natura della situazione sostanziale che opera sul piano diverso della legittimazione. Peraltro [...] spesso non si supera l'immediato rilievo che l'intervenuto non è titolare del rapporto dedotto e in ragione di ciò si ritiene di potere risolvere persuasivamente ogni questione che attiene alla posizione dell'intervenuto nel processo. Il che appare, invece, del tutto insufficiente"*.

[xxxii] Sulle tipologie e le modalità di intervento nel giudizio civile cfr. C. Mandrioli, A. Carratta, *Diritto processuale civile*, Torino, Giappichelli, 2016, vol. I, 454 ss. e vol. II, 134 ss.; G. Tarzia, F. Danovi, *Lineamenti del processo civile di cognizione*, Milano, Giuffrè, 2014, 166 ss.

[xxxiii] Con riferimento alla disciplina che era stata prevista per l'intervento nel giudizio dinanzi al Consiglio di Stato cfr. U. Borsi, *La giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1941, 315, secondo cui *"l'interveniente non può ampliare il tema della controversia sollevata col ricorso"*; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1969, 830 ss.

[xxxiv] M. D'Orsogna, *L'intervento nel processo amministrativo: uno strumento cardine per la tutela dei terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 434, osserva come *"volgere lo sguardo direttamente al complesso gioco degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa, al di là dello schermo formale del provvedimento amministrativo, avrebbe richiesto, infatti, un mutamento di prospettiva assai profondo cui dottrina e giurisprudenza non erano preparate, attese le incertezze dogmatiche sulla nozione di interesse legittimo e la costruzione del processo amministrativo secondo uno schema prettamente demolitorio. E ciò trova conferma nella circostanza che alcune delle più brillanti intuizioni sull'intervento (che rappresentano forse il miglior tentativo di trasferire alla realtà*

amministrativa le esperienze del processo civile) provengono da quella nostra dottrina che ha consegnato alla dogmatica giuridica una compiuta elaborazione del rapporto giuridico amministrativo quale oggetto del giudizio: con tutto ciò che a questa innovativa (al di là della sua accoglibilità sul piano concettuale) elaborazione consegue in tema di ricostruzione del contraddittorio, del giudicato e dell'estensione delle forme di intervento ammesse nel giudizio amministrativo”; sull'esclusione di una generalizzata applicabilità delle norme del codice di procedura civile all'intervento nel processo amministrativo cfr. M. Pazardjiklian, *Riflessioni sulla legittimazione all'appello da parte dell'interveniente “ad opponendum”*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 853 ss.

[xxxv] Sul punto cfr. A. Police, *Il ricorso di primo grado, la costituzione delle altre parti, l'intervento, il ricorso incidentale*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, Cedam, 2014, vol. XLII, 407 ss.; per una ricostruzione tradizionale si rinvia a F. Sciarretta, *Appunti di giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2007, 196 ss., a giudizio del quale l'unico intervento ammissibile nel processo amministrativo è quello volontario adesivo, rimanendo esclusi sia l'intervento principale che quello litisconsortile, “in quanto attraverso questi tipi di intervento potrebbe essere facilmente elusa la perentorietà del termine entro il quale deve essere proposto il ricorso”; sulla possibilità del solo intervento *ad adiuvandum* cfr. già G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1958, vol. II, 266.

[xxxvi] Secondo L.R. Perfetti, *Commento all'art. 22*, in A. Romano, R. Villata (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2009, 779, le disposizioni in questione non escludono affatto l'intervento principale – “rivenendo l'enunciato normativo in esame dall'imitazione del codice di rito previgente, nel quale le forme di intervento diverse da quello adesivo erano pacificamente ammesse – né, per le ragioni che si sono già espone, pare si debba raggiungere la conclusione che l'ammissione di forme di intervento diverse da quello adesivo comporti la necessaria deroga al termine decadenziale di impugnazione (che semmai varrà solo per quelle parti la cui domanda giudiziale sia intesa ad ottenere l'annullamento del

provvedimento)”. Contraria l’opinione di R. Ferrara, *Commento all’art. 22*, in A. Romano (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2001, 831, secondo cui, sulla base delle disposizioni in commento, risultava ammissibile solo l’intervento volontario ed adesivo dipendente, in quanto rimesso alla volontà dell’interventore ed a favore di una delle parti principali del processo.

[xxxvii] M. Ramajoli, *Riflessioni in tema di interveniente e controinteressato nel giudizio amministrativo*, nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 8 maggio 1996, n. 2, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 118 ss., evidenzia come la configurazione che la legge di istituzione dei Tribunali Amministrazioni Regionali offriva all’istituto dell’intervento derivasse strettamente da quella del codice di procedura civile del 1865 ove, all’art. 201, si stabiliva che chiunque avesse interesse in una controversia tra altre persone poteva intervenire; sul punto cfr. in giurisprudenza Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 1989, n. 215, in *Giur. it.*, 1989, III, 185 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 1992, n. 558, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 491, con nota di E. Stoppini, *Intervento ad opponendum e legittimazione all’appello nel processo amministrativo: brevi riflessioni*, 495 ss., e in *Giur. it.*, 1993, III, I, 800 ss.

