

SVEVA BOCCHINI

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II"
sveva.bocchini@unina.it

LEGITTIMAZIONE ED INTERESSE DEL TERZO INTERVENIENTE NEL PROCESSO DI LEGITTIMITÀ: PROFILI EVOLUTIVI

LEGITIMACY AND INTEREST OF THE THIRD PARTY INTERVENER IN ADMINISTRATIVE PROCESS: EVOLUTIONARY PROFILES

SINTESI

L'art. 28 c.p.a., se per un verso, ha introdotto una disciplina più dettagliata dell'intervento, dall'altro, non ha risolto i numerosi dubbi in ordine alle condizioni di ammissibilità dell'intervento nel processo amministrativo. Scopo del contributo è verificare in che termini e in che misura i principi dell'art. 81 c.p.c. e dell'art. 100 c.p.c. siano estensibili all'intervento nel giudizio di legittimità con finalità di selezione dei terzi effettivamente legittimati a partecipare, in rapporto alla generica nozione di terzo consociato rispetto alla *res inter alios acta*. A tal fine, ricostruito il dibattito giurisprudenziale e dottrinale in ordine ai tipi d'intervento esperibili nel processo di legittimità, lo scritto individua la posizione legittimante in relazione a ciascun tipo d'intervento consentito dall'art. 28 c.p.a.

ABSTRACT

Article 28 of the Administrative Process Code, if on the one hand it has introduced a more detailed regulation of intervention, on the other hand it has not resolved the numerous doubts as to the conditions of admissibility of intervention. The purpose of this contribution is to ascertain in what terms the principles of Article 81 and Article 100 of the Code of Civil Procedure can be extended to intervention and to what extent they apply to administrative

proceedings for the purpose of selecting the third parties actually entitled to participate, in relation to the generic notion of third party consociate with respect to *res inter alios acta*.

PAROLE CHIAVE: Terzo; Giudizio di legittimità; Legittimazione ad intervenire; Interesse ad intervenire.

KEYWORDS: Third party; Judgement of legitimacy; Legal standing; Interest in bringing proceedings.

INDICE: 1. Il terzo interveniente tra diritto sostanziale e processuale. - 2. La posizione tradizionale della giurisprudenza sull'ammissibilità del solo intervento adesivo dipendente e le interpretazioni della dottrina. - 3. La legittimazione e l'interesse ad intervenire dei controinteressati: riflessioni. - 4. Legittimazione e interesse ad intervenire dei cointeressati: problemi e prospettive. - 5. Ulteriori tendenze estensive nella giurisprudenza: i titolari di meri interessi differenziati o di meri interessi qualificati. - 6. I legittimati passivi ad intervenire per ordine del giudice. - 7. Riflessioni finali.

1. Il terzo interveniente tra diritto sostanziale e processuale

La nozione di terzo interveniente in un giudizio promosso da altri è una delle più discusse del diritto amministrativo e tale da investire questioni sia di ordine sostanziale, quale l'individuazione di situazioni soggettive collegate a quelle oggetto di controversia *inter alios*, sia di ordine processuale, quale il riconoscimento della legittimazione ad intervenire in un processo instaurato da altri a tutela delle suddette situazioni.

Nel processo amministrativo di legittimità, ove, com'è noto, le parti necessarie del giudizio sono il ricorrente, la p.a. resistente e, ove esistente, il controinteressato c.d. formale, ossia il soggetto che vanta un interesse legittimo di segno contrario a quello del ricorrente, identificato o "identificabile" mediante l'esame dell'atto impugnato, l'individuazione dei soggetti legittimati ad "intromettersi" in un processo *inter alios* assume carattere di problematicità data la naturale multidirezionalità dell'azione amministrativa¹ e l'attitudine del provvedimento a produrre effetti nella sfera giuridica di più soggetti diversi dalle parti necessarie del giudizio.

¹ Già F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960, 304, osservava che "in diritto amministrativo la molteplicità d'interessi diretti o indiretti in un rapporto giuridico è un fenomeno quasi costante se non essenziale, poiché le pubbliche amministrazioni agiscono per l'interesse pubblico, eppure i rapporti con essa si riflettono su numerosi individui". Si veda anche G. GRECO, *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*, Milano, 1977, 72 ss.

A lungo la legittimazione ad intervenire nel giudizio di legittimità è stata riconosciuta senza procedere alla qualificazione giuridica della posizione vantata dell'interveniente. Questa impostazione risultava tuttavia conforme ad una configurazione “oggettiva” della giustizia amministrativa, ove “i diritti si appiattiscono sulla legalità”² e il terzo, è “garantito non in quanto individuo, ma in quanto parte di una collettività, titolare di una frazione dell'interesse pubblico”³.

In quest'ottica si negava che la produzione da parte del provvedimento di effetti nella sfera di altri soggetti diversi dal destinatario determinasse l'instaurazione di rapporti tra amministrazione e terzi, i quali erano considerati come investiti solo “di riflesso” dall'agire provvedimento, sicché alla riconosciuta “sostanzializzazione” dell'interesse legittimo⁴ del destinatario del provvedimento non è corrisposta una “sostanzializzazione” dell'interesse del terzo⁵, tale da isolare tra tutti i terzi su cui ricadono gli effetti del provvedimento quei soggetti titolari di posizioni giuridiche sostanziali, cui riconoscere la legittimazione ad intervenire nel giudizio promosso da altri.

2 Cfr. G. MANNUCCI, *La necessaria dimensione normativa dei diritti dei terzi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017 214; ID., *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 12 ss.

3 Così G. MANNUCCI, *op. ult. cit.*, 14.

4 Sulla rilevanza dell'interesse legittimo quale posizione giuridica sostanziale, a partire della nota tesi di M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994, 87, vi è oggi una sostanziale concordia di opinioni, a prescindere dalla collocazione – interna o esterna – dell'interesse materiale rispetto allo stesso. Sulla configurabilità del bene della vita come “esterno” rispetto all'interesse legittimo, imprescindibile il riferimento a F.G. COCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 28 ss.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 129; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2014, 275; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2007, 400. Per l'orientamento che incorpora, invece, l'interesse al bene della vita all'interno dell'interesse legittimo cfr. G. GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1980, 151 ss.; G. FALCON, *La responsabilità dell'amministrazione e il potere amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 241 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 1017; A. TRAVI, *Introduzione ad un colloquio sull'interesse legittimo*, in *Dir. amm.*, 2013, 1 ss.; L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003, 168 ss., il quale configura l'interesse legittimo come diritto di credito (avente ad oggetto una prestazione consistente in un comportamento – in un atto – dalle caratteristiche predeterminate).

5 Così G. MANNUCCI, *op. cit.*, 14.

In una giurisdizione di stampo soggettivo, quale oggi si riconosce anche quella amministrativa⁶, funzionale alla tutela di situazioni giuridiche soggettive, in conformità con gli artt. 24, 103, 113 Cost.⁷, invece, anche la legittimazione ad intervenire impone una rigorosa qualificazione giuridica della posizione dell'interveniente che preceda la verifica dell'interesse ad ottenere una qualche utilità dalla sentenza resa *inter alios*. In altri termini l'intromissione in un giudizio promosso da altri impone di individuare la situazione giuridica soggettiva di cui l'interveniente sia titolare al fine di non lasciare alla giurisprudenza eccessivi margini di apprezzamento in ordine all'ammissibilità dell'intervento e ai relativi poteri processuali da accordare all'interveniente, con il rischio di valutazioni divergenti in relazione ad una stessa fattispecie, in violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale.

6 Sulla funzione soggettiva della giurisdizione amministrativa, come definita dalla Costituzione (art. 24) A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005, 46, che rintraccia «il valore essenziale della Costituzione (art. 24)», proprio nella tutela delle posizioni individuali e A. POLICE, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commento all'art. 24 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione della Repubblica italiana*, Torino, 2006, 501, il quale riconosce che «il costituente ha concepito la giurisdizione quale strumento di tutela del complesso delle posizioni individuali previste e tutelate dall'ordinamento».

7 Sul ruolo dell'interesse legittimo in funzione legittimante cfr. per tutti F.G. COCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 224 ss. Per un ampliamento delle posizioni legittimanti sul piano dei valori costituzionali e del ruolo dei giudici nella loro attuazione più di recente cfr. M. MAGRI, *L'interesse legittimo oltre la teoria generale. Neutralità metodologica e giustizia amministrativa*, Rimini, 2017; B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2020, 107 ss.; ID., *La legittimazione ad agire nel processo di legittimità tra potere qualificatorio pubblico e forza legittimante della sovranità dell'individuo*, in P.A. *Persona e amministrazione*, 2020, 28 e S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018. Sugli eccezionali casi in cui l'ordinamento attribuisce a determinati soggetti, o per espressa disposizione di legge o per la loro posizione istituzionale, la possibilità di adire il giudice amministrativo per la tutela di interessi generali cfr. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 341 ss., il quale evidenzia però che il carattere oggettivo della legittimazione non incide sulla struttura del processo amministrativo come processi di parti, trasformandolo in una "giurisdizione di tipo oggettivo" in cui il giudice ha la disponibilità nell'identificazione della domanda e delle prove necessarie. Per un esame delle sporadiche fattispecie in cui si rintracciano, tuttavia, a seconda dei casi, orme evidenti o labili di caratteri di tutela del diritto oggettivo, giacché il giudice esercita poteri officiosi, senza, essere sollecitato dalle parti si rinvia a G. LEONE, *Legittimazione e interesse ad agire: tra giurisdizione soggettiva e oggettiva del giudice amministrativo*, in P.A. *Persona e amministrazione*, 2020, 73 ss. e alla dottrina ivi richiamata.

Il codice del processo amministrativo, nel sostituire le previgenti disposizioni dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (c.d. l. Tar) e l'art. 37 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 624 (c.d. T.U. CdS) – che, con una formula generica, stabilivano: “chi ha interesse alla contestazione può intervenire nel giudizio” – ha introdotto una disciplina più dettagliata dell'intervento attraverso la previsione di tre tipi: l'intervento volontario del controinteressato pretermesso, l'intervento dell'“interessato” e l'intervento su ordine del giudice.

In tal modo, il legislatore ha perseguito un tentativo di adeguamento alla complessità sostanziale⁸ delle relazioni multipolari⁹ tra privato e pubblica amministrazione sul modello del codice di procedura civile¹⁰. Tuttavia, anche il c.p.a. non elenca analiticamente, ad eccezione dell'intervento del controinteressato pretermesso, né i soggetti legittimati, né i tipi d'intervento ammissibili.

Scopo del contributo è allora quello di verificare in che termini e in che misura i principi dell'art. 81 c.p.c. e dell'art. 100 c.p.c. siano estensibili all'intervento nel giudizio di legittimità con finalità di selezione dei terzi effettivamente

⁸ Sottolinea come l'intervento costituisca la traduzione sul piano processuale della complessità sociale e la sua disciplina positiva definisca il rilievo di tale complessità sul piano delle garanzie M. D'ORSOGNA, *L'intervento e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 403.

⁹ Cfr. A. TRAVI, *Nuovi fermenti del diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, 168 ss. Sulla nozione di multipolarità riferita alla norma attributiva del potere, cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, 2005, *passim*, secondo il quale le norme multipolari sono quelle che assicurano tutela a diritti che sorgono nelle relazioni interprivate. Sul rapporto multipolare, cfr. M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Milano, 2008, 229, il quale ritiene, invece, che la rilevanza della dimensione multipolare della fattispecie possa desumersi non esclusivamente sulla base del dato normativo, dovendosi coniugare la struttura della norma di riferimento con “fattori situazionali”. È opportuno rilevare tuttavia che tali Autori si sono proposti esclusivamente di integrare la dimensione privatistica in quella pubblicistica, senza indagare la rilevanza del rapporto multipolare inteso come rapporto terzo - amministrazione (cfr., sul punto, G. MANNUCCI, *op. cit.*, 107).

¹⁰ Nel processo civile le forme di intervento volontario disciplinate all'art. 105 c.p.c. sono: l'intervento c.d. principale di un soggetto che fa valere una posizione giuridica soggettiva incompatibile con quella dedotta in giudizio da ciascuna delle parti; l'intervento liti-sconsortile (o adesivo autonomo) di un soggetto che fa valere una posizione giuridica incompatibile con una delle parti del giudizio, proponendo una domanda che va ad affiancarsi a quella di una delle parti contro l'altra (questa forma caratterizza l'intervento di chi avrebbe potuto sin dall'inizio essere consorte di una delle parti); infine, l'intervento adesivo dipendente, ove un terzo interviene nel giudizio a sostegno di una delle parti sulla base di un proprio interesse, ma facendo valere un diritto dipendente da quello dedotto in giudizio. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a F. CARPI - M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Padova, 2012, 443 ss. e A. CHIZZINI, *Intervento in causa* (voce), in *Dig. Disc. Civ.*, X, Torino, 1993, 112 ss.

legittimati a partecipare, in rapporto alla generica nozione di terzo consociato rispetto alla *res inter alios acta*.

A tal fine, ricostruito il dibattito giurisprudenziale e dottrinale in ordine ai tipi d'intervento ammissibili nel giudizio di impugnazione, si procederà all'individuazione delle posizioni legittimante in relazione a ciascun tipo d'intervento previsto dell'art. 28 c.p.a.¹¹.

2. La posizione tradizionale della giurisprudenza sull'ammissibilità del solo intervento adesivo dipendente e le interpretazioni della dottrina

Com'è noto, l'orientamento tradizionale formatosi sull'art. 22 l. Tar, salva qualche rara eccezione¹², ha sempre escluso l'ammissibilità nel giudizio di legittimità di un intervento diverso da quello adesivo dipendente¹³, ossia di un intervento volto a sostenere le ragioni di una delle parti necessarie del processo, con conseguente esclusione della possibilità per l'interveniente *ad adiuvandum* di allargare l'oggetto della domanda con la proposizione dei nuovi motivi e per

11 Sulla necessità che la giustizia sostanziale della decisione giurisdizionale non possa essere disgiunta dalla giustizia formale e dalla sua conformità alla legge coerentemente con la previsione dell'art. 111 Cost. che costituzionalizza il principio di legalità processuale cfr. R. VILLATA, *Processo amministrativo, pluralità delle azioni ed effettività della tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 393.

12 Tra coloro che invece già ritenevano ammissibili ogni tipo di intervento previsto dal c.p.c., cfr. senz'altro A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, 1960, 161 ss., il quale considerava come oggetto del giudizio amministrativo il rapporto giuridico amministrativo con tutto ciò che ne consegue in termini di contraddittorio, di giudicato e di estensione delle forme di intervento ammesse nel giudizio amministrativo. Sull'ammissibilità di ogni forma di intervento prevista dal c.p.c. cfr. M. NIGRO, *L'intervento volontario nel processo amministrativo*, in *Jus*, 1963, 374; M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2003, 140; E. PICOZZA, *Il processo amministrativo*, Milano, 2008, 116. Riteneva, invece, ammissibile il solo intervento litisconsortile, sia *in parte actoris* sia *ad opponendum*, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 1417.