[xxxviii] Per l’interpretazione che ravvisava nell’art. 22 della c.d. Legge T.A.R. gli estremi per configurare solamente l’intervento adesivo, *ad adiuvandum* ed *ad opponendum*, nel processo amministrativo cfr., S. Tassone, *Intervento “ad opponendum” nel giudizio di primo grado e legittimazione all’appello*, nota a Cons. St., Sez. V, 15 giugno 1992, n. 558, in *Giur.it.*, 1993, III, 803 ss.

[xxxix] Si può far risalire a V.E. Orlando, *La giustizia amministrativa*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1901, vol. III, 1016, la prima formulazione secondo cui l’unica forma di intervento ammissibile nel processo amministrativo è quella denominata dipendente.

[xl] Così si esprimono G. Tarzia, F. Danovi, *op. cit.*, 167.

[\[xli\]](#) Sul punto cfr. P. Patrito, *Lo svolgimento del giudizio e le decisioni emesse in camera di consiglio*, in R. Caranta (diretto da), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, Zanichelli, 2011, 449 ss.; V. Caianello, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, Utet, 2003, 626, che esclude la compatibilità dell'intervento litisconsortile nel processo amministrativo da impugnazione; *contra*, C.E. Gallo, *Giudizio amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1991, vol. VII, 244, secondo cui dovrebbe ritenersi in astratto possibile l'intervento principale in sede di giurisdizione esclusiva, “*allorché vi possa essere una terza parte, a questo punto presumibilmente un'amministrazione, che voglia far valere in giudizio la titolarità a sé spettante dei diritti su un bene dedotto in giudizio*”; M. Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, 143, sostiene che anche nel processo amministrativo di legittimità dovrebbe trovare ingresso l'intervento principale nelle ipotesi di connessione necessaria per incompatibilità.

[\[xlii\]](#) Con rare eccezioni: ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 1978, n. 13, in *Cons. St.*, 1978, I, 24 ss., ha affermato la possibilità di ammettere tutte e tre le tipologie di intervento previste dall'art. 105, cod. proc. civ., ovvero l'intervento principale, litisconsortile e adesivo dipendente nel processo amministrativo; in dottrina cfr. l'orientamento favorevole all'ammissibilità dell'intervento principale nella giurisdizione esclusiva, già nel vigore della Legge T.A.R., di E. Picozza, *Processo amministrativo (normativa)*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1987, vol. XXXVI, 484.

[\[xliii\]](#) In questi termini Cons. Stato, Sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4958, in *Foro amm. CdS*, 2009, 1885, che, partendo da tale presupposto, afferma che ai fini della legittimazione all'intervento volontario di soggetti diversi dalle parti originarie è sufficiente un qualsiasi interesse, anche di puro fatto o morale.

[\[xliv\]](#) Così N. Saitta, *Sistema di giustizia amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 158; *contra*, M. Nigro, *L'intervento volontario nel processo amministrativo*, in *Jus*, 1963, 372, che critica l'orientamento preclusivo dell'ammissibilità dell'intervento principale, fondato sull'ostacolo

dell'elusione del termine per ricorrere, osservando che esso non può avere valore assoluto; ed infatti, tale ostacolo è privo di ragione d'essere, non solo allorché il termine non è ancora scaduto, bensì anche nel caso di impugnativa di atti indivisibili, il cui annullamento opera nei confronti di tutti i destinatari, che restano soggetti al giudicato, con conseguente restrizione del contraddittorio alle dimensioni che non gli sono state naturali. Si consideri, inoltre, che è stata ammessa la possibilità di convertire l'atto di intervento in ricorso principale, qualora non siano scaduti i termini di decadenza, purché tale atto possieda, rispetto a quest'ultimo, i requisiti di sostanza e di forma, compresi quelli di natura fiscale, ed emerga la volontà di agire quale ricorrente: così Cons. Stato, Sez. V, 28 ottobre 1970, n. 713, in *Foro amm.*, 1970, I, 2, 908; la conseguenza è che, attraverso la conversione, si dà ingresso ad un intervento di tipo principale: si esprimono in tali termini A. Caracciolo La Grotteria, *Parti e contraddittorio nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 43 e A. Albini, *L'intervento del legittimato a ricorrere e conversione in ricorso principale nel processo amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1955, II, 288.

[xlv] Cass. civ., Sez. III, 5 ottobre 2018, n. 24529, in *Ilprocessocivile.it*, 3 dicembre 2018, con nota di G. Amodio, *Intervento del terzo e preclusioni*, ha ribadito che, allorché il terzo decida di intervenire in un processo nel quale sia stata già esaurita la fase della deduzione istruttoria, piuttosto che agire a tutela del proprio diritto in un autonomo giudizio, egli non potrà che sottostare al sistema delle preclusioni ed al divieto di regressione delle fasi processuali, potendo solo partecipare al giudizio rebus sic stantibus.

[xlvi] Cass. civ., Sez. II, 1° marzo 2016, n. 4051, in *Giur.it.*, 2016, 2150 ss., con nota di C. Cariglia, *La Corte di Cassazione conferma il nuovo orientamento in tema di ammissibilità della domanda nuova*, precisa che la modificazione della domanda, consentita dall'art. 183 cod. proc. civ., può riguardare uno o entrambi gli elementi della domanda, il *petitum* e la *causa petendi*, sempre che la domanda così modificata risulti comunque connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio e senza che, perciò solo, si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte, ovvero l'allungamento dei termini processuali; questa possibilità è finalizzata

a consentire che si concentrino, in unico processo e dinnanzi allo stesso giudice, delle controversie aventi ad oggetto la medesima vicenda sostanziale, piuttosto che determinare la potenziale proliferazione dei processi; in senso conforme Cass. civ., Sez. Un., 15 giugno 2015, n. 12310, in *Giur.it.*, 2015, 2101 ss., con nota di G. Palazzetti, *Ammissibilità dei nova ex art. 183, 5° comma*; in *Foro it.*, 2015, I, 3193 ss., con nota di A. Motto, *Le sezioni unite sulla modificazione della domanda giudiziale*; ivi, 2016, I, 255, con nota di C.M. Cea, *Tra mutatio ed emendatio libelli: per una diversa interpretazione dell'art. 183, c.p.c.*; in *Corriere giur.*, 2015, 968 ss., con nota di C. Consolo, *Le S.U. aprono alle domande "complanari": ammissibili in primo grado ancorché (chiaramente e irriducibilmente) diverse da quella originaria cui si cumuleranno*.

[xlvi] Secondo Cass. civ., Sez. III, 24 aprile 2015, n. 8394, in *Guida dir.*, 2015, 32, 77, si deve parlare di *mutatio libelli* “quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un petitum diverso e più ampio oppure una causa petendi fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima e particolarmente su un fatto costitutivo radicalmente differente, di modo che si ponga al giudice un nuovo tema d’indagine e si spostino i termini della controversia, con l’effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo; si ha, invece, semplice *emendatio* quando si incida sulla causa petendi, in modo che risulti modificata soltanto l’interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto, oppure sul petitum, nel senso di ampliarlo o limitarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere”; così anche Cass. civ., Sez. trib., 20 luglio 2012, n. 12621, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 9, 1058. Sulla possibilità di *emendatio* e l’impossibilità di *mutatio libelli* cfr. già Cons. Stato, Sez. V, 6 novembre 1992, n. 1186, in *Cons. St.*, 1992, I, 1580, secondo cui gli artt. 183 e 184 c.p.c. pongono il principio del divieto di modificare la domanda e di ampliare l’oggetto del giudizio: peraltro va ritenuto che una modifica consentita della domanda (*emendatio libelli*) si ha ogni qualvolta non si verifichi mutamento del fatto giuridico a fondamento della pretesa, non prospettandosi nuovi elementi di mutazione del fatto costitutivo del diritto né aggiungendosi o sostituendosi al diritto controverso, come specificato nella domanda introduttiva; viceversa per modificazione non ammessa della domanda (*mutatio*

libelli), secondo il Consiglio di Stato, deve essere intesa sia quella che, mediante l'immutazione del fatto costitutivo, introduca nel processo un nuovo e diverso fatto giuridico, considerato quale presupposto oggettivo cui l'ordinamento fa conseguire determinati effetti giuridici in corrispondenza al mutare del *thema decidendum* originario, sia quella che rinnovi l'oggetto della domanda.

[xlvi] Così C. Mandrioli, A. Carratta, *Diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, 2016, vol. II, 136 ss., secondo cui l'intervento tardivo pregiudica le possibilità di difesa del terzo interveniente, specie sotto il profilo delle iniziative istruttorie a lui precluse.