13 Cfr. V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in V.E. ORLANDI (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, 1901, 1016 ss.; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, III, Padova, 1914, (1992), 1710; C. BRIENZA, *L'intervento volontario nel processo amministrativo*, in *Foro amm.*, 1978, 2678 ss., spec. 2687 ss.; F. BENVENUTI, voce *Parte nel processo* (diritto amministrativo), in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 962 ss., ID., voce *Contraddittorio* (diritto amministrativo), *ivi*, IX, Milano, 1961, 738 ss., spec. 744-745 ss.; L. MIGLIORINI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, Rimini, 1984, 77 ss.; E. LUBRANO, *L'intervento nel processo amministrativo*, Roma, 1988, 35 ss.; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, II, *Atti e ricorsi*, Milano, 1992, 364; V. DOMENICHELLI, *Il processo amministrativo*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F. A. ROVERSI MONACO - F. G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1932; V. CAINIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003, 623 ss.

l'interveniente *ad opponendum* di sollevare eccezioni, diverse da quelle rilevabili d'ufficio, fermo restando la preclusione per entrambi a compiere atti d'impulso processuale che implicassero la disponibilità del rapporto controverso¹⁴.

Le ragioni a sostegno di tale impostazione sono state individuate: nell'unitarietà dell'azione, dove il *thema decidendum* è fissato inequivocabilmente dal ricorrente, sicché non è possibile per soggetti diversi dilatare la materia del contendere; nell'impossibilità di configurare terzi che facciano valere una domanda sia nei confronti del ricorrente che dell'Amministrazione resistente; nella necessità di evitare l'elusione del termine di decadenza per l'impugnazione dell'atto amministrativo. Quest'ultima argomentazione è stata utilizzata anche per escludere l'intervento del cointeressato, ossia del soggetto che vanta una posizione identica o analoga a quella del ricorrente, sia esso volto a proporre una propria domanda con possibilità di ampliare il *thema decidendum*, o solo diretto a sostenere le ragioni del ricorrente (c.d. intervento adesivo dipendente).

A temperamento di tale impostazione, in alcune pronunce il giudice amministrativo ammetteva, tuttavia, che l'atto d'intervento di chi vantasse un interesse legittimo "proprio" poteva convertirsi in ricorso principale se tempestivo e regolare¹⁵.

In termini speculari, la giurisprudenza¹⁶ equiparava l'intervento del controinteressato pretermesso (ossia del controinteressato c.d. formale, cui il ricorso non sia stato notificato) ad una costituzione in giudizio dei controinteressati evocati in giudizio (c.d. intervento improprio)¹⁷.

14 Cfr. per tutti V. CAINIELLO, *op. cit.*, 629. Diversamente M. NIGRO, *op. ult. cit.*, 388; R. MANFRELLOTTI, *Le posizioni soggettive quiescenti. Contributo alla teoria generale del processo amministrativo*, in *Il Processo*, 2021, 263.

15 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 1950, n. 263; Cons. Stato, sez. IV, 16 maggio 1972, n. 423; Tar Piemonte, sez. II, 25 gennaio, 2003, n. 117. In dottrina, A. TIGANO, *Intervento nel processo*, II, *Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989, 2.

16 Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5741; sez. V, 28 aprile 1999, n. 502; sez. VI, 15 aprile 1996, n. 561.

17 Sull'"intervento improprio" in dottrina, si veda V. CAINIELLO, *op. cit.*, 627; V. PARISIO, *Brevi riflessioni in tema di appello dei «controinteressati sostanziali»*, in *Giur. it.*, 1989, III, 185 ss.; F. G. SCOCA, voce *Tribunali Amministrativi Regionali*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, II, Milano, 1983, 1592 ss. Anche la giurisprudenza e la dottrina processualcivile si sono poste il problema della natura dell'intervento a scopo di integrazione volontaria del contraddit-

Restava, invece, “in ombra” la posizione dei soggetti titolari di un interesse sostanziale di segno contrario a quello del ricorrente, non menzionati nel provvedimento o perché occulti o sopravvenuti (c.d. controinteressati sostanziali)¹⁸, i quali, pur vantando una posizione d’interesse legittimo, si ritenevano legittimati ad intervenire unicamente nella forma dell’intervento adesivo *ad opponendum*, ossia di un intervento volto a sostenere le ragioni dell’Amministrazione resistente o se esistenti dei controinteressati formali.

Incerta, infine, era l’individuazione della posizione legittimante degli altri intervenienti identificata in via residuale: come un interesse più “marcato” di quello che vantava la generalità nei confronti della legittimità dell’atto amministrativo, ma avente una consistenza “minore” rispetto a quella che avrebbe legittimato il ricorso in via autonoma¹⁹ e variamente qualificato come interesse indiretto, riflesso, dipendente.

Ebbene, tale consolidata impostazione è transitata nella giurisprudenza anche dopo l’entrata in vigore dell’art. 28 c.p.a., ove si prevede, al comma 1, l’intervento della parte “nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata [...] senza pregiudizio del diritto di difesa”, mentre, al comma 2, si disciplina l’intervento di soggetti interessati subordinando all’accettazione dello stato e del grado del giudizio.

torio da parte del litisconsorte necessario pretermesso. Sul tema cfr. G. COSTANTINO, voce *Intervento nel processo* (diritto processuale civile), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, 4; ID., *Contributo allo studio del litisconsorzio necessario*, Napoli, 1979, 228 ss.; G. FABBRINI, *Contributo alla dottrina dell’intervento adesivo*, Milano, 1963, 218 ss. Ancor prima, E. REDENTI, *Diritto processuale civile*, II, Milano, 1957, 10; A. CHIZZINI, *L’ intervento adesivo*, I, Padova, 1991, 131.

¹⁸ Per la nozione di controinteressato sostanziale ancora illuminate è la ricostruzione di F. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo*, Napoli, 1989.

¹⁹ L’intervento è stato così per molto tempo lo strumento utilizzato per dare tutela che situazioni stentavano a essere inquadrati come interessi normativamente protetti, come gli interessi superindividuali, quali gli interessi diffusi e di categoria, cfr., sul punto, G. TROPEA, *L’intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 15.

Infatti, il giudice amministrativo²⁰ ha continuato frequentemente a negare, salvo che per il controinteressato pretermesso, la legittimazione a spiegare nel giudizio di legittimità interventi diversi rispetto a quello adesivo dipendente.

Così, nonostante il riferimento testuale dell'art. 28, comma 2, c.p.a. alla “mancata decadenza dall'esercizio dell'azione”, i giudici amministrativi disconoscono l'esperibilità nel giudizio di legittimità dell'intervento del cointeressato, ossia del soggetto che vanta un interesse legittimo identico o analogo a quello del ricorrente, ritenendo l'intervento disciplinato dal c.p.a. come strumentale alla sola tutela d'interessi diversi dall'interesse legittimo.

In senso diametralmente opposto, invece, una parte della dottrina²¹ ha rinvenuto nella nuova disciplina dell'intervento contenuta nel c.p.a. l'apertura del processo amministrativo ad ogni tipo d'intervento previsto dal c.p.c. (compreso l'intervento principale di chi valere un interesse incompatibile con quello dedotto in giudizio da ciascuna delle parti del processo)²², ravvisando in essa un segnale dell'adeguamento alle trasformazioni intervenute sia a livello sostanziale, attraverso il riconoscimento della multipolarità del rapporto amministrati-

20 Secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente, anche dopo l'entrata in vigore del c.p.a., l'intervento volontario nel processo amministrativo è solo adesivo dipendente e può essere esperito esclusivamente da colui il quale vanti una posizione di fatto, dipendente o collegata alla situazione fatta valere con il ricorso principale cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2022, n. 1040; Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 3 ottobre 2022, n. 2593; Tar Lazio, Roma, sez. V, 4 marzo 2022, n. 2577; sez. V, 2 dicembre 2013, n. 10329; Cons. Stato, sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 853. Sull'ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente del cointeressato purché spiegato entro il termine di decadenza per l'impugnazione del provvedimento cfr. però Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841; Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2017, n. 4973; Tar Campania, Napoli, sez. III, 14 gennaio 2019, n. 201; Cons. Stato, sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 384. In dottrina ritengono esperibile il solo intervento adesivo dipendente salvo che per il controinteressato pretermesso, G. LEONE, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, Padova, 2021, 171; G. VERDE, *Riflessioni di un anticoncettualista sulle parti del processo dinanzi al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 207.

21 Sull'ammissibilità di ogni tipo d'intervento previsto dal c.p.c., A. BARTOLINI, *Contraddittorio e intervento (nel processo amministrativo)*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2015, 378; E. PICOZZA, *Art. 28*, in E. PICOZZA (a cura di), *Codice del processo amministrativo*, Torino, 2010, 49 ss.; V. SESSA, *Intervento in causa e trasformazione del processo amministrativo*, Napoli, 2012; M. RICCIARDO CALDERARO, *L'intervento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 356; R. MANFRELOTTO, *op. cit.*, 231; L. CIMELLARO, *L'intervento*, in R. VILLATA, B. SASSANI (a cura di), *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al processo amministrativo*, Torino, 2012, 555.

22 E' il caso di più concorrenti che impugnano l'aggiudicazione per motivi uguali e contrari.

vo, sia a livello processuale, ove l'avvenuta dilatazione della possibilità di proporre motivi aggiunti (art. 43 c.p.a), comporta “come possibile e probabile l'ingresso di un intervento in via principale”²³.

La premessa dogmatica alla base di tale opzione ermeneutica è quella dell'avvenuta “soggettivizzazione” del processo amministrativo quale processo di parti²⁴ e della conseguente necessità di garantire a tutti i soggetti, direttamente coinvolti nell'agire amministrativo, la possibilità di intervenire con analoghi di poteri rispetto a quelli attribuiti alle parti necessarie, in attuazione dei principi di rilevanza costituzionale del contraddittorio e della parità di tutte le parti processuali. Tale impostazione è stata, peraltro, sostenuta anche in virtù dell'avvenuta transizione del giudizio amministrativo di legittimità da giudizio sull'atto a un giudizio su rapporto²⁵, il quale, poiché funzionale a soddisfare l'interesse legittimo, si estenderebbe alla conoscenza del rapporto definito dall'atto e alla conseguente definizione delle relazioni tra le parti e tra queste e l'Amministrazione²⁶.

Coerentemente con la struttura del giudizio di legittimità, quale giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento e rispetto al quale vanno individuate le parti principali del processo (non tutte necessarie): il titolare (o i titolari) dell'interesse legittimo leso dall'atto (il ricorrente), la p.a. che ha emanato il provvedimento (la p.a. resistente) e coloro che vantano un interesse legittimo di segno contrario alla conservazione del provvedimento impugnato

23 Così A. BARTOLINI, *op. cit.*, 378.

24 Cfr. V. SESSA, *op. cit.*, 27, per la quale il processo di parti andrebbe inteso nel senso di determinato da tutte le parti con il superamento del tradizionale modello del processo da ricorso.

25 In questi termini, V. SESSA, *op. cit.*, 89; A. DI GIOVANNI, *Litisorzorio nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 405.

26 Sostiene che oggetto del giudizio amministrativo dopo l'emanazione del c.p.a. sia il rapporto, F.G. COCA, *Il processo amministrativo, ieri, oggi, domani*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 1097 ss. Diversamente R. VILLATA, *op. cit.*, 385, il quale evidenzia che nonostante l'odierna *vulgata* del giudizio amministrativo quale giudizio sul rapporto, il giudizio di annullamento è ancora oggi un giudizio sull'atto “in quanto al giudice, non spetta di assegnare il bene all'una all'altra parte, ma di verificare, nei limiti della domanda di annullamento proposta, che l'Amministrazione abbia esercitato in modo corretto il potere che l'ordinamento le riconosce di disporre di quel bene”.

(i controinteressati), altra dottrina²⁷ ha, invece, ritenuto ammissibile nel processo amministrativo di legittimità, oltre all'intervento adesivo dipendente, l'intervento litisconsortile, ossia un intervento volto a far valere una "propria" posizione giuridica soggettiva coincidente con una delle parti necessarie del processo. Si è così ammesso l'intervento del cointeressato, ossia del soggetto che si trova in una posizione identica (o analoga) a quella del ricorrente, ma "non decaduto dall'azione", e del controinteressato "sostanziale", titolare di una posizione identica a quella del controinteressato "formale", ma il cui interesse non emerge dall'atto impugnato, perché non individuato o non facilmente individuabile²⁸ oppure perché successivo.

Si tratta d'interpretazioni che partendo da una diversa teorizzazione del processo amministrativo (giudizio di parti, giudizio sul rapporto, giudizio d'impugnazione) giungono ad affermare la legittimazione ad intervenire di soggetti titolari di posizioni giuridiche sostanziali analoghe a quelle del ricorrente (c.d. cointeressato) o del controinteressato formale.

È parere di chi scrive, invece, che l'attuale formulazione dell'art. 28 c.p.a. consenta una lettura tipizzante degli interventi ammissibili nel giudizio di legittimità senza scomodare il giudizio sul rapporto o altri teoremi e senza la necessità di ricorrere a classificazione invalse tra i processualciviltisti.

In tale direzione può osservarsi che l'art. 28 c.p.a. prevede tre tipi d'intervento volontario: l'intervento del titolare di un interesse legittimo di segno contrario a quello del ricorrente, nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata, il quale interviene *senza pregiudizio di diritto di difesa*, l'intervento di "chi non sia decaduto dall'azione", e l'intervento di coloro che vantano un interesse giuridi-

27 A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2019, 236 ss.; E. CASSETTA- F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2022, 761.

28 Il riferimento, contenuto nell'art. 41, comma 2, c.p.a., ai controinteressati individuati nell'atto, piuttosto che a quelli "ai quali l'atto direttamente si riferisce", previsto dall'art. 22 della l. Tar, non ha mutato il consolidato orientamento della giurisprudenza che continua ad individuare i controinteressati "formali" cui va notificato il ricorso anche in quei soggetti non espressamente menzionati nel provvedimento, ma facilmente individuabili; cfr., *ex multis*, Cons., Stato, sez. II, 29 novembre 2021, n. 7948; Tar Campania, Napoli, sez. V, 15 aprile 2020, n. 1376; Cons. Stato, sez. V, 21 agosto 2019, n. 5775.

camente rilevante, i quali se intervengono *devono accettare lo stato e grado di giudizio*. Tuttavia, a fronte di una disciplina che appare fortemente ambigua in ordine alle posizioni legittimanti i vari tipi d'intervento in virtù della genericità della formula “chiunque via abbia interesse e non sia parte del giudizio”, appare quanto mai necessaria una “sistematizzazione” che consenta di sciogliere i numerosi dubbi che ancora persistono in materia.