[xli] E quindi, compiere un atto formalmente lecito, tendente però a perseguire finalità estranee al suo scopo: così F. Cordopatri, *L'abuso del processo nel diritto positivo italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, 874 ss.; sul punto cfr. altresì, tra gli studi più recenti, P.M. Vipiana, *L'abuso del processo amministrativo*, in G. Visintini (a cura di), *L'abuso del diritto*, Napoli, Esi, 2016, 247, secondo cui la valenza certa dell'abuso del processo, quale argomentazione giuridica, è quella di costituire uno schema argomentativo “in cui collocare una serie di istituti che già trovano la loro disciplina in sede normativa. A tale livello l'abuso del processo assurge a mero minimo comun denominatore di tali istituti: una sorta di fil rouge fra essi oppure, in altri termini, una scatola in cui collocarli tutti. In tale ruolo l'abuso del processo è una figura inidonea a ledere: sicuramente non indispensabile, ma forse non inutile a creare, a fini sistematici e didattici, una base unitaria ad un numero di istituti eterogenei”; M. Fornaciari, *Note critiche in tema di abuso del diritto e del processo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2016, 593 ss.; M.G. Pulvirenti, *Riflessioni sull'abuso del processo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, 1091 ss.; A. Panzarola, *Presupposti e conseguenze della creazione giurisprudenziale del c.d. abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 23 ss.; G. Corso, *Abuso del processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1 ss.; G. Tropea, *Spigolature in tema di abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1262 ss.; S. Baccarini, *Abuso del processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1203 ss., secondo cui “non si tratta di comportamenti vietati o comunque illeciti perché in diretta violazione delle norme processuali, ma di uso improprio

di uno strumento processuale, in sé lecito, che produce effetti pregiudizievoli sul procedimento”; G. Verde, *L'abuso del diritto e l'abuso del processo (dopo la lettura del recente libro di Tropea)*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 1085 ss.; Id., *Abuso del processo e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1138; G. Tropea, *L'abuso del processo amministrativo: studio critico*, Napoli, Esi, 2015; K. Peci, *Difetto di giurisdizione e abuso del processo amministrativo*, commento a Cons. Stato, Sez. III, 13 aprile 2015, n. 1855, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 691 ss.; S. Chiarloni, *Etica, formalismo processuale, abuso del processo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2014, 1281 ss.; quanto all'utilità dell'introduzione del concetto di abuso del processo nel giudizio amministrativo cfr. C.E. Gallo, *L'abuso del processo nel giudizio amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 1022, secondo cui “*si tratta di una norma di chiusura, volta a reprimere un uso distorto dello strumento processuale, che, di conseguenza, è utile per il fatto di esserci, anche se ci si augura che non debba mai essere utilizzata, risultando bastante il suo significato educativo*”; N. Paolantonio, *Abuso del processo (diritto processuale amministrativo)*, in *Encicl. dir.*, Giuffrè, Milano, 2008, Annali, II, tomo I, 6, secondo cui, ai fini della costruzione di una definizione di abuso del processo amministrativo, occorre tenere conto della particolare posizione delle parti nel giudizio amministrativo; tale circostanza, secondo l'Autore, reca due conseguenze di non poco momento: “*la prima è che gli schemi classici dell'abuso processualcivilistico non trovano sempre pedissequa applicazione nel processo amministrativo: basti pensare al regime della condanna alle spese di lite in caso di soccombenza, assai di rado utilizzata dal giudice amministrativo, sia in sede cautelare che di merito, in virtù di un'atavica quanto ingiustificata esigenza di salvaguardia del pubblico erario. La seconda è che la sostanziale disparità delle parti nel processo amministrativo è essa stessa causa, talora, d'abuso, sia delle parti (dell'amministrazione, ma anche del ricorrente), sia del giudice*”; nonché cfr. già l'opinione di G. De Stefano, *Note sull'abuso del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 582 ss.

[\[1\]](#) Si veda, per tutti, C.E. Gallo, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020, 192, che evidenzia come, invece, “*se il termine per ricorrere è ancora aperto, nulla vieta che il secondo ricorrente, anziché avviare un giudizio autonomo, proponga una domanda di intervento litisconsortile, senza per questo derogare alla perentorietà dei termini per ricorrere. In ogni caso,*

l'intervento litisconsortile è possibile nel giudizio di accertamento, non essendovi ragione per impedire la presenza di più parti nello stesso giudizio".

[li] Così S. Santoro, *Appunti sull'intervento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 553, secondo cui, sulla base della disciplina dettata dal r.d. n. 624 del 1907 e dalla legge istitutiva dei T.A.R., *"nel processo amministrativo, anche in quello d'accertamento (ma è un'anomalia dovuta al fatto che questo è ancora costruito sul modello di quello d'impugnazione), a differenza che nel processo civile, il giudice non può pronunciarsi sulla domanda senza che il ricorrente si sia costituito, e la rinuncia al ricorso non abbisogna di accettazione delle altre parti, alle quali essa deve soltanto essere notificata (art. 46 R.D. cit.)"*. Per quanto concerne la disciplina della rinuncia prevista dal codice del 2010, l'art. 84 dispone che questa vada notificata alle altre parti almeno dieci giorni prima dell'udienza e se le parti che hanno interesse alla prosecuzione non si oppongono il processo si estingue: sul punto cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 22 marzo 2016, n. 96, in www.giustizia-amministrativa.it e T.A.R. Lazio, Roma, III, 8 maggio 2015, n. 6576, in *Foro amm.*, 2015, 1559, a giudizio del quale il documento con cui si dichiara di rinunciare al ricorso non può valere come rinuncia al ricorso stesso, ove non risulti notificato alle altre parti almeno 10 giorni prima dell'udienza così come prescritto dall'art. 84, co. 3, d.lgs. n. 104 del 2010, comprovando, in ogni caso, la carenza di interesse alla definizione del giudizio e giustificando la declaratoria di improcedibilità del gravame.

[lii] Secondo V. D'Audino, *L'intervento adesivo nel procedimento giurisdizionale davanti al Consiglio di Stato*, commento a Cons. Stato, Sez. IV, 12 dicembre 1925, n. 937, in *Foro amm.*, 1926, I, I, 31 ss., si equivoca *"tutte le volte in cui si sostiene che l'intervento non è ammissibile nei casi in cui l'interessato avrebbe dovuto presentare ricorso autonomo e principale per il motivo che con l'ammissione dell'intervento si riaprirebbero dei termini scaduti. Nessun termine viene ad essere riaperto se dell'annullamento del provvedimento si giova lui come si possono giovare gli altri che non hanno preso parte al giudizio. Siamo lieti che con la decisione annotata la Sezione in difformità delle precedenti pronunce, pur senza particolare motivazione, abbia adottata la soluzione sin qui*

difesa ammettendo l'intervento di chi poteva ricorrere in via principale contro la decisione ministeriale che aveva rigettato la sua domanda e si è limitato ad intervenire per chiedere l'accoglimento del ricorso principale presentato da un suo collega impiegato, al quale era stata rigettata identica domanda per identico motivo”.

[liii] Sul punto cfr. A. Tigano, *Intervento nel processo-II) Diritto processuale amministrativo*, in *Encicl. giur.*, Roma, 1988, vol. XIX, 3.

[liv] L'intervento *ad adiuvandum* di per sé non è innovativo: il terzo, difatti, pur proponendo una domanda propria, si limita, con essa a chiedere l'accoglimento di una domanda altrui senza agire per la tutela di una propria situazione sostanziale e senza un ampliamento del thema decidendum. Egli si limita ad interloquire nella lite tra altri già pendente, prestando la propria adesione alla domanda o all'eccezione di una delle parti: sul punto cfr., nella giurisprudenza di legittimità, Cass. civ., Sez. II, 14 dicembre 2015, n. 25135, in *Ilprocessocivile.it*, 8 settembre 2016, con nota di R. Nardone, *Intervento adesivo del terzo introdotto con la sottoscrizione dell'atto di citazione*.

[lvi] Con riferimento all'intervento *ad opponendum*, la giurisprudenza amministrativa ha ammesso, ad esempio, l'intervento in giudizio del funzionario tecnico di un'Amministrazione comunale: così T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 25 agosto 2017, n. 1423, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 103 ss., con nota di F. Ielo, *L'intervento adesivo dipendente nel processo amministrativo*.

[lvi] Sul tema cfr. M. D'Orsogna, F. Figorilli, *Lo svolgimento del processo di primo grado, La fase introduttiva*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, 319 ss.

[lvii] Così T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 2 ottobre 2012, n. 2450, in *Foro amm. TAR*, 2012, 3045.

[lviii] Cons. Stato, Sez. VI, 21 giugno 2012, n. 3647, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1445, in *Foro amm. CdS*, 2011, 902; Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2000, n. 3928, in *Foro amm.*, 2000, 2617; da ultimo, in questo senso, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno

2020, n. 4134, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Trento, Sez. I, 28 luglio 2020, n. 126, in *Foro amm.*, 2020, 1497.

[lix] Sul concetto di parte nel processo amministrativo cfr. F. Benvenuti, *Parte nel processo (diritto amministrativo)*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1981, vol. XXXI, 962 ss., ora in *Scritti giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 2006, vol. IV, 3625 ss.

[lx] Cons. Stato, Sez. IV, 7 ottobre 1992, n. 855, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[lxi] Così, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2010, n. 7293, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[lxii] Così Cons. Stato, Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 853, in *Foro amm.*, 2016, 302.

[lxiii] T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 20 aprile 2016, n. 237, in *Foro amm.*, 2016, 1060 (s.m.).

[lxiv] In tal senso T.A.R. Lazio, Roma, 2 dicembre 2013, n. 10329, in *Foro amm. TAR*, 2013, 3726; secondo M. Corradino, S. Sticchi Damiani, *Il processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, 260, “è confermato, anche nella vigenza del Codice, l’orientamento giurisprudenziale in base al quale non è ammissibile nel processo amministrativo l’intervento adesivo autonomo, ma solo l’intervento adesivo dipendente, essendo insegnamento costante della giurisprudenza quello secondo il quale il soggetto direttamente ed immediatamente leso da un provvedimento ha l’onere di impugnarlo tempestivamente, non essendo configurabile la c.d. figura del cointeressato del ricorrente, il quale non può neppure partecipare al giudizio in veste di interveniente adesivo dipendente”.

[lxv] Così Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10, in *Foro amm.*, 2020, 722 ss.