In questi termini occorre andare ad esplorare i rapporti di diritto sostanziale, non esauribili nel “rapporto procedimentale” fra p.a. e privato immediato destinatario degli effetti, al fine di individuare le posizioni giuridiche legittimanti l'intervento per ciascun tipo di intervento previsto dal c.p.a. e i conseguenti poteri processuali da riconoscere a singoli intervenienti.

3. La legittimazione e l'interesse ad intervenire dei controinteressati: riflessioni

Una delle questioni più problematiche, anche dopo l'emanazione del c.p.a., è la legittimazione ad intervenire di soggetti diversi dal controinteressato pretermessi, ma ugualmente titolari di una posizione giuridica d'interesse legittimo di segno opposto rispetto a quella del ricorrente, a causa dell'ambigua formulazione dell'art. 28, comma 1, c.p.a., che individua come legittimati all'intervento “senza pregiudizio del diritto di difesa” esclusivamente i soggetti nei cui confronti il giudizio “non è stato promosso e nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata”.

L'orientamento tradizionale ha sempre individuato come parti necessarie del processo nei cui confronti il giudizio deve essere promosso e, conseguentemente, la sentenza pronunciata, oltre alla p.a. resistente, i soli controinteressati c.d. formali, ossia quei soggetti individuati o “facilmente individuabili” dall'esame dell'atto impugnato.

Tale assunto si fonda oggi su una lettura che estende il requisito formale dell'individuazione nell'atto impugnato (richiesto per l'identificazione di almeno uno dei controinteressati cui il ricorso va notificato dal ricorrente a pena

d'inammissibilità *ex art. 41, comma 2, c.p.a.*) all'ordine d'integrazione del contraddittorio del giudice nei confronti degli altri controinteressati cui il ricorso non sia stato notificato dal ricorrente (art. 49, comma 1, c.p.a.)²⁹, sicché per giurisprudenza costante sussiste il potere-dovere del giudice di integrare il contraddittorio solo nei confronti dei controinteressati formali.

Ne deriva che i soggetti legittimati all'intervento volontario *senza pregiudizio del diritto di difesa* dovrebbero essere i soli controinteressati formali cui non è stato notificato il ricorso (c.d. controinteressati pretermessi)³⁰.

Sono noti i tentativi di una parte della dottrina³¹ di includere i controinteressati sostanziali, ossia i soggetti che vantano una posizione identica a quella dei controinteressati formali, tra le parti necessarie del processo, attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata dei diritti di difesa di tutte le

29 Per una critica all'impostazione tradizionale che richiede ai fini dell'integrazione del contraddittorio nei confronti del controinteressato, oltre al requisito sostanziale, ossia la titolarità di una posizione soggettiva di segno opposto a quella del ricorrente, anche il requisito formale, ossia l'identificazione o la facile identificazione nell'atto impugnato cfr. G. MANNUCCI, *op. cit.*, 137, la quale pone in luce come la presenza di "terzi" titolari di interesse legittimo è fatta dipendere dalla completezza dell'istruttoria svolta durante dal procedimento con tutti i limiti che ne conseguono, e che il requisito della facile individuazione sulla base dell'atto impugnato espone il contraddittorio a scelte arbitrarie.

30 Sostiene la possibilità per il controinteressato pretermesso di intervenire mediante il semplice deposito di un atto di costituzione anche dopo l'emanazione del c.p.a., G. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2016, 192, per il quale l'inadempimento dell'obbligo di notifica non può far aumentare gli oneri della controparte senza sua colpa trascurati. Va comunque evidenziato che l'intervento spontaneo del controinteressato pretermesso dopo la scadenza del termine di proposizione del ricorso non ha in ogni caso l'effetto di sanare il difetto di contraddittorio derivante dalla totale omessa notificazione del ricorso ad alcuno dei controinteressati cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2018, n. 1916; sez. IV, 24 novembre 2014, n. 5812.

31 Cfr. M. OCCHIENA, *Osservazioni sulla categoria dei controinteressati*, in *Giur. it.*, 1991, III, 31-35; ID., *Controinteressato, intervento "ad opponendum" e opposizione di terzo: il processo amministrativo tra declamazione e applicazione*, in *Giur.it.*, 1993, III, 857. Prima di lui, tra gli altri, F. MERUSI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, 12 e 16; E. STICCHI DAMIANI, *Il cointeressato nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 382; ID., *Le parti necessarie nel processo amministrativo*, Milano, 1988, 147 ss. Dopo l'introduzione dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo cfr. M. RAMAJOLI, *Riflessioni in tema di interveniente e controinteressato nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 118; W. TROISE MANGONI, *Controinteressato e opposizione di terzo nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 668-677; ID., *Riflessioni sulla legittimazione alla proposizione dell'opposizione di terzo ordinaria nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 551-564. Dopo l'entrata in vigore del c.p.a., ritiene che l'integrazione del contraddittorio *ex art. 49 c.p.a.* debba essere valutata con riferimento agli effetti della sentenza A. ROMANO TASSONE, *Il contraddittorio*, in B. SASSANI, R. VILLATA (cura di), *Il Codice del processo amministrativo*, Torino, 2012, 383.

parti che potrebbero subire gli effetti diretti della sentenza (artt. 24 e 113 Cost.) e del principio del contraddittorio (art. 111 Cost.), così da estendere l'ordine d'integrazione del contraddittorio del giudice (art. 49 c.p.a) anche nei confronti di titolari di interessi legittimi non menzionati nel provvedimento, ma sui quali ricadono gli effetti diretti della sentenza.

Si tratta, tuttavia, di opzioni ermeneutiche non condivisibili non solo sulla base di una visione sistematica delle norme del processo amministrativo³² – basti considerare che l'art. 102 c.p.a distingue, ai fini della legittimazione ad appellare, la posizione delle parti necessarie (comma 1), dall'interveniente “titolare di una posizione giuridica autonoma” (comma 2) – ma anche in virtù di un'interpretazione delle norme del c.p.a. orientata al principio della ragionevole durata del processo, il quale osta alla configurazione di una funzione giurisdizionale eccessivamente gravata dall'obbligo di “faticose e malcerte ricerche di situazione sostanziali di controinteresse”³³ non solo per il ricorrente, ma anche per il giudice.

Tale rilievo sembra, del resto, trovare conferma nella previsione dell'art. 28, comma 3, c.p.a. che, nell'introdurre nel processo amministrativo l'intervento *iussu iudicis*, rimette ad una valutazione di opportunità del giudice il coinvolgimento in giudizio di parti diverse da quelle necessarie.

A maggior ragione dopo l'emanazione del c.p.a. sembra, dunque, che i controinteressati nei cui confronti la sentenza *deve* essere pronunciata (art. 105 c.p.a) siano solo quelli “formali”, ma, al tempo stesso, che la possibilità di intervenire per altri soggetti titolari di interessi legittimi, che potrebbero subire un *pregiudizio* da una sentenza *inter alios*, possa essere sostenuta in virtù di un'inter-

32 In proposito, pienamente condivisibili appaiono le osservazioni di L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi sul processo amministrativo di legittimità e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 187, secondo cui “Nel dislocare i controinteressati sostanziali (e successivi) fuori dalla ristretta cerchia dei contraddittori necessari del giudizio di primo grado, tollerano uno scollamento fra la misura dei contraddittori processuale e quella degli interessi sostanziali direttamente implicati”.

33 Così L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi*, cit., 188.

pretazione estensiva o analogica dell'art. 28, comma 1, c.p.a.³⁴, si da riconoscere agli stessi un pieno diritto di difesa non condizionato dall'accettazione dello stato e grado del giudizio, come previsto, invece, dall'art. 28, comma 2, c.p.a. per gli altri intervenienti.

La *ratio* dell'intervento litisconsortile del controinteressato va, infatti, precipuamente individuata, oltre che in uno strumento per assicurare un più ampio contraddittorio con altri soggetti titolari di interessi legittimi³⁵, in una forma di "opposizione anticipata", ossia di un mezzo processuale atto a garantire la stabilità del giudicato, evitando, in conformità al principio di economia processuale e alle esigenze di concentrazione delle tutele, che lo stesso possa essere successivamente rimesso in discussione mediante l'opposizione di terzo.

In tale prospettiva, la soggezione al giudicato dei terzi intervenienti e la conseguente preclusione alla successiva opposizione di terzo si giustifica solo attribuendo agli stessi un pieno diritto di difesa mediante il riconoscimento di tutti i poteri processuali previsti per i controinteressati pretermessi, quali il potere di proporre istanza di fissazione di udienza, di sollevare eccezioni, di am-

34 Sul punto, la dottrina, pur generalmente concorde sulla necessità di ammettere l'intervento adesivo autonomo del titolare di una posizione di interesse legittimo contraria a quella del ricorrente, è tuttavia divisa in ordine alle modalità di raggiungimento di tale risultato. Alcuni (E. CASETTA, *op. cit.*, 761; G. MANNUCCI, *op. cit.*, 244; L. CIMELLARO, *op. cit.*, 576) estendono la portata dell'art. 28, comma 1, c.p.a., in virtù del richiamo contenuto agli effetti della sentenza, ricomprendendo in essa l'intero spettro degli effetti della sentenza (non solo l'eliminazione dell'atto, ma anche i vincoli conformativi). Altri (L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi*, cit., 186, spec. nota 20), invece, pur riconoscendo al titolare di interesse legittimo di segno contrario a quello del ricorrente poteri processuali identici a quelle delle parti necessarie, individuano il fondamento normativo di detto intervento nell'art. 28, comma 2, c.p.a., ove però si prevede l'accettazione dello stato e grado del giudizio. La giurisprudenza, pur ritenendo che solo i controinteressati formali siano parti necessarie del processo, tende ad estendere la possibilità di intervenire *ex* art. 28, comma 1, c.p.a. al controinteressato sostanziale cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2017, n. 3154.

35 Sulla necessità che l'opposizione di terzo sia da considerare un rimedio successivo ed eccezionale cui va preferita l'integrazione in giudizio del contraddittorio con i soggetti su cui ricadono gli effetti diretti della sentenza sia perché, non si potrebbe ritenere adeguata la garanzia del contraddittorio che non consentisse, a chi vedrà gli effetti della decisione giurisdizionale toccare in maniera diretta proprie posizioni soggettive, di partecipare efficacemente alla formazione di quella decisione; sia perché la tutela delle posizioni dei controinteressati che fosse affidata solo a una successiva impugnazione della sentenza sarebbe in realtà lesiva non solo dell'interesse generale alla rapida conclusione delle liti e alla certezza dei rapporti, ma si porrebbe direttamente in contrasto con la garanzia costituzionale del diritto di azione cfr. D. CORLETTI, *La tutela dell'interesse al provvedimento del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 944 ss.

pliare il *thema decidendum* proponendo ricorso incidentale, ma anche di chiedere la rinnovazione dell'istruttoria alla quale non abbiano potuto partecipare.

Infine, l'estendibilità della norma dell'art. 28, comma 1, c.p.a. ai terzi che intervengono *ad opponendum* a tutela di un proprio interesse legittimo può desumersi dalla previsione dell'art. 102 c.p.a. che legittima ad appellare la sentenza l'interveniente "titolare di una posizione giuridica autonoma", dalla quale può dedursi *a fortiori* che per tali soggetti non debba valere alcuna preclusione all'esercizio del diritto di difesa in primo grado.

In quest'ottica, occorre procedere all'esatta perimetrazione, dei terzi legittimati all'opposizione di terzo (o legittimati all'appello se intervenuti nel giudizio di primo grado), ai fini di individuare i soggetti legittimati ad un intervento litisconsortile in primo grado *ex art. 28, comma 1, c.p.a.*

Tale categoria può essere agevolmente desunta dall'art. 108 c.p.a., così come modificato dal d.lgs. n. 195/2011³⁶, il quale prevede con formula generica che l'opposizione possa essere proposta dal terzo che è rimasto estraneo al giudizio quando la sentenza pregiudica i suoi diritti soggettivi o *interessi legittimi*³⁷.

Si tratta, quindi, di una formula onnicomprensiva con la quale il legislatore ha inteso includere tutti i *titolari di interessi legittimi* che subiscono una lesione a causa di una sentenza resa *inter alios* indipendentemente dal fatto che siano o meno menzionati nell'atto impugnato.

36 L'originaria formulazione dell'art. 108 c.p.a., che menzionava come legittimati all'opposizione di terzo esclusivamente i terzi titolari di una posizione autonoma incompatibile (e quindi non dipendente), è stata modificata dal d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195 (c.d. primo correttivo al codice del processo amministrativo) al fine di eliminare il dubbio che anche i controinteressati pretermessi potessero proporre opposizione di terzo in tal senso cfr. A. TRAVI, *Lezioni*, cit., 346.

37 La possibilità per tali soggetti di proporre opposizione di terzo consente la trasmigrazione nel processo amministrativo di quell'orientamento processualcivile, secondo cui andrebbero tenuti distinti gli effetti della sentenza dall'autorità del giudicato, in quanto suscettibili, i primi, di efficacia anche nei confronti di soggetti ulteriori laddove la situazione sostanziale fosse idonea a riferirsi ad essi (e, quindi, in particolar modo nel diritto amministrativo, in ragione della rilevanza *erga omnes* dell'annullamento dell'atto); la seconda, al contrario, limitata alle sole parti del giudizio sul punto cfr. E.T. LIEBMAN, *Efficacia e autorità della sentenza*, Milano, 1962, 88.

Tali soggetti sono individuati dalla giurisprudenza amministrativa, oltre che nei controinteressati pretermessi³⁸, anche nei controinteressati sostanziali³⁹, ossia quei soggetti che vantano lo stesso interesse del controinteressato formale, ma non sono identificati dall'atto, e anche quelli che, impropriamente, sono definiti controinteressati sopravvenuti, che però sono tali rispetto ad un successivo atto connesso con quello impugnato. Tipico esempio è l'impugnazione delle clausole c.d. escludenti di un bando di gara rispetto alla successiva aggiudicazione, solo in relazione alla quale l'impresa aggiudicataria vanta una posizione qualificata di controinteresse.

In tal categoria sono da includere anche quei soggetti che potrebbero subire pregiudizio dalla sentenza, che però non sono qualificabili come controinteressati né in senso tecnico, non essendo menzionati nel provvedimento, né in

³⁸ Occorre tuttavia distinguere tra la posizione del litisconsorte necessario pretermesso da quella degli altri terzi legittimati a proporre opposizione di terzo ai sensi dell'art. 108 c.p.a.: mentre il litisconsorte pretermesso *tout court*, può limitarsi ad allegare la violazione del proprio diritto processuale presidiato dal codice di rito, il terzo, il quale faccia valere un diritto sostanziale incompatibile con l'assetto di interessi confluito nella sentenza passata in giudicato, non può limitarsi ad invocare la rescissione della pronuncia lesiva ma deve, altresì, qualificare il proprio interesse ad impugnare mediante l'allegazione di motivi di merito da cui dovrebbe vincersi la prevalenza della propria posizione rispetto a quella già regolata in sentenza a favore del ricorrente cfr. Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2019, n. 861; sez. V, 11 febbraio 2014, n. 652; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1862.