[lxvi] Per un approfondimento del principio enunciato dalla norma costituzionale si rinvia a M. D’Amico, G. Arconzo, *Art. 25*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet 2006, 526 ss.; M. Nobili, *Art. 25 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981, 135 ss.; V. Andrioli, *La*

precostituzione del giudice, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 325 ss.; E.T. Liebman, *Giudice naturale e costituzione del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 331 ss.

[Ixvii] In senso analogo già Cons. Stato, Ad. Plen., 4 novembre 2016, n. 23, in *Foro amm.*, 2016, 2628.

[Ixviii] *Contra*, T.A.R. Liguria, Sez. I, 1° giugno 2012, n. 754, in *Foro amm. TAR*, 2012, 1888 (s.m.), che conclude per l'inammissibilità nel giudizio amministrativo dell'intervento principale; in realtà, se ben si legge la motivazione del giudice ligure, la conclusione è più sfumata e sembra ammettere la possibilità di esperire l'intervento principale quanto meno nei casi di giurisdizione esclusiva ove vengano in rilievo diritti soggettivi, posto che *“il silenzio della norma (gli artt. 28 e 50, n.d.a.) non consente di ammettere un intervento principale nella giurisdizione generale di legittimità o in quella esclusiva quando si faccia questione di interessi legittimi. Invero l'intervento principale in questi casi si risolve nell'impugnativa dello stesso atto già oggetto di giudizio da parte di altro soggetto per ragioni diverse e quindi con motivi diversi. Tale evenienza non è ammissibile. Infatti, a prescindere dal rispetto dei termini di impugnativa (che potrebbero essere comunque rispettati), l'azione impugnatoria può essere esercitata solo mediante la proposizione di ricorso (principale o incidentale) e con gli accessivi motivi aggiunti e non mediante l'intervento. E ciò in quanto l'oggetto della causa, che risulta non solo dal provvedimento impugnato ma anche dai motivi dedotti, non può essere ampliato se non attraverso gli strumenti a ciò presposti. Ma se l'oggetto della causa (il petitum) non può essere ampliato se non dal ricorrente stesso o dal controinteressato mediante ricorso incidentale, è evidente che l'intervento (depurato della sua valenza impugnatoria) si risolve nella mera esplicitazione di ragioni in favore del ricorrente e quindi in sostanza in un intervento ad adiuvandum. Tale intervento, tuttavia, sarà ammissibile solo quando adduca ragioni a sostegno di una delle parti e non quando le contrasti entrambe”*. Tra le righe della sentenza, pertanto, si scorge la possibilità di configurare un intervento principale quando il giudizio non si configuri nella sua tradizionale veste impugnatoria, e quindi principalmente nei casi di giurisdizione esclusiva cui siano sottese questioni di diritto soggettivo:

non è difatti immaginabile che si attribuisca al giudice amministrativo la stessa cognizione del giudice civile e contestualmente non si offrano alle parti gli stessi strumenti processuali a tutela dei propri diritti.

[lxix] In linea generale, secondo I. Pagni, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in G.D. Comporti (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 85, il concetto di effettività deve valorizzare il principio chiovendiano, “in virtù del quale il processo deve dare al titolare di una situazione soggettiva tutto quello e proprio quello che il diritto sostanziale riconosce”; l’affermazione del principio è di G. Chiovenda, *Della azione nascente dal contratto preliminare*, in *Saggi di diritto processuale civile*, Milano, Giuffrè, 1930, Vol. I, 101 ss.; Id., *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1923, ora in *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1965, 81, secondo cui “il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch’egli ha diritto di conseguire”. C.E. Gallo, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 73 ss., nell’affermare che la giustizia amministrativa non può essere qualificata come servizio pubblico ma come funzione, ricorda che il sindacato prestato dal plesso giurisdizionale T.A.R. – Consiglio di Stato deve essere pieno e completo sull’attività dell’amministrazione: in questo senso occorre leggere l’effettività della tutela nell’ambito del processo amministrativo; in merito cfr. altresì le osservazioni di M.A. Sandulli, *Processo amministrativo, sicurezza giuridica e garanzia di buona amministrazione*, in *Il Processo*, 2018, 45 ss.

[lxx] S. Foà, *Giustizia amministrativa, atipicità delle azioni ed effettività della tutela*, Napoli, Jovene Editore, 2012, 74 ss.; così anche R. Giovagnoli, *Il ricorso incidentale*, in R. Giovagnoli, M. Fratini, *Il ricorso incidentale e i motivi aggiunti*, Milano, Giuffrè, 2008; sul punto cfr. I.M. Marino, *Giurisdizione esclusiva e Costituzione*, in V. Parisio, A. Perini (a cura di), *Le nuove frontiere della giurisdizione esclusiva. Una riflessione a più voci*, Milano, Giuffrè, 2002, 9 ss., ora in *Scritti giuridici*, a cura di A. Barone, Napoli, Esi, 2015, 996, secondo cui “una giurisdizione paritaria non può che