³⁹ L'orientamento volto a riconoscere al terzo una posizione di interesse legittimo, se titolare di un interesse differenziato e qualificato, stenta a trovare piena attuazione nel caso di giudizi di impugnazione dell'annullamento d'ufficio di titolo *ad aedificandi*: in questi casi, si ritiene prevalentemente che l'autore di un esposto, anche se proprietario confinante del destinatario di un provvedimento di annullamento d'ufficio del titolo edificatorio, non assume la veste giuridica di controinteressato sostanziale, perché il potere di autotutela è esercitato per il conseguimento dell'interesse pubblico, al quale è estraneo il privato, il quale, se titolare di un interesse di mero fatto, ricorrendone i presupposti, può svolgere l'intervento *ad opponendum* a norma dell'art. 22, comma 2, della legge n. 1034/1971 (ora art. 28, comma 2 del c.p.a.). cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7417; Tar Valle d'Aosta, sez. I, 13 febbraio 2008, n. 10; Tar Puglia, Bari, sez. I, 21 febbraio 2006, n. 558; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 20 novembre 2002, n. 1881. Così, anche nei giudizi d'impugnazione di provvedimenti sanzionatori e repressivi la giurisprudenza nega per lo più la presenza di controinteressati, ossia di portatori di un interesse eguale e contrario (alla conservazione) rispetto a quello vantato dal ricorrente (all'annullamento), ammettendo il solo intervento adesivo dipendente cfr. Tar Campania, Napoli, sez. VI, 15 settembre 2020, n. 381; Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 2020, n. 3581. Sul punto cfr. però Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2019, n. 8391, Tar Campania, Napoli, sez. III, 3 maggio 2022, n. 3026, ove si reputa che laddove l'adozione del provvedimento sanzionatorio sia il frutto, diretto e conclamato (con l'espresso richiamo della persona del segnalatore nel corpo dell'atto stesso), della segnalazione del vicino, quest'ultimo assume la veste processuale di controinteressato e quindi di parte necessaria alla quale deve, a pena d'inammissibilità, essere notificato il ricorso.

senso solo sostanziale, non traendo beneficio immediato dall'atto impugnato⁴⁰. È il caso del “proprietario frontista” rispetto all'impugnazione dell'atto di diniego di un permesso di costruire (o di un ordine di demolizione), oppure del concessionario rispetto al giudizio di impugnazione del diniego di concessione ad altri.

La giurisprudenza tradizionale afferma infatti che tali soggetti non siano qualificabili come controinteressati, perché il diniego, come tutti i provvedimenti negativi, non crea situazioni nuove, ma conferma uno *status quo*, sicché l'annullamento di un tale atto non sacrifica di per sé nessun interesse del terzo, il quale risulterà leso solo a seguito del rilascio del provvedimento emanato a seguito dell'annullamento dell'atto di diniego e rispetto al quale la tutela è assicurata dall'impugnazione avanti al giudice amministrativo. Tale orientamento ri-

40 Pur nella varietà di opinioni sui criteri di differenziazione e qualificazione dell'interesse legittimo, la dottrina e la giurisprudenza più recenti riconoscono che un terzo possa essere titolare di un interesse legittimo a fronte di una funzione amministrativa esercitata *inter alios* di guisa che tale interesse assuma carattere “omogeneo” a quello del destinatario del provvedimento, suscettibile di instaurare una relazione non più “bilaterale” tra p.a. e destinatario del provvedimento, ma “multipolare” includendo in essa anche soggetti titolari di interessi giuridicamente rilevanti. Sui criteri di qualificazione dell'interesse legittimo cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 109; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., 68. Si parla, in particolare, di provvedimenti dei c.d. a ‘effetto duale’ (*Verwaltungsakte mit Doppelwirkung*) per indicare quali atti che producono «[...] ad un tempo un effetto ampliativo e un effetto restrittivo nella sfera giuridica di due soggetti distinti e che danno origine a un rapporto giuridico trilaterale cfr. sul punto G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo. Parte generale. I lineamenti essenziali del sistema*, Milano, 2010, 66 ss.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, 13. Tra gli orientamenti più recenti in tema di qualificazione dell'interesse del terzo, cfr. G. MANNUCCI, *op. cit.*, 222, la quale propende per una qualificazione dell'interesse sulla base dello scopo della norma attributiva del potere ritenendo che il terzo può essere considerato titolare di diritto di credito (*rectius*: di un interesse legittimo) quando una norma impone all'amministrazione un dato comportamento al fine di proteggere o soddisfare un interesse individuale, oltre che del destinatario, anche di quel soggetto. Per una critica a tale impostazione cfr. A. CASSATELLA, *Legittimazione a ricorrere e norme di garanzia*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 799, il quale, nell'ambito di un ampio studio sul tema della legittimazione a ricorrere, pone in evidenza come il criterio dello scopo della norma sia insufficiente ai fini della qualificazione del terzo sia a fronte di norme che tutelino contemporaneamente interessi pubblici e privati, sia a fronte di disposizioni che non rendano agevole l'individuazione dello scopo cui tende la norma. Condivisibilmente, l'A. individua, quindi, le posizioni legittimanti la proposizione del ricorso (e dunque, la qualificazione dell'interesse del terzo) sulla base di “norme di garanzia”, che definiscono i diritti e gli interessi individuali pregiudicati dall'esercizio della funzione amministrativa, rintracciate non solo sulla base della norma attributiva del potere e dei relativi rinvii, ma anche attraverso un'interpretazione estensiva o analogica delle norme di garanzia richiamate dalla norma attributiva del potere.

conosce, quindi, a tali soggetti unicamente la possibilità di intervenire nelle forme dell'intervento adesivo dipendente *ad opponendum*⁴¹.

Tuttavia, può osservarsi che il legislatore nell'indicare in termini generici tra i soggetti legittimati all'opposizione i titolari di interessi legittimi che subiscono un *pregiudizio* da una sentenza resa *inter alios*, sembra aver dato rilievo non solo all'effetto di annullamento dell'atto, ma anche all'effetto conformativo della sentenza⁴², ossia al pregiudizio che deriva ai terzi in sede di riesercizio del potere, sicché la riconosciuta legittimazione all'opposizione di terzo a tali soggetti deve indurre all'estensione in via analogica a costoro della legittimazione ad intervenire volontariamente *ex art. 28*, comma 1, c.p.a.

4. Legittimazione e interesse ad intervenire dei cointeressati: problemi e prospettive

Ulteriore questione problematica è rappresentata dalla possibilità dei cointeressati, ossia di quei soggetti che vantano una posizione giuridica di interesse legittimo identica o analoga (ma non necessariamente coincidente) con quella del ricorrente⁴³, di intervenire nel giudizio di annullamento promosso da

41 In tal senso, Cons. Stato, sez. III, 12 dicembre 2014, n. 6138; Tar Veneto, sez. I, 21 dicembre 2015, n. 1372; Tar Liguria, sez. I, 12 febbraio 2015, n. 17. Va peraltro osservato che una parte della dottrina ritiene che, in virtù della disposizione dell'art. 117 c.p.a., che prevede espressamente l'onere della notifica ad almeno un controinteressato, possano essere considerati controinteressati in senso tecnico, anche coloro che vantano un interesse qualificato a fronte del mancato esercizio del potere, e quindi, pur in assenza di un vantaggio diretto proveniente dall'atto impugnato. Tuttavia, appare plausibile ritenere che l'onere di notifica da parte del ricorrente al controinteressato richiesto dall'art. 117 c.p.a. debba essere limitato ai casi in cui la domanda si estenda all'accertamento della pretesa sostanziale volta ad ottenere la condanna all'adozione del provvedimento - c.d. azione di adempimento - cfr. A. CARBONE, *L'opposizione di terzo ex art. 108 c.p.a.*, in *Foro amm.- TAR*, 2012, 2959. In giurisprudenza Tar Liguria, Genova, sez. II, 3 febbraio 2011, n. 207; Tar Lazio, Roma, sez. I, 29 gennaio 2014, n. 1133.

42 Cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 3 agosto 2020, n. 699. Diversamente riconosce come soggetti legittimati all'opposizione esclusivamente i controinteressati pretermessi, successivi e occultati Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2019, n. 5817.

43 I cointeressati sono quei soggetti che avrebbero potuto proporre o un ricorso collettivo insieme al ricorrente facendo valere identico interesse e impugnando il provvedimento per gli stessi vizi, o un autonomo ricorso aventi ad oggetto il medesimo atto. Com'è noto, tali soggetti non sono parti necessarie del processo, cui deve essere notificato il ricorso da parte del ricorrente o nei cui confronti il giudice deve ordinare l'integrazione del contraddittorio, perché la mancata partecipazione non determina un pregiudizio maggiore di quello cagionatogli dal provvedimento da lui non impugnato, tanto che il rigetto del ricorso lascia inalterata la sfera giudica del cointeressato, il quale potrebbe invece ottenere un vantaggio dall'eventuale accogli-

altri, sempre a causa dell'incerta formulazione dell'art. 28 c.p.a., che prevede in termini generici che “chi ha interesse” e “non sia decaduto” dall'azione possa intervenire in giudizio accettandone lo stato e il grado.

Infatti, a fronte di un orientamento che continua a negare qualsiasi tipo di intervento al cointeressato sul presupposto che nel giudizio di legittimità sia consentito intervenire solo a tutela di un interesse di fatto, dipendente o collegato, alla situazione fatta valere dal ricorrente⁴⁴, va, per converso, affermandosi una linea di pensiero che intravede proprio nel riferimento legislativo alla “mancata decadenza” dall'azione il riconoscimento espresso dell'intervento del cointeressato, essendo questi l'unico soggetto legittimato alla proposizione del ricorso, e il superamento dell'ostacolo derivante dal pericolo di elusione del termine di decadenza per l'impugnazione del provvedimento.

Tuttavia anche all'interno di quest'orientamento non vi è concordia di opinioni in ordine al tipo d'intervento esperibile dal cointeressato, ossia se esso possa intervenire attraverso un atto di intervento litisconsortile⁴⁵, con il quale tale soggetto propone una “propria” domanda coincidente con quella del ricorrente, ma con la possibilità di ampliare il *thema decidendum*, oppure se questi pos-

mento del ricorso e dall'annullamento di un atto scindibile cfr. P.L. PORTARULI, *Le parti*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2019, 216 ss. Individua la ragione della mancata qualificazione dei cointeressati quali parti necessarie nella natura impugnatoria del giudizio e nel termine di decadenza dell'esercizio del diritto F. MERUSI, *Il contraddittorio*, cit., 15. Di diverso avviso, E. STICCHI DAMIANI, *Il cointeressato*, cit., 382; ID. *Le parti necessarie*, cit., 145, il quale esprimeva critiche nei confronti del disposto dell' art. 22 l. Tar che non indicava tra destinatari della notifica del ricorso il cointeressato, titolare di un autonomo interesse legittimo destinatario di atti non frazionabili, sia perché contrastante con la regola costituzionale del contraddittorio in virtù dell'estensione *ope legis* degli effetti del giudicato, sia perché non idonea ad assicurare la congruità e la completezza del rito amministrativo.

⁴⁴ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 4 aprile 2023, n. 3442; 31 marzo 2023 n. 3363; sez. IV, 30 giugno 2020, n. 4134; sez. II, 31 marzo 2023, n. 3363; sez. III, 4 aprile 2023, n. 344; sez. IV, 30 giugno 2020, n. 4134; sez. II, 4 gennaio 2021, n. 105.

⁴⁵ La dottrina prevalente sostiene l'ammissibilità di un intervento litisconsortile del cointeressato *ex multis* cfr. E. CASETTA, *Manuale*, cit., 761; A. TRAVI, *Lezioni*, cit., 237; L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi*, cit., 190, ID., *Intervento in appello*, cit., 264; L. CIMELLARO, *op. cit.*, 554; R. MANFRELOTTO, *op. cit.*, 19. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2018; n. 2186, sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 384; sez. V, 29 marzo 2019, n. 2094.

sa intervenire solo con un atto di intervento adesivo dipendente volto a sostenere le ragioni del ricorrente⁴⁶.

Ebbene, dopo il c.p.a. non paiono esservi ostacoli nel riconoscere l'ammissibilità di un intervento litisconsortile del cointeressato. Infatti, il riferimento contenuto nell'art. 28 c.p.a. alla "mancata decadenza dall'azione"⁴⁷, induce a ritenere che all'interveniente sia dato proporre una "propria" domanda di annullamento, ampliando il *thema decidendum* attraverso la proposizione di ulteriori motivi di ricorso. Infatti, il principio della perentorietà del termine, posto a garanzia della stabilità e della certezza dell'atto amministrativo, non sarebbe in alcun modo compromesso da un intervento volto a sostenere unicamente le ragioni del ricorrente, sicché se il rispetto del termine di decadenza s'impone solo per la proposizione di un'azione, se ne deduce la legittimazione del cointeressato a esperire un intervento litisconsortile.

In questa direzione, al cointeressato che interviene *entro il termine di decadenza* con un atto di intervento litisconsortile, devono essere assicurati gli stessi poteri processuali riservati al ricorrente, compresa la legittimazione ad appellare la sentenza.

Può, tuttavia, osservarsi che l'intervento del cointeressato, trattandosi di parte non necessaria del processo, dovrebbe essere subordinato, in base dalla previsione dell'art. 28, comma 2, c.p.a., all'accettazione dello stato e grado del giudizio⁴⁸.

In realtà, sembra che questa disposizione disciplini due tipi di intervento: l'intervento litisconsortile di chi fa valere una posizione di interesse legittimo attraverso la proposizione di un'autonoma domanda, in virtù del riferimento alla "mancata decadenza" dall'esercizio all'azione e l'intervento adesivo dipen-

46 In tal senso cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2017, n. 4973; Tar Campania, Napoli, sez. III, 14 gennaio 2019, n. 201.

47 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8363; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 1 giugno 2018, n. 1405; Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2016, n. 882; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841; Tar Campania, Napoli, sez. III, 14 gennaio 2019, n. 201.

48 In tal senso, TRAVI, *Lezioni di giustizia*, cit., 237; L. CIMMELARO, *op. cit.*, 555; M. RAMAJOLI, *L'intervento per ordine del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, 227.

dente di *chi agisce a tutela di situazioni giuridiche diverse*, e per il quale, conseguentemente, si giustifica la previsione dell'“accettazione dello stato e grado di giudizio”.

Un'interpretazione della norma che ritenga che l'intervento del cointeresato volto alla proposizione di un'autonoma domanda comporti l'accettazione dello stato e grado del giudizio presenta, infatti, aspetti di criticità se rapportata ai principi generali del processo amministrativo e alla funzione che l'intervento litisconsortile del cointeresato assolve.

Invero, se non è possibile riscontare nell'accettazione dello stato e grado di giudizio da parte del cointeresato interveniente profili di incostituzionalità per compromissione del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* – essendo l'intervento volontario invece della proposizione di un autonomo ricorso il frutto di una libera scelta del cointeresato – può, tuttavia, notarsi che una siffatta opzione ermeneutica contrasta con le *esigenze di concentrazione delle tutele e di economicità dei giudizi* cui l'intervento litisconsortile del cointeresato è funzionale. Infatti, diversamente dall'intervento del controinteressato, l'intervento del cointeresato non ha come scopo di garantire la stabilità del giudicato, il quale non può essere rimesso in discussione attraverso una successiva opposizione di terzo da parte di chi non ha impugnato il provvedimento⁴⁹, ma è quella di evitare la proliferazione di giudizi su uno stesso atto, che, specie se avente a oggetto atto infrazionabili, dovrebbero poi essere riuniti dal giudice.

In questa prospettiva, appare evidente che l'accettazione dello stato e grado di giudizio scoraggerebbe un intervento del cointeresato non “decaduto dall'azione”, inducendolo piuttosto alla proposizione di un autonomo ricorso in contrasto con i principi di economia processuale e concentrazione delle tutele e del rispetto della “scarsità della risorsa giustizia”⁵⁰.

49 La legittimazione da parte del cointeresato a proporre opposizione di terzo determinerebbe, infatti, un'elusione del termine di decadenza cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 ottobre 2017, n. 4738.

50 Il richiamo al rispetto dell'economicità processuale e della scarsità della risorsa giustizia è ricorrente nella giurisprudenza recente cfr. Cass., sez. un., 12 dicembre 2014, nn. 26242 e

Sulla base di tali considerazioni, è allora possibile ritenere che la seconda parte della previsione dell'art. 28, comma 2, c.p.a., ossia quella relativa all'accettazione dello stato e grado del giudizio, debba essere riferita al solo intervento volto a sostenere le ragioni di una delle parti⁵¹.

L'altra questione che merita di essere approfondita riguarda, invece, la legittimazione del cointeressato titolare di un interesse legittimo identico o analogo a quello del ricorrente di esperire un atto di intervento volto a sostenere le ragioni del ricorrente e ciò specie nel caso di impugnazione di atti inscindibili, in virtù dell'interesse che il cointeressato trae da una sentenza di annullamento del provvedimento impugnato da altri. Ora, se può ritenersi che la disponibilità dell'interesse legittimo consenta l'alternativa fra l'azione in via diretta e il mero intervento adesivo *ad adiuvandum*, il vero problema riguarda, invece, la legittimazione del cointeressato ad intervenire *una volta decorsi i termini per l'impugnazione*.

Secondo un orientamento che va affermandosi di recente – e che riprende una nota e risalente dottrina⁵² – la scadenza del termine per l'impugnazione non può essere di ostacolo all'ammissibilità di tale intervento, almeno laddove il cointeressato interveniente sia destinatario di atti non frazionabili⁵³, poiché il

26243 ; Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2018, n. 2; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 15 maggio 2023, n. 1123; Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9.

51 Anche la dottrina processualcivilista si è posta il problema della compromissione del diritto di difesa derivanti dall'accettazione dello stato e grado del giudizio da parte degli intervenienti che fanno valere in giudizio un proprio diritto attraverso un atto di intervento principale o litisconsortile a causa della previsione dell'art. 268 c.p.c., che consente l'intervento in giudizio fino al momento della precisazione delle conclusioni, ma prevede che al terzo interveniente non possa compiere atti che non siano più consentiti alle altre parti del giudizio, salvo che il terzo compaia volontariamente per l'integrazione del contraddittorio. Per una lettura restrittiva della norma limitata al solo intervento adesivo dipendente in virtù di interpretazione costituzionalmente orientata volta ad assicurare il diritto di difesa (art. 24 Cost.) di chi agisce in giudizio a tutela di una propria posizione giuridica soggettiva cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, II, Torino, 2019, 64.

52 Cfr. M. NIGRO, *L'intervento volontario nel processo amministrativo*, in *Jus*, 1963, 365 ss.

53 In caso di atti infrazionabili il vantaggio derivante dall'accoglimento del ricorso si riverrebbe immediatamente su tutti destinatari del provvedimento attraverso l'eliminazione dell'atto indipendentemente dalla loro partecipazione al giudizio. Diversamente, nel caso di atti plurimi, ossia rivolti ad una pluralità di soggetti, ma i cui effetti sono scindibili in relazione a ciascun destinatario, l'accoglimento del ricorso, proposto da un destinatario, non intacca la posizione degli altri, per cui il vantaggio derivante dall'accoglimento del ricorso è dato unicamente dalla speranza che la p.a. con un autonomo provvedimento estenda la sentenza anche all'interveniente.

termine per impugnazione è posto a garanzia della stabilità e della certezza dell'atto amministrativo, che viene meno con la proposizione del ricorso da parte del ricorrente, e non quella di sanzionare il comportamento inerte dei soggetti cointeressati⁵⁴.

Il tema da indagare è allora quello della possibilità per il titolare di un interesse legittimo, che potrebbe proporre un'impugnazione autonoma (o intervenire nel processo instaurato da altri attraverso con un atto di intervento litisconsortile), entro il termine di decadenza di far valere un "proprio" interesse legittimo quale interesse "minore"⁵⁵ al solo fine di spiegare un intervento adesivo dipendente dopo la scadenza del termine dell'impugnazione in contrasto con la previsione dell'art. 28, comma 2, c.p.a.

Può tuttavia osservarsi che in una giurisdizione di stampo soggettivo quale si riconosce essere quella amministrativa anche la legittimazione ad intervenire postula sempre la titolarità di una posizione giuridica "attuale" sia essa "diretta" (per interventore che propone un'autonoma domanda) o "riflessa" (nel caso di intervento volto a sostenere le ragioni di una parte necessaria).

54 In tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2016, n. 882, con nota di M. RICCIARDO CALDERARO, *L'intervento nel processo amministrativo*, cit., 341 ss.; Cons. Stato, sez. VII, 5 luglio 2023, n. 6577; Tar Lazio, Roma, sez. III, 7 gennaio 2019, n. 176. Diversamente cfr. Tar Lazio, Roma, sez. II, 2 novembre 2022, n. 14283; Cons. Stato, sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 384; sez. V, 29 marzo 2019, n. 2094. In dottrina per l'ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente del cointeressato decaduto dall'azione prima del c.p.a. cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale*, cit., 1445; E. STICCHI DAMIANI, *Il cointeressato*, cit., 380. Dopo il c.p.a. condividono la possibilità per il cointeressato decaduto dall'azione di esperire un intervento adesivo dipendente L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi*, cit., 192; ID., *L'intervento in appello*, in *Dir. proc. amm.*, 2023., 265; V. SESSA, *op. cit.*, 97; P.L. PORTARULI, *Le parti*, cit., 250. Diversamente R. MANFRELLOTTI, *Le posizioni soggettive*, cit., 2250, per il quale l'intervento adesivo dipendente presuppone un interesse di natura diversa da quello delle parti necessarie del giudizio.

55 La dottrina che ammette intervento l'adesivo dipendente del cointeressato dopo l'inutile decorso del termine parla di interesse legittimo "decolorato" e "affievolito" il quale, distaccandosi pur sempre dalla massa indifferenziata degli interessi indifferenziati, conserva un'autonoma rilevanza che lo rende idoneo a legittimare l'intervento in tal senso M. NIGRO, *op. cit.*, 376. Per una critica a tale impostazione cfr. R. MANFRELLOTTI, *op. cit.*, 253, per il quale l'esistenza della categoria dell'interesse legittimo "affievolito", quale situazione legittimante l'intervento, avrebbe richiesto qualche ulteriore riflessione, sicché allo stato appare indimostrata e, in verità, alquanto artificiosa.

In quest'ottica, se, come osservato da autorevole dottrina⁵⁶, la mancata attivazione della tutela giurisdizionale entro il termine di decadenza⁵⁷ determina l'estinzione dell'interesse legittimo, il cointeressato si troverebbe a far valere un interesse di fatto, ossia un interesse privo di rilevanza giuridica che in una giustizia di stampo soggettivo non può trovare in alcun modo tutela giurisdizionale⁵⁸. In questi termini la possibilità per l'interveniente cointeressato di trarre vantaggio da una sentenza di annullamento di provvedimenti inscindibili a causa della persistente esposizione agli effetti dell'atto amministrativo implica la sola esistenza di un interesse (di fatto) ad ottenere una sentenza di annullamento, ma non anche di una legittimazione ad intervenire, la quale richiede, come tale, la titolarità di una posizione giuridica soggettiva sostanziale che in assenza di interesse legittimo (ormai estinto) va rapportata ad un diverso e collegato rapporto giuridico con una delle parti necessarie del processo (v. *infra*).

5. Ulteriori tendenze estensive nella giurisprudenza: i titolari di meri interessi differenziati o di meri interessi qualificati

La terza questione problematica, rimasta insoluta anche dopo l'entrata in vigore del c.p.a., è l'individuazione della situazione legittimante l'intervento volto a sostenere le ragioni di una parte necessaria, che continua ad essere configurata dalla giurisprudenza quale interesse "non perfetto" (e quindi non tutela-

56 Sull'estinzione della posizione soggettiva di interesse legittimo scaduti i termini per l'attivazione della tutela giurisdizionale cfr. G. GRECO, *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2014, 604, per il quale terminata la vicenda dinamica di esercizio del potere, l'interesse legittimo, ancorché in ipotesi leso dal provvedimento amministrativo, permarrà in vita fino a quando la situazione sostanziale può essere fatta valere per conseguire il risultato preteso, ossia fino alla scadenza dei termini per l'attivazione della tutela giurisdizionale e si estinguerà alla scadenza di detti termini.

57 G. GRECO, *op. cit.*, 604 "decadenza da individuare in linea di massima nel termine di 120 giorni, corrispondente al termine di proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica" e coincidente con il termine per la proposizione di una autonoma azione di risarcimento dei danni.

58 Di diverso avviso L. BERTONAZZI, *L'intervento in appello*, cit., 265, il quale, pur ritenendo che l'estinzione dell'interesse legittimo per effetto del consolidarsi dell'atto amministrativo lasci residuare un interesse di fatto, ciò nondimeno riconosce la legittimazione ad intervenire del cointeressato sul rilievo che "se è dato a chi risente l'efficacia riflessa della sentenza di annullamento, l'intervento *adiuvandum* non può non essere *a fortiori* accordato a chi è attinto dalla sua efficacia diretta".

bile autonomamente in giudizio), ma “differenziato” dall'interesse generico degli *omnes* alla legittimità dell'atto⁵⁹. Frequente è ancora il richiamo a un “interesse di fatto giuridicamente rilevante”. Si tratta, tuttavia, di una formula ambigua che non agevola l'interprete e che demanda al giudice amministrativo un'individuazione caso per caso, con il rischio di valutazioni divergenti in relazione ad una stessa fattispecie.

In una giurisdizione soggettiva, invece, anche la legittimazione ad un intervento adesivo dipendente richiede una rigorosa qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere⁶⁰, tale da giustificare l'intromissione in un giudizio instaurato da altri e l'aggravamento della posizione processuale delle parti necessarie che vantano un interesse contrario rispetto a quello dell'interveniente.

La funzione dell'intervento adesivo dipendente è tradizionalmente individuata dalla dottrina processulciviltistica nell'esigenza di garantire al terzo un mezzo di tutela di una posizione giuridica soggettiva *dipendente* da quella dedotta in giudizio, cosicché l'interveniente non propone una domanda propria, ma si limita a sostenere le ragioni di una delle parti. Nel giudizio amministrativo, la partecipazione al processo attraverso l'intervento adesivo dipendente assicura una forma di tutela avanti al giudice amministrativo a soggetti che, in quanto non titolari di interessi legittimi, non potrebbero agire o resistere in giudizio, né successivamente impugnare la sentenza attraverso l'opposizione di terzo (salvo i casi di opposizione revocatoria).

59 E' orientamento consolidato giurisprudenza che non sia sufficiente a consentire l'intervento in giudizio la sola circostanza che l'interveniente sia parte in un altro giudizio, in cui venga in rilievo una *quaestio iuris analogata* a quella divisata nell'ambito del giudizio principale, altrimenti acquisterebbe rilievo nel processo amministrativo - in mancanza di un fondamento normativo - una nozione di interesse del tutto peculiare e svincolata dalla tipica valenza connessa a tale nozione, oltre che potenzialmente foriera di iniziative anche emulative, scisse dall'oggetto specifico del giudizio cui l'intervento si riferisce cfr. *ex multis* Cons. Stato, ad plen., 4 novembre 2016, n. 23; 13 luglio 2017, n. 3; 30 agosto 2018, n. 13; 2 aprile 2020, n. 10; 13 settembre 2022, n. 13.

60 L'interesse che legittima l'intervento adesivo dipendente non coincide con l'interesse ad agire, ma con un interesse ad un esito della controversia giuridicamente qualificato cfr. per tutti, A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2021, 376.

In questa direzione, il richiamo operato dalla giurisprudenza ad un interesse “di fatto giuridicamente rilevante” evoca la duplice dimensione della posizione fatta valere: “non qualificata” rispetto al potere amministrativo (e quindi, di fatto), ma “qualificata” (e perciò giuridicamente rilevante) in virtù di un rapporto dipendente o connesso con l’oggetto del giudizio, tale che la sentenza di annullamento possa produrre effetti nella sfera giuridica dell’interveniente.

La legittimazione all’intervento adesivo dipendente è, dunque, condizionata dal nesso di pregiudizialità o dipendenza tra la posizione soggettiva dell’interveniente e quella dedotta in giudizio, e presuppone un rapporto giuridico dipendente da quello dell’oggetto del giudizio⁶¹.

Il fondamento dogmatico dell’intervento adesivo dipendente è stato a lungo individuato nella cosiddetta “efficacia riflessa” della sentenza, la cui prima elaborazione si deve alla Pandettistica tedesca⁶², poi esportata dalla dottrina italiana⁶³ nell’ordinamento nazionale, per la quale la sentenza espressione di una funzione pubblica si estende a tutti i terzi che, ancorché non abbiano partecipato al processo, siano titolari di rapporti giuridici connessi e dipendenti con quello dedotto in giudizio, in deroga alla regola dell’impregiudicabilità della posizione di terzo del giudicato reso in un processo in cui non ha partecipato.

61 Cfr. A. CHIZZINI, *L'intervento adesivo*, cit., 826. In giurisprudenza *ex multis* Cass., sez. II, 26 novembre 2014, n. 25145.

62 La prima formulazione dell'efficacia riflessa si deve alla Pandettistica tedesca, la quale risentiva, però, del dogma della volontà distinguendo tra gli effetti principali e secondari di un atto a seconda che questi costituissero lo scopo della volontà che lo poneva in essere ovvero una mera conseguenza necessaria e accessoria ricondotta dall'ordinamento all'atto stesso; il secondo caso avrebbe configurato, appunto, l'efficacia riflessa in senso proprio. R. VON JEHRING, *Die Reflexwirkung oder die Rückwirkung rechtlicher Thatsachen auf dritte Personen*, in *Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts*, 1871, 248. Sul punto cfr. R. MANFRELOTTO, *op. cit.*, 236 ss., il quale evidenzia che l'efficacia di un atto (nella specie della sentenza) non può essere inquadrato nella prospettiva volontaristica, la sentenza è, infatti, espressione di una funzione pubblica che deriva da una qualificazione normativa.