*essere quella dell'autorità giudiziaria ordinaria oppure una nuova giurisdizione amministrativa: quella esclusiva, che salvi il giudice amministrativo dall'essere travolto dall'evoluzione dell'ordinamento giuridico (sostanziale), che lo tiri fuori dalla giurisdizione sull'atto e lo affranchi dalla trappola delle situazioni giuridiche"; secondo A. Police, *Il cumulo di domande nei "riti speciali" e l'oggetto del giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1197 ss., "se le previsioni del legislatore recente in tema di giurisdizione esclusiva consentono di superare anche le più serie ed autorevoli obiezioni alla teorica che ravvisa l'oggetto del processo amministrativo nel rapporto nel quale si iscrivono le situazioni a cui afferiscono gli interessi in contrasto, se ne deve concludere che anche tale ricostruzione dell'oggetto del giudizio può essere validamente impiegata nel nostro sforzo ricostruttivo della nuova giurisdizione amministrativa e dei suoi caratteri. Si può dire forse di più, sembra quasi che il legislatore abbia conformato la giurisdizione piena del giudice amministrativo proprio per dare attualità e concretezza a quel modello processuale di giustizia amministrativa paritaria ed effettiva il cui avvento era da tempo auspicato in dottrina"; sul carattere paritario del processo amministrativo cfr. V. Domenichelli, *Per un processo amministrativo paritario*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 415 ss.*

[lxxi] Concorde è l'opinione di E. Picozza, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2016, 213 ss., secondo cui una spinta all'applicazione di tutti i tipi di intervento è venuta, da un lato, dalla disciplina sostanziale del procedimento amministrativo che, sulla scorta della posizione dottrinale di Giannini, ha disciplinato forma e sostanza del procedimento, prescrivendo i diritti dei soggetti interventori titolari di situazioni pubbliche, private, collettive e diffuse, e, dall'altro, dal diritto internazionale e comunitario, ma anche da quello costituzionale interno, che pretendono oramai che il rapporto tra Amministrazione e cittadini sia configurato come un vero e proprio rapporto giuridico sostanziale, tendenzialmente paritario, almeno quanto a garanzie procedimentali e processuali; in senso conforme, inoltre, L. Coraggio, *L'intervento nel codice del processo amministrativo*, in *Giurisd. amm.*, 2011, IV, 304, a giudizio del quale in sede di giurisdizione esclusiva ed in materia di diritti soggettivi dovrebbero ritenersi ammissibili tutti i tipi di intervento previsti dal codice di procedura civile; così anche L. Ieva,

Soggetti e parti del processo amministrativo, in R. Giovagnoli, L. Ieva, G. Pesce (a cura di), *Il processo amministrativo di primo grado*, Milano, Giuffrè, 2005, 276.

[lxxii] Proprio della natura del giudizio amministrativo di legittimità: così F. Satta, *Giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1997, 118 ss., secondo cui “nell’interpretazione che per un secolo se ne è data, l’idea del processo amministrativo come giudizio su atti ha condotto al paradossale risultato di frantumare il giudizio sull’atto, che esprime la definitiva volontà dell’amministrazione, in una sorta di somma di giudizi sui singoli atti del procedimento, effettivamente impugnati”; è necessario però ricordare la posizione di R. Villata, *Corte di Cassazione, Consiglio di Stato e c.d. pregiudiziale amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 897 ss., ora in *Scritti di giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2015, 437 e Id., *Nuove riflessioni sull’oggetto del processo amministrativo*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Antonio Amorth*, Milano, Giuffrè, 1982, vol. I, 707 ss., ora in *Scritti di giustizia amministrativa*, cit., 576 ss., che ritiene non configurabile il giudizio amministrativo come un giudizio su un rapporto, a differenza del processo civile, perché “le parti non sono in posizione di equiordinazione, avendo una di esse infatti il potere di disporre del bene; la norma non detta la disciplina per determinare la pertinenza del bene, ma regola le condizioni di esercizio del potere spettante alla parte in posizione di supremazia: al giudice, dunque, non spetta di assegnare il bene all’una o all’altra parte, ma di verificare che una di esse eserciti in modo corretto il potere, che l’ordinamento le riconosce, di disporre di quel bene”.

[lxxiii] Sul rapporto amministrativo si rinvia agli studi di G. Greco, *L’accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1980; Id., *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2014, 585 ss.; M. Protto, *Il rapporto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2008.