63 La teoria è stata importata in Italia da F. CARNELUTTI, *Efficacia diretta ed efficacia riflessa della cosa giudicata*, in *Studi di dir. proc.*, IV, Padova, 1925, 431 ss. e E. ALLORIO, *La cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano, 1934, 71 79 ss.. Tra i vari sostenitori F. CARPI, *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, Milano, 1974, 230; G. FABBRINI, *Contributo alla dottrina dell'intervento adesivo*, Milano, 1964, VIII, 96; A. PROTO PISANI, *Dell'esercizio dell'azione*, *Commentario al Codice di procedura civile*, diretto da E. Allorio, Torino, 1973, 1046 ss..

La teoria dell'efficacia riflessa è, tuttavia, oggetto di ripensamento anche da parte della dottrina⁶⁴ e della giurisprudenza processualciviltistica⁶⁵, in ragione della necessità di assicurare il diritto di difesa e il rispetto del principio del contraddittorio anche ai titolari di situazioni connesse a quelle dedotte in giudizio, che verrebbero a subire gli effetti di una pronuncia emanata tra le parti del rapporto principale, senza essere stati posti nella condizione di partecipare al processo e, conseguentemente, di far valere le loro ragioni.

Si è così evidenziato che la funzione dell'intervento adesivo dipendente non costituisce un mezzo necessario di difesa contro un giudicato estendibile a terzi, ma uno strumento per evitare le conseguenze pregiudizievoli derivanti dagli effetti della sentenza resa *inter alios*.

In questa direzione parte della dottrina e della giurisprudenza distinguono gli effetti dell'annullamento, che hanno valore *erga omnes*, dagli effetti del giudicato, che vincolano esclusivamente le parti del giudizio⁶⁶. Seguendo questa logica, l'intervento adesivo dipendente nel giudizio di annullamento non trae la

64 Già. T. LIEBMAN, *Efficacia e autorità*, cit., 1962, 51, il quale riteneva che occorresse tenere distinta l'*autorità* (o immutabilità) della sentenza dalla sua *efficacia*: la prima presuppone la definitività della decisione ed è limitata alle *parti*, la seconda, invece, si accompagna ad ogni sentenza, anche non definitiva, ed opera rispetto ad ogni soggetto (parti e terzi), vale di fronte a tutti (efficacia naturale *erga omnes*). I terzi sono sottoposti all'*efficacia* della sentenza, che, però, può essere da loro respinta, mediante la dimostrazione che la decisione è *ingiusta* (che sussistono fondati motivi per un differente accertamento) e che, di conseguenza, il giudice non deve tenerne conto, per pronunciare sul loro rapporto. La teoria dell'efficacia riflessa è stata rivisitata più di recente anche da A. PROTO PISANI, *La conclusione di una parabola: lo smantellamento dell'efficacia della sentenza (o della cosa giudicata) contro i terzi, ma l'efficacia delle prove e della precedente giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2015, 397 ss.

65 Anche la Cassazione, di recente, ha sconfessato il tradizionale orientamento, chiarendo che, fuori dei casi codicisticamente previsti (ovvero: l'art. 1306 e l'art. 1595, comma 3, del codice civile e l'art. 404 del codice di procedura civile), non si può parlare di efficacia riflessa del giudicato, ritenendo che l'unica efficacia potrà essere solo quella di prova, o di elemento di prova documentale, considerando così il giudicato come mero fatto storico. Cass., sez. VI, 6 dicembre 2019, n. 31969; sez. III, 9 luglio 2019, n. 1832.

66 Diffusa era l'opinione che la sfera di efficacia soggettiva della sentenza si espanda *ultra partes*, allorché si tratti di una sentenza di annullamento di un atto destinata a produrre effetti su una pluralità di soggetti sul rilievo che un atto non può sussistere per alcuni e non per altri. Tuttavia, tanto dottrina che la giurisprudenza tendono oggi prevalentemente a distinguere l'effetto dell'annullamento destinato a valere per tutti e gli effetti del giudicato che valgono solo per le parti. Sul punto si rinvia a C. CACCIAVILLANI, *Il giudicato*, in F. SCOCA (a cura di) *Giustizia amministrativa*, Torino, 2020, 630 e a A. TRAVI, *Il giudicato amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 931.

propria giustificazione dall'estensione degli effetti della sentenza a terzi, ma dagli *effetti che l'annullamento* (o il mancato annullamento) dell'atto operato dalla sentenza produce nella sfera giuridica di un terzo in virtù *di un diverso e collegato rapporto giuridico* intercorrente con una delle parti principali del giudizio.

Legittimati all'intervento adesivo dipendente sono così, ad esempio, coloro che vantano un diritto su un bene oggetto del provvedimento amministrativo impugnato, sicché l'annullamento dell'atto operato dalla sentenza consenta la *fisiologica attuazione del diritto* di cui è titolare. È il caso, ad esempio, del conduttore⁶⁷ o del creditore ipotecario⁶⁸ (o anche creditore chirografario che abbia trascritto un atto di pignoramento) che interviene nel giudizio d'impugnazione dell'ordine di demolizione (o del provvedimento di acquisizione gratuita da parte del Comune) dell'immobile abusivo promosso dal responsabile dell'abuso o dal proprietario. Legittimati ad intervenire in via adesiva dipendente sono pure coloro che intervengono al fine di *evitare un pregiudizio nella propria sfera giuridica derivanti da un rapporto giuridico* con una delle parti necessarie del giudizio. È il caso dei soci e degli amministratori di una società⁶⁹, i quali intervengono nel

67 Tar. Liguria, Genova, sez. I, 28 novembre 2007, n. 1962; sez. I, 4 ottobre 2002, n. 987. Diversamente, Tar Campania, sez. IV, 2 marzo 2010, n. 22, ove si ritiene che al conduttore di un bene, quale detentore qualificato, spetti la legittimazione ad impugnare il provvedimento di demolizione, facendo valere un interesse oppositivo, in quanto la propria qualità di conduttore, nata in forza di un ben preciso rapporto giuridico di locazione, è idonea a differenziare e qualificare la sua posizione giuridica in ordine ad un provvedimento, quale quello demolitorio, fonte di immediato pregiudizio nei suoi confronti, in quanto incidente sulla suddetta posizione giuridica differenziata.

68 In giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 2020, n. 7155; Tar Campania, Napoli, sez. II, 29 novembre 2022, n. 7453; Tar, Valle D'Aosta, sez. I, 12 ottobre 2018, n. 48. Diversamente cfr. A. CASSATELLA, *Legittimazione a ricorrere*, cit., 795, il quale ritiene che anche il creditore ipotecario sia legittimato all'impugnazione del provvedimento di acquisizione dell'immobile abusivo da parte del Comune sulla base dell'art. 2810 c.c. (c.d. norma di garanzia), secondo cui l'ipoteca ha ad oggetto beni in commercio, con esclusione di beni rientranti nel patrimonio indisponibile della p.a., sicché il provvedimento di acquisizione dell'immobile abusivo da parte del Comune non determina il mero trasferimento della proprietà dell'immobile, ma anche l'estinzione del diritto di ipoteca.

69 Cfr. Cons. Stato, ad. plen., 28 gennaio 2022, n. 3, ove si nega la legittimazione a ricorrere dei soci e amministratori di una società destinataria di un'interdittiva antimafia, a causa dell'assenza di una relazione diretta tra tali soggetti stessi e il potere amministrativo, e si riconosce agli stessi unicamente la possibilità di intervenire nel giudizio promosso dalla società in virtù di un possibile e riflesso pregiudizio per effetto di un diverso rapporto (di natura contrattuale o di altro tipo) che li lega al destinatario diretto (la società) del potere. Diversamente, cfr. A. CASSATELLA, *op. cit.*, 805, per il quale la scissione fra personalità giuridica della società e per-

giudizio di impugnazione di un'interdittiva antimafia promosso dalla società destinataria del provvedimento, al fine di evitare un pregiudizio alla propria sfera giuridica patrimoniale (ma anche morale)⁷⁰.

L'interesse che giustifica un intervento adesivo dipendente presuppone quindi un vantaggio riconducibile ad una posizione di diritto sostanziale del terzo collegata con la posizione della parte adiuvata. È tale posizione non autonoma, ma riflessa, che va elevata e posta a fondamento della legittimazione ad intervenire.

Se queste sono le condizioni di ammissibilità di intervento volto a sostenere le ragioni di una delle parti principali del giudizio va, tuttavia, osservato che diverse sono state le applicazioni dell'istituto da parte dei giudici amministrativi, i quali tendono frequentemente ad ammettere l'intervento adesivo dipendente *a prescindere da qualsiasi indagine sulla qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere dall'interveniente*; sicché, se da un lato, posizioni giuridiche qualificate e differenziate rispetto alla norma attributiva del potere hanno trovato ingresso nella forma "minore" dell'intervento adesivo dipendente (sulla base della ritenuta incompatibilità nel processo amministrativo di legittimità con altre forme di intervento), dall'altro lato, posizioni che non assurgono al rango di interessi legittimi per *mancaza o di qualificazione o differenziazione* (specie in caso di interventi adesivi oppositivi) rispetto alla norma attributiva del potere sono entrate in giudizio attraverso il canale dell'intervento adesivo dipendente, ma a prescindere da qualsiasi indagine circa l'esistenza di un "diverso" e "collegato" rapporto giuridico dipendente dall'oggetto del giudizio.

sonalità fisica dei soci non può condurre a negare la legittimazione ad agire dei soci e degli amministratori, atteso che la condotta della società è riferibile a quella di chi ne determina gli indirizzi, sicché detta scissione vale "ai limitati fini delle responsabilità civili — ed in parte penali — dell'impresa, ma non ad ulteriori fini tutelabili *ex lege*".

⁷⁰ Rispetto a queste tipologie di intervento il vero problema è individuare quando il terzo non destinatario del provvedimento, ma legato da un rapporto giuridico con una delle parti necessarie del processo sia anche titolare di una posizione qualificata e differenziata rispetto al potere e come tale legittimato ad impugnazione del provvedimento sul punto si rinvia all'ampia trattazione di A. CASSATELLA, *Legittimazione*, cit., 810.

Meritano a tal proposito di essere menzionate due fattispecie emblematiche di una simile tendenza.

Una prima fattispecie è quella relativa ai giudizi di impugnazione dell'ordine di demolizione⁷¹ o di autoannullamento di un permesso di costruire o del diniego di un'autorizzazione, in cui il giudice ammette l'intervento adesivo dipendente *ad opponendum* di soggetti differenziati in virtù della *vicinitas*⁷², intesa come stabile collegamento con il territorio su cui insiste il provvedimento, ma prescindendo da qualsiasi indagine sulla qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere⁷³.

71 La giurisprudenza assolutamente prevalente ritiene che a fronte di provvedimenti repressivo-sanzionatori non è dato rinvenire alcuna posizione di controinteresse, ma solo un interesse di fatto mediato e riflesso che legittima il vicino ad intervenire volontariamente *ad opponendum* cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2020, n. 486; sez. V, 23 agosto 2019, n. 5817. Sul punto però cfr. Cons. Stato, sez. II, 19 febbraio 2020, n. 1260, ove si riconosce che i soggetti che vantano diritti reali o di godimento sui beni confinanti godono di una posizione qualificata e differenziata assumendo la qualifica di controinteressati - e, dunque, legittimati passivi - rispetto alla successiva azione di annullamento promossa da parte dal destinatario della sanzione.

72 Il concetto di *vicinitas*, elaborato dal giudice amministrativo, al fine di riconoscere la legittimazione all'impugnazione dei titoli edilizi da parte di titolari di immobili nella zona in cui è stata assentita l'edificazione (c.d. proprietari frontisti), esteso poi ai soggetti che si trovano in stabile collegamento con il territorio, è stato applicato anche alle controversie in materia ambientale cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, 19 marzo 2014, n. 144, in *Riv. giur. amb.* 2014, n. 144, fino poi ad essere utilizzato, al di fuori dell'ambito meramente territoriale, per trasformarsi nel concetto più esteso di "bacino di utenza" nelle controversie aventi ad oggetto attività a carattere economico e commerciale cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 24 ottobre, n. 4453. Sul punto cfr. Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, ove si afferma che il criterio della *vicinitas* non sia sufficiente per esercitare un'azione richiedendo la proposizione dell'azione anche un interesse al ricorso, dato dalla lesività delle opere realizzate su interesse specifico. Per una critica all'orientamento del giudice amministrativo che richiede ai fini del riconoscimento dell'interesse a ricorrere la dimostrazione di un effettivo pregiudizio dei singoli beni colpiti dalle conseguenze dannose dell'atto impugnato cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 771 ss.

73 Sulla necessaria qualificazione giuridica della posizione del vicino ai fini della legittimazione passiva cfr. G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi*, cit., 287. Con riferimento alla legittimazione a ricorrere cfr. A. CASSATELLA, *op. cit.*, 813, il quale pone in luce che "se non appare dubbia la legittimazione del confinante che fonda la propria azione sulle disposizioni del libro III del c.c. in materia di distanze tra costruzioni o dai confini di proprietà, il problema si pone per i proprietari o residenti non confinanti, per i quali la legittimazione può essere riconosciuta attraverso un'interpretazione estensiva o analogica di norme delle prerogative dominicali o del diritto alla salute ex artt. 832 c.c. e 844 c.c., sicché la *vicinitas* assume rilevanza prima ancora che sul crinale dell'interesse ad agire su quello della legittimazione".

In tal modo, interessi meramente differenziati, ma privi di qualificazione giuridica a fronte della norma attributiva del potere (ossia meri interessi di fatto) entrano in giudizio pur in assenza di rilevanza giuridica

L'altro caso ricorrente riguarda i giudizi di impugnazione di atti generali, ove il giudice amministrativo tende a riconoscere la legittimazione ad intervenire in via adesiva dipendente (*ad adiuvandum* o *ad opponendum*) a soggetti variamente interessati⁷⁴.

Rispetto ad un atto generale può invece osservarsi che se la visibilità del terzo interveniente già emerge dal contenuto dell'atto generale, l'interesse di costui, oltre che qualificato dalla norma attributiva del potere, in quanto già differenziato, assume la consistenza di interesse legittimo⁷⁵, il quale legittima come tale la proposizione di un intervento litisconsortile sia esso *ad adiuvandum* o *ad opponendum*. Diversamente se la posizione del terzo richiede per la sua emersione un atto applicativo, prima dell'emanazione di tale atto, tali interessi, non essendo ancora differenziati⁷⁶, costituiscono interessi di fatto privi di rilievo giuridico e come tali non dovrebbero legittimare alcun tipo di intervento⁷⁷.

74 È quanto accaduto, ad esempio, di recente nel giudizio per l'annullamento, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria emanata durante l'emergenza Covid-19, che autorizzava nel territorio regionale la ripresa dell'attività di ristorazione con servizio a tavolo all'aperto e nel rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie, in contrasto con quanto previsto dai provvedimenti nazionali cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841. In quest'occasione, il giudice amministrativo ha ritenuto ammissibile tanto l'intervento adesivo dipendente *ad adiuvandum* e *ad opponendum* di alcuni Comuni della Regione calabrese, che rispettivamente agivano a tutela della salute dei cittadini residenti o di interessi economici e turistici, quanto quello *ad opponendum* degli operatori del settore della ristorazione, ma senza procedere ad alcuna qualificazione della posizione giuridica degli intervenienti.

75 Sull'interesse legittimo come posizione soggettiva differenziata e qualificata cfr. per tutti A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 105 ss. e 134 e A. TRAVI, *Lezioni*, cit., 66 ss.

76 Cfr., sul punto C. CUDIA, *L'efficacia « dimensionale » dell'atto amministrativo: il caso dei destinatari degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2016, la quale osserva: “mentre la qualificazione muove interamente lungo un orizzonte normativo (nel senso che non può che essere la norma a effettuare il giudizio sulla rilevanza degli interessi), la differenziazione ha un aggancio normativo nella misura in cui la norma, nel qualificare un interesse lo rende, perciò stesso, suscettibile di appartenenza (e, quindi, suscettibile di differenziazione), ma la dimensione concreta della fattispecie resta imprescindibile per mostrare chi realmente rilevi come portatore (differenziato appunto) di un interesse già qualificato”.

77 Diversamente R. MANFRELLOTTI, *op. cit.*, 255 ss. ritiene che, a fronte atti generali e astratti, i soggetti che non risultino differenziati in mancanza di un atto applicativo possono intervenire in forma adesiva dipendente, quali titolari di posizioni giuridiche soggettive “quie-

I sopra illustrati orientamenti finiscono così con l'attribuire all'intervento adesivo dipendente un ruolo succedaneo per la tutela di interesse che, in mancanza o di differenziazione o di qualificazione rispetto all'esercizio di una funzione amministrativa, non assumono la consistenza dell'interesse legittimo⁷⁸.

Quello che si vuole evidenziare, invece, in questa sede è che in un sistema di giurisdizione soggettiva l'intervento adesivo dipendente non può costituire un surrogato per la tutela di posizioni che difettano di qualche elemento per assurgere a rango di interessi legittimo ma è funzionale alla tutela di posizioni giuridiche "attuali", ove *la qualificazione dell'interesse deriva da un diverso rapporto giuridico intercorrente con una delle parti principali del giudizio*.

6. I legittimati passivi ad intervenire per ordine del giudice

Il c.p.a. ha introdotto, per la prima volta, l'intervento *iussu iudicis* nel processo amministrativo, prevedendo al comma 3 dell'art. 28 la possibilità per il giudice di ordinare l'intervento del terzo qualora lo ritenga opportuno. L'ordine che il giudice impartisce con ordinanza *ex art. 36*, comma 1, c.p.a. non è rivolto al terzo, ma alle parti, la più diligente delle quali è da lui incaricata di provvedere alla sua chiamata in giudizio⁷⁹.

scenti", intesa come fattispecie intermedia tra gli interessi di mero fatto (*id est*: giuridicamente indifferenti) e le posizioni soggettive *pleno jure*, perché pur essendo disciplinate dal diritto, ed avendo dunque una qualificazione normativa, non verificano, nel caso concreto, tutte le condizioni poste dalla norma perché la posizione soggettiva possa dirsi sorta.

⁷⁸ In senso contrario sembra orientata una parte della dottrina cfr. G. TROPEA, *op. cit.*, 16, il quale prospetta la possibilità che interessi che non possono trovare ingresso in via principale attraverso la proposizione di un ricorso o di un intervento litisconsortile potrebbero essere tutelati attraverso l'intervento adesivo dipendente: "è a tale istituto (intervento adesivo dipendente) che bisognerebbe forse affidarsi per evitare ricostruzioni che, sia pure per percorsi diversi, arrivano a giuridificare interessi emergenti "dal basso", magari in base alla leva della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. e alla lettura processuale di principi sostanziali, sulla base di un approccio di metodo per principi sovvertitori di regole".

⁷⁹ La disciplina delle concrete modalità attraverso cui il giudice può provvedere ad ordinare l'intervento di un terzo è disciplinata dall'art. 51 c.p.a., ove si dispone che il giudice ordina alla parte che ha interesse alla prosecuzione del giudizio di chiamare il terzo in giudizio indicando gli atti da notificare e il termine della notifica. La mancata chiamata nel termine assegnato dal giudice rende il ricorso improcedibile, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 51, all'art. 49 comma 3, c.p.a., che contempla l'improcedibilità del ricorso per mancata integrazione del contraddittorio. L'inosservanza dell'ordine d'integrazione del contraddittorio è così equiparata all'inosservanza dell'ordine del giudice di chiamare in giudizio un interventore, perché entrambi determinano l'improcedibilità del ricorso. Il secondo comma dell'art. 51 stabilisce poi che la

Diversamente dal c.p.c., che disciplina separatamente l'intervento su istanza di parte (art. 106 c.p.c.)⁸⁰ e l'intervento su ordine del giudice (art. 107 c.p.c.), l'art. 28, comma 3, c.p.a. impone un previo ordine del giudice anche in presenza d'istanza di parte, sì da filtrare in ogni caso la chiamata in giudizio di un terzo attraverso una valutazione di opportunità del giudice, in ragione di esigenze di rapidità e immutabilità nella definizione di processi insistenti su atti emanati per la cura di un interesse pubblico.

Prima del c.p.a., tanto la dottrina che la giurisprudenza, salvo qualche isolata pronuncia⁸¹, escludevano l'applicabilità al processo amministrativo dell'istituto dell'intervento per ordine del giudice previsto dall'art. 107 c.p.c. sia per la mancanza di una norma che espressamente lo autorizzasse, sia per il principio dispositivo per il quale è la domanda del ricorrente e l'eccezione del resistente e del controinteressato che definiscono l'ambito entro il quale egli è legittimato a svolgere il proprio sindacato, di guisa che si riteneva preclusa al giudice la possibilità di estendere autoritariamente ad un terzo il giudizio.

Va però osservato che anche nel processo civile si è posto il problema della compatibilità con il principio dispositivo, sicché se nelle prime riflessioni sul tema si riteneva che l'intervento *inssu iudicis* svolgesse una funzione pretta-

costituzione dell'interventore chiamato in causa *inssu iudicis* avviene "secondo le modalità di cui all'art. 46 e quindi nel termine di sessanta giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notificazione del ricorso. Sulla natura perentoria del termine di costituzione del terzo chiamato in virtù delle finalità acceleratorie perseguite dal codice del processo amministrativo cfr. GE. FERRARI, *Brevi riflessioni sull'intervento volontario e sulla chiamata inssu iudicis nel processo amministrativo*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, 880 ss. Di contrario avviso L. CIMELLARO, *op. cit.*, 545 ss.

⁸⁰ L'art. 106 c.p.c. prevede la possibilità per una delle parti di chiamare direttamente in giudizio un terzo cui la causa sia comune.

⁸¹ Cfr. Tar Marche, 20 luglio 1976, n. 161, in *Giur. mer.*, 1977, III, 940, con nota di A. ROMANO, *L'intervento inssu iudicis nel giudizio amministrativo*; Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 1996, n. 655; Tar Lombardia, Brescia, 17 dicembre 1997, n. 1243; Cons. Stato, sez. IV, 11 febbraio 1998, n. 258. Parte della dottrina già sollecitava introduzione anche nel processo amministrativo di detto istituto, in quanto strumento utile ad assicurare possibilità di partecipare e interloquire in sede giudiziaria anche a soggetti diversi dai controinteressati in senso tecnico, ma pur sempre portatori di interessi indirettamente e di riflesso coinvolti nel processo promosso dalle parti sostanziale. Sul punto cfr. A. TRAVI, *L'opposizione di terzo e la tutela del terzo nel processo amministrativo*, in *Foro it.*, 1997, III, 26; A. LUGO, *I problemi del processo amministrativo visti dal giudice*, in AA.VV., *Atti del IX Congresso di Varenna di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1964, 171; F. MERUSI, *Il contraddittorio*, cit., 16.

mente istruttoria⁸², data dall'opportunità di avere dai terzi "lumi e schiarimenti", al fine di aprire la via all'accertamento della verità; tale concezione dell'intervento è stata ormai superata anche dalla dottrina processualcivilistica, la quale ritiene oggi che la funzione dell'intervento *inssu iudicis* sia esclusivamente quella di integrare il contraddittorio⁸³ nei confronti di soggetti diversi dai litisconsorti necessari, rendendo gli stessi "parti" del processo⁸⁴, essendo l'istruttoria regolata da altre norme e in altre parti del c.p.c.⁸⁵

Tali considerazioni valgono anche per l'intervento coatto nel processo amministrativo che, non a caso, è previsto nel Libro I, Titolo III, subito dopo l'art. 27 c.p.a. dedicato al contraddittorio, e non nel Titolo III del Libro II che disciplina i mezzi di prova e l'attività istruttoria.

In mancanza di indicazione da parte del legislatore, data anche l'assenza del riferimento alla comunanza della causa richiesto invece dall'art. 107 c.p.c., resta da chiarire le finalità dell'intervento su ordine del giudice nel processo amministrativo.

82 G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, (1965), 995.

83 In tal senso già L. MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, IV, Milano, 1923, 534 ss.; E. REDENTI, *Il giudizio civile con pluralità di parti*, Milano 1960, 81 ss. Per un ulteriore sviluppo di queste posizioni cfr. S. SATTA, *L'intervento ordinato dal Giudice*, in *Foro it.*, IV, 1938, 121 ss, il quale riteneva che l'intervento su ordine del giudice per essere conforme al principio dispositivo deve essere ristretto ai casi in cui la sentenza che si emetterà nel processo farà stato nei confronti del terzo, anche indipendentemente dalla sua partecipazione al processo.

84 Sull'assunzione della qualità di parte del terzo chiamato *inssu iudicis* A. SEGNI, *Voce L'intervento in causa*, in *Noviss. Dig. It.*, VIII, Torino, 1962, 968; E.T. LIEBMAN, *op. cit.*, 103, A. PROTO PISANI, *Lezioni*, cit.; C. CONSOLO, *op. cit.*, 121 ss. Sulla chiamata su ordine del giudice come deroga al principio dispositivo cfr. F. CARNELLUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Padova, 1926, 9, per il quale anche se l'iniziativa di parte è di certo l'anima del processo tramite l'intervento del giudice si pone l'accento sull'idea di collaborazione tra giudice e parti, sicché non si tratta di sopprimerla ma di regolarla e stimolarla. Sulla possibilità che sia consentito al legislatore di derogare al principio dispositivo per esigenze pubbliche di buon funzionamento del processo cfr. N. TROCKER, *L'intervento per ordine del giudice e il principio dispositivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, 412 ss.; C. MANDRIOLI - A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, I, Torino, 2022, 356 ss.

85 Cfr. M. RAMAJOLI, *op. ult. cit.*, 232, la quale pone in evidenza come sia lo stesso diritto positivo ad imporre l'abbandono della tesi dell'intervento a fini istruttori giacché l'art. 107 c.p.c. prevede oggi, da un lato, il requisito della comunanza di causa quale presupposto per l'ordine d'intervento da parte del giudice, emancipando così l'intervento *inssu iudicis* da una mera funzione probatoria; dall'altro, l'art. 271, comma 2, c.p.c. impone al terzo l'onere di proporre, nella comparsa di risposta, da depositare unitamente alla procura e agli eventuali documenti, le istanze, le difese e le prove che ritiene di suo interesse, rendendo evidente come l'interventore sia destinatario di una vera e propria domanda giudiziale.

Tale *ratio* va individuata nell'esigenza di consentire l'instaurazione del contraddittorio con quei soggetti, diversi dalle parti necessarie, nei cui confronti l'atto produce effetti "diretti" pregiudizievoli⁸⁶, i quali potrebbero successivamente impugnare la sentenza con l'opposizione di terzo⁸⁷. Data, infatti, la naturale vocazione dell'atto amministrativo a produrre effetti su più soggetti titolari d'interessi legittimi (diversi dalle parti necessarie), l'intervento su ordine del giudice funge da strumento d'ingresso nel giudizio per coloro che, non avendone conoscenza, non sono intervenuti volontariamente⁸⁸.

L'intervento su ordine del giudice ha, dunque, la funzione di garantire l'economicità dei giudizi, la concentrazione delle tutele e la stabilità del giudicato, rendendo parti del processo (indipendentemente dal fatto che poi abbiano o no partecipato attivamente), soggetti legittimati a una successiva opposizione di terzo.

Con l'introduzione di tale istituto, ad avviso di chi scrive, il legislatore ha preso definitivamente le distanze da quegli orientamenti tendenti a equiparare i controinteressati "formali" a quelli sostanziali ai fini dell'integrazione del contraddittorio da parte del giudice⁸⁹. Sicché, se nei confronti dei primi l'art. 27

86 Sulla rilevanza della partecipazione al processo di tali soggetti cfr. L. CORLETTI, *Opposizione di terzo e principio del contraddittorio nel processo amministrativo*, in *Giur. cost.*, 1995, 3769 ss., spec. 3799; ID., *Opposizione di terzo nel diritto processuale amministrativo* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.* XIV, Torino, 1999, 562 ss., spec. 572 ss.; ID., *La tutela dell'interesse al provvedimento e i terzi*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 928 ss., spec. 951 ss.; W. TROISE MANGONI, *Controinteressato e opposizione di terzo nel processo amministrativo*, ivi, 1998, 683 ss.; ID., *L'opposizione ordinaria del terzo nel processo amministrativo*, cit., 199-200, *passim*, spec. 268 ss.

87 L'intervento su ordine del giudice non può essere utilizzato per chiamare in giudizio i cointeressati, i quali hanno l'onere di impugnare il provvedimento nel breve termine di decadenza, i quali se non impugnano o non intervengono nel processo non sono legittimati ad una successiva opposizione di terzo.

88 La giurisprudenza ha più volte chiarito che l'intervento su ordine del giudice non può essere utilizzato per sanare l'assenza di una tempestiva e rituale notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati, non potendo il giudice ovviare a errori carenze e omissioni del ricorrente cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 13 settembre 2013, n. 4530; Tar Campania, Napoli, sez. III, 2 aprile 2015, n.1980; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 18 novembre 2014, n. 2978.