[lxxiv] Concorde è la posizione di A. Bartolini, *Art. 28-Intervento*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2015, 377 ss., secondo cui l’apertura del processo amministrativo alle varie tipologie di intervento volontario è sicuramente da accogliere con favore, poiché, “oltre ad essere in linea con le novità contenute nel c.p.a., rappresentano un

adeguamento ai mutamenti di ordine sostanziale e processuale verificatisi negli ultimi anni. Difatti, la considerazione secondo cui non è logicamente pensabile che nel processo amministrativo vi sia una parte che vanti una situazione in contrasto sia con l'amministrazione resistente che con il privato ricorrente, risulta essere ancorata ad una visione dei rapporti sostanziali incentrata su uno schema bilatero e ad una concezione dell'oggetto del processo amministrativo di carattere pattizio"; concorde è anche l'opinione di V. Domenichelli, *Le parti del processo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, Tomo V, 4340, secondo cui nelle fattispecie di giurisdizione esclusiva, *"ove possono essere portate alla cognizione del giudice controversie riguardanti il rapporto prescindendo dall'impugnazione di un atto, si possono ipotizzare anche l'intervento principale, litisconsortile e adesivo"*.

[[lxxv](#)] Così Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, Sez. giurisd., 8 giugno 2022, n. 164, in www.giustizia-amministrativa.it.

[[lxxvi](#)] V., già, C.E. Gallo, *Appello nel processo amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1987, Vol. I, 315 ss.

[[lxxvii](#)] *Ex multis*, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6 dicembre 1983, n. 741, in *Cons. Stato*, 1983, I, 1329; non è appellabile l'ordinanza di rinvio a nuovo ruolo, Cons. Stato, Sez. V, 4 novembre 1983, n. 528, *ibid.*, 1185.

[[lxxviii](#)] Secondo F. Ancora, *Irricevibilità e inammissibilità nel processo amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022, *"il ricorso dal Giudice dichiarato inammissibile o irricevibile presenta lo stato della nullità, sicché la inammissibilità e la irricevibilità sono solo formule di conclusione del giudizio che non hanno sotto di loro una distinta sostanza e viceversa, sono unite dall'intervenire su un atto di iniziativa processuale che presenta la più generale condizione della nullità"*; in generale v. la classica voce di A. Lugo, *Inammissibilità e improcedibilità (Diritto processuale civile)*, in *Nss. Dig. It.*, Torino, Utet, 1962, 483 ss.

[lxxix] Su questa norma e le previsioni del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 cfr. G. Carlotti, *Smaltimento dell'arretrato*, in *l'Amministrativista*, 21 settembre 2022. Interessanti, al riguardo, le osservazioni di F. Volpe, *Il processo amministrativo dopo il Covid*, in *Giustizia Insieme*, 2 giugno 2022, secondo cui un dato di fatto è che il Covid ha comportato la diminuzione del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo; “quasi in ogni parte d'Italia, i nuovi ruoli si sono assottigliati e pure l'arretrato probabilmente si è ridimensionato. Forse, si dovrebbe approfittare dell'occasione per tentare una riforma generale del processo amministrativo, capace di condurre a una maggiore celerità dei giudizi e a una maggiore efficacia delle tutele, senza troppo temere l'impatto sullo svolgimento delle funzioni correnti che una tale iniziativa potrebbe arrecare”.

[lxxx] La sentenza in forma semplificata rappresenta un modo particolare, ma oramai sempre più diffuso, di definizione del giudizio amministrativo: in letteratura, cfr., ad esempio, F. Risso, *La sentenza in forma semplificata*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2019; R. De Nictolis, *Le sentenze del giudice amministrativo in forma semplificata. Tra mito e realtà*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2017, 1 ss.; C. Crescenti, A. Storto, *La sentenza in forma semplificata*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2016, 1087 ss.; A. Police, *Le decisioni in forma semplificata (cosiddetto giudizio immediato)*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, Cedam, 2014, 541 ss.; C. Cacciavillani, *Completezza dell'istruttoria documentale e sentenza in forma semplificata*, in *Giur. it.*, 2012, 5, 1168 ss.; C.E. Gallo, *Art. 74 Sentenza in forma semplificata*, in A. Quaranta, V. Lopilato (a cura di) *Il processo Amministrativo, Commentario al D.lgs. 104/2010*, Milano, Giuffrè, 2011, 586 ss.; A. Clini, *La forma semplificata della sentenza nel “giusto” processo amministrativo*, Padova, Cedam, 2009; E. Sticchi Damiani, *La sentenza in forma semplificata*, in *Foro amm. CdS*, 2008, 2857 ss.; M. Sinisi, *La disciplina della decisione in forma semplificata, la garanzia del contraddittorio e il giusto processo. Profili di dubbia legittimità*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 413 ss.; G. Barbagallo, *La decisione in forma semplificata*, in *Cons. Stato*, 2004, II, 1928 ss.; v. anche E.M. Marenghi, *Processo senza modello e giustizia semplificata*, in *Dir. proc. Amm.*, 2012, 885 ss.

[\[Lxxxii\]](#) Tra le più recenti pubblicazioni si v. E. Follieri, A. Barone (a cura di), *I principi vincolanti dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato sul codice del processo amministrativo*, Padova, Cedam, 2015; G. Pesce, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, Napoli, Esi, 2012.