89 Sul punto cfr. A. ROMANO TASSONE, *op. cit.*, 1382, il quale, una volta equiparati i controinteressati sostanziali e successivi a quelli formali ai fini dell'integrazione necessaria del contraddittorio da parte del giudice, ritiene che i terzi nei confronti dei quali il giudice possa, sulla base di valutazione di opportunità, ordinare la chiamata in giudizio siano le P.A. che non hanno emanato il provvedimento, ma sulle quali ricadano gli effetti della sentenza. Va tuttavia osservato che in una giustizia di stampo soggettivo può ritenersi che anche le p.a. sui cui ricadono

c.p.a. prevede un *dovere* del giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio, la cui mancanza rende la sentenza annullabile con rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a.; nei confronti di altri soggetti titolari d'interessi legittimi di segno contrario rispetto al ricorrente non identificati (o non identificabili) dall'atto impugnato, l'art. 28, comma 3, c.p.a, rimette la loro chiamata in giudizio a un *potere* del giudice implicante una *valutazione di opportunità* che, in quanto discrezionale, non può essere sindacata in appello⁹⁰.

Sullo sfondo vi è l'avvertita necessità da parte del legislatore di procedere a un bilanciamento tra le esigenze di concentrazione delle tutele, economicità dei giudizi, stabilità del giudicato⁹¹ e interesse alla rapida definizione di giudizi incidente su atti emanati per la cura d'interessi pubblici.

In questa prospettiva, la chiamata in giudizio di un terzo è rimessa a una valutazione del giudice, caso per caso, tale che la ricerca di eventuali altri soggetti titolari di interessi legittimi di segno contrario, anche mediante l'utilizzo da parte del giudice di poteri istruttori, non possa compromettere la celerità del giudizio.

gli effetti della sentenza agiscono a tutela di un proprio interesse legittimo per cui la loro posizione in giudizio non dovrebbe divergere da quelli dei privati, sicché se tali amministrazioni sono facilmente individuabili non si vede perché in tal caso la chiamata in giudizio della debba essere subordinata ad una valutazione di opportunità del giudice. Sul punto cfr. anche G. VERDE, *op. cit.*, 210, il quale ritiene che nei confronti di controinteressati sostanziali l'integrazione del contraddittorio va disposta ai sensi dell'art. 49 c.p.a senza sia necessario ricorrere all'applicazione dell'ultimo comma dell'art. 28 c.p.a.

⁹⁰ Per la distinzione in ambito processualista tra mancata integrazione del contraddittorio con le parti necessarie ex art. 102 c.p.c. che determinano l'invalidità della sentenza, e valutazione di opportunità circa il coinvolgimento o meno di terzi ex art. 107 c.p.c. insindacabile in appello cfr. C. CONSOLO, *op. cit.*, 122. Sulla maggiore elasticità della disposizione dell'art. 28, comma 3, c.p.a., che diversamente dall'art. 107 c.p.c. non richiede la comunanza di causa cfr. M. RAMAJOLI, *L'intervento*, cit., 243.

⁹¹ Cfr. sul punto L. BERTONAZZI, *Appunti sparsi*, cit., 189, quale osserva che elevare a contraddittori necessari anche i controinteressati sostanziali o i titolari di autonomi interessi legittimi esporrebbe a un pericolo eccessivo la stabilità del giudicato, attesa l'invalidità di una sentenza resa a contraddittorio non integro e la conseguente necessità di rinnovare il giudizio. L'A. evidenzia, inoltre, anche in sede di opposizione di terzo i controinteressati pretermessi, potrebbero invocare la qualità di litisconsorti necessari per ottenere l'annullamento della sentenza, mentre in veste di titolari di una posizione autonoma e incompatibile dovrebbero piuttosto prospettare l'ingiustizia della sentenza.

I terzi chiamati in giudizio *inssu iudicis* possono, quindi, essere individuati nei soggetti titolari di interessi legittimi (diversi dai controinteressati formali) che potrebbero subire un pregiudizio da una sentenza resa *inter alios*. A tali soggetti, come già osservato a proposito dell'intervento volontario, va assicurato un pieno diritto di difesa, giacché una volta acquisita con la chiamata in giudizio la qualità di parte, non potrebbero più impugnare la sentenza con l'opposizione di terzo.

Ed è in quest'ottica e in mancanza d'indicazione legislative contrarie che l'intervento *inssu iudicis non può essere condizionato dallo stato e grado di giudizio*⁹². A ritenere diversamente, la chiamata in giudizio su ordine del giudice potrebbe determinare una dequotazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio.

In questo contesto, che vede coinvolti interessi contrapposti (la concentrazione delle tutele, l'economicità dei giudizi, la stabilità dei giudicati da un lato e la ragionevole durata del giudizio in corso dall'altro), la valutazione di "opportunità" rimessa al giudice dovrebbe indurre ad evitare la chiamata in giudizio del terzo terminata l'istruttoria, così da impedire che la stessa debba essere riaperta a seguito della costituzione dell'interveniente in contrasto con esigenze di snellezza e celerità del giudizio.

Quanto ai soggetti da chiamare in giudizio su ordine del giudice, essi possono essere individuati nei controinteressati sostanziali e nei titolari di un'autonoma posizione di interesse legittimo di segno contrario a quelli del ricorrente, ma che non ricevano una specifica utilità dall'atto.

Non sembra, invece, che la norma possa avere una sua particolare utilità nei confronti dei controinteressati successivi, ossia coloro che diventano tali in ragione di un atto successivo emanato dall'amministrazione nel corso del giudizio. Infatti, rispetto a tali soggetti, se individuati o individuabili nel provvedimento successivo, il contraddittorio va necessariamente integrato (artt. 41, 49 e

92 Di diverso avviso M. RAMAJOLI, *L'intervento*, cit., 227, per la quale tutti gli interventi sono accomunati dalla necessaria accettazione dello stato e grado di giudizio.

27 c.p.a.), giacché controinteressati formali nel giudizio di impugnazione dell'atto consequenziale che, secondo la giurisprudenza prevalente, costituisce condizione di procedibilità della domanda di annullamento dell'atto presupposto per carenza di interesse⁹³.

Per contro, va affermandosi un orientamento, avallato da autorevole dottrina, per il quale la previsione dell'art. 28, comma 3, c.p.a. “facoltizza il giudice a ordinare l'intervento del terzo anziché gravare il ricorrente dell'onere di impugnare l'aggiudicazione”. In altri termini, l'esigenza di assicurare il contraddittorio con il controinteressato successivo risulterebbe soddisfatta dalla previsione dell'art. 28, comma 3, c.p.a, la quale consente di superare l'ostacolo al prodursi dell'effetto caducante come conseguenza dell'annullamento dell'atto presupposto⁹⁴.

È opinione di chi scrive, invece, che la chiamata in giudizio del controinteressato successivo, “*identificato*” dall'atto consequenziale (aggiudicazione), non possa essere rimessa ad una mera valutazione di “opportunità” del giudice, non

93 L'onere del ricorrente di estendere l'impugnativa all'atto consequenziale, pena l'improcedibilità del ricorso avverso quello presupposto per sopravvenuta carenza d'interesse, fa assurgere il controinteressato successivo, sempre che sia contemplato nell'atto consequenziale, a parte necessaria. La giurisprudenza tende a limitare la portata dell'effetto caducante dell'atto consequenziale ove “l'atto posteriore abbia conferito un bene o una qualche utilità ad un soggetto non qualificabile come parte necessaria nel giudizio che ha per oggetto l'atto presupposto al fine di garantire la difesa dei terzi”; cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2012, n. 5748, 30 ottobre 2001, n. 5677; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 22 dicembre 2015, n. 5842. In dottrina, cfr. G. LEONE, *op. cit.*, 453.

94 Cfr. Tar Veneto, Venezia, sez. I, 8 febbraio 2017, n. 138; Tar Liguria, sez. II, 15 giugno 2011, n. 938, ove, si afferma che per salvaguardare l'interesse del “controinteressato sopravvenuto” (in questo caso l'aggiudicatario della gara), per la cui tutela si esige prima del c.p.a. che il ricorrente, il quale aveva già gravato gli atti di gara, dovesse impugnare anche l'aggiudicazione, in modo tale da estendere *il petitum* di annullamento e da evocare in giudizio pure l'aggiudicatario, risulta superato dall'art. 28, comma 3, c.p.a. Ad avviso del giudice, infatti, detta disposizione, nell'ottica della “ragionevole durata del processo” (v. art. 2, comma 2, c.p.a.), facoltizza il giudice ad ordinare l'intervento in giudizio del terzo, anziché onerare il ricorrente dell'impugnativa (con altro ricorso o con motivi aggiunti) dell'aggiudicazione. Il giudice ha evidenziato che il principio di economicità degli atti processuali – che è alla base dell'art. 28, comma 3, – si coordina perfettamente con l'effetto sostanziale cd. caducante dell'aggiudicazione, prodotto dall'eventuale accoglimento del gravame che ha ad oggetto il bando. In dottrina condivide tale impostazione cfr. M. RAMAJOLI, *L'intervento*, cit., 254. Per un'ampia ricostruzione dei diversi orientamenti sulla distinzione tra invalidità caducante e invalidità viziante dell'atto presupposto alla luce dei principi del processo amministrativo si rinvia a V. PAMPANIN, *Principio della domanda e limitazione dell'onere di impugnare nel processo amministrativo di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 1332 ss. e alla dottrina ivi richiamata.

ricorrendo, nella specie, l'esigenza di bilanciare la chiamata in giudizio del terzo con la snellezza e la celerità del giudizio in corso, che costituiscono il fondamento della previsione dell'art. 28, comma 3. In questi termini, l'introduzione nel processo amministrativo di legittimità dell'intervento *inssu iudicis* non dovrebbe impattare sul consolidato orientamento che, proprio al fine di garantire il diritto di difesa dei controinteressati successivi, richiede l'onere di impugnazione dell'atto consequenziale, attribuendo all'annullamento dell'atto presupposto (bando) efficacia "invalidante" dell'atto successivo (aggiudicazione).

Occorre, infine, indagare se l'ordine d'intervento possa essere esteso ai soggetti titolari di rapporti connessi o dipendenti, ossia ai soggetti legittimati a spiegare un intervento adesivo dipendente⁹⁵. In un giudizio di amministrativo che, seppure strumentale alla tutela di posizioni giuridiche soggettive, sia strutturato per garantire per quanto possibile la stabilità e la certezza dell'atto amministrativo, la chiamata in giudizio dei terzi titolari di rapporti dipendenti o pregiudizievole dovrebbe, a parere di chi scrive, essere ristretta esclusivamente ai creditori e aventi causa di una delle parti, legittimati ad impugnare la sentenza attraverso l'opposizione revocatoria. La funzione della chiamata in giudizio su ordine del giudice in questi casi dovrebbe, dunque, essere quella di consentire di rendere tali soggetti "parti" del processo, al fine di prevenire il pregiudizio che potrebbe subire dalla condotta dolosa o fraudolenta delle parti principali, sì da precludere una successiva opposizione revocatoria a garanzia della stabilità del giudicato amministrativo.

Resta tuttavia da chiedersi se la preclusione alla successiva opposizione revocatoria a seguito della chiamata in giudizio da parte del giudice non debba indurre ad attribuire a costoro gli stessi poteri processuali delle parti principali.

⁹⁵ In tal senso G. VERDE, *op. cit.*, 215, per il quale, poiché l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti controinteressati, identificati o meno dal provvedimento impugnato, deve avvenire ex art. 49 c.p.a., i soggetti chiamati in causa su ordine del giudice sono esclusivamente coloro che potrebbero spiegare un intervento adesivo dipendente. L'A. esprime, tuttavia, perplessità sull'introduzione della norma dell'art. 28, comma 3, c.p.a. che altera il contraddittorio potenziando la difesa della parte adiuvata senza che il terzo abbia una situazione giuridica autonoma tutelabile avanti al giudice amministrativo.

7. Riflessioni finali

In conclusione, può dirsi che gran parte dei dubbi circa l'individuazione dei soggetti legittimati all'intervento possono trovare una definitiva "soluzione" attraverso una lettura dell'art. 28 c.p.a. nel prisma di una giurisdizione soggettiva orientata sulla legittimazione e l'interesse ad intervenire, quali criteri cumulativi di ammissibilità dell'intervento.

Il richiamo all'"interesse" contenuto nell'art. 28 c.p.a. quale condizione legittimante l'intervento va declinato in termini "diversi" a seconda della posizione fatta valere in giudizio e del tipo di intervento spiegato dall'interveniente, ma non può prescindere dalla titolarità di una posizione giuridica sostanziale.

Nel caso di intervento di chi fa valere un proprio interesse legittimo attraverso la proposizione di un'autonoma domanda, le condizioni di ammissibilità dell'intervento non divergono da quelle per la proposizione dell'azione di annullamento (legittimazione e interesse ad agire). Analogamente la legittimazione attiva e passiva ad intervenire del controinteressato sostanziale è data, come per il controinteressato formale, dalla titolarità di un interesse legittimo di segno contrario a quello del ricorrente e dall'interesse ed evitare gli effetti pregiudizievoli diretti di una sentenza resa *inter alios*.

La legittimazione ad intervenire per sostenere le ragioni di una delle parti necessarie e di far valere, in giudizio una posizione sostanziale altrui, va ravvisata, invece, in assenza di interesse legittimo, nella titolarità una posizione di diritto sostanziale del terzo, collegata e dipendente con una delle parti necessarie, ed è questa posizione "riflessa", da cui deriva l'interesse all'accoglimento o al rigetto del ricorso, che va posta a fondamento della legittimazione ad intervenire.

L'errore in cui incorre frequentemente sia la giurisprudenza che una parte della dottrina è, invece, quello di attribuire all'intervento adesivo dipendente la funzione di dare tutela a tutte quelle *posizioni di incerta qualificazione* (interessi legittimi "affievoliti" o "decolorati" "come li chiamava Nigro perché decorsi i

termini di impugnazione, o interessi differenziati ma non qualificati, o interessi qualificati ma non ancora differenziati), rendendo in tal modo un mero interesse “di fatto” all'accoglimento o al rigetto di una domanda proposta da altri quale interesse “giuridicamente qualificato”, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, confondendo in tal modo legittimazione e interesse ad intervenire.

In una giurisdizione soggettiva, invece, anche l'intervento adesivo dipendente deve essere funzionale alla tutela di posizioni giuridiche soggettive “attuali”, le quali, in assenza di titolarità di interesse legittimo in capo all'interveniente, vanno individuate in virtù di un diverso e collegato rapporto giuridico con una delle parti necessarie del processo.

In definitiva, il “limite costituzionale dell'intervento, che giustifica l'intromissione nella sfera di libertà altrui”⁹⁶ è dato sempre dal pregiudizio giuridico che l'interveniente può subire da una sentenza resa *inter alios* rispetto ad una propria posizione sostanziale ed è proprio la titolarità di tale posizione (sia essa diretta o riflessa) che legittima un terzo ad intervenire in un giudizio promosso da altri.

⁹⁶ Così M. NIGRO, *L'intervento volontario nel processo amministrativo*, cit., 374.