

## OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

Giugno 2013

### Processo amministrativo. Contraddittorio

#### Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 giugno 2013 n. 3082 - Pres. Numerico, Est. Sabatino

*L'art. 49 del codice del processo amministrativo, collocandosi in un solco interpretativo maggiormente vagliato dalla giurisprudenza civile, risolve sicuramente il tema dell'oggetto della notifica in sede d'integrazione del contraddittorio, prevedendo che questo sia il ricorso stesso (mentre nella disciplina del codice processuale civile, l'art. 331 non disciplina la forma dell'atto, al contrario dell'art. 371 bis, dove invece si parla espressamente di "ricorso notificato"). Nulla dice, invece, in relazione agli ulteriori contenuti dell'atto stesso (mentre sempre l'art. 371 bis c.p.c. evidenzia come questo debba contenere l'intestazione "atto di integrazione del contraddittorio"). Tuttavia, la funzione dell'atto porta a escludere che l'integrazione del contraddittorio sia possibile con la mera notifica dell'atto introduttivo di giudizio, in quanto la sua ratio è quella di permettere alla parte avvisata una partecipazione consapevole al giudizio in corso, mirando a far conoscere non solo la domanda proposta, ma anche lo stato raggiunto dal processo. Infatti, lo scopo dell'atto d'integrazione, il cui raggiungimento può considerarsi sufficiente ai fini della sua validità, è quello "di porre il destinatario al corrente dei termini dell'impugnazione e di difendersi costituendosi per l'udienza stabilita" (Cassazione civile, sez. I, 16 giugno 2011 n. 13233). Pertanto, se l'art. 49 c.p.a. non disciplina la forma dell'atto d'integrazione del contraddittorio, se non prevedendo che debba essere notificato il ricorso, ciò non esclude la necessità che la controparte sia resa edotta della ragione della notifica e della data di rinvio per la trattazione. Ciò che consente l'art. 49 (in aderenza con quanto disciplinato dal c.p.c.) è che la parte possa conseguire lo scopo auspicato con una pluralità di modi (dove ovviamente la più semplice ed efficace è la contestuale notifica dal provvedimento del giudice che dispone l'integrazione del contraddittorio nei confronti del destinatario e fissa la nuova udienza). Insomma, notificato il ricorso, la libertà delle forme procedurali rimane integra, purché il ricorrente porti a conoscenza la sua controparte degli elementi ulteriori e necessari della natura della sua comunicazione (quale integrazione del contraddittorio e non ricorso introduttivo del giudizio) e della data dell'udienza di rinvio. La ragione della necessaria conoscenza in capo al destinatario della circostanza che si tratti di atto d'integrazione del contraddittorio deriva dalla struttura del processo amministrativo. In mancanza di una indicazione in tal senso, la parte, ritenendo che si tratti dell'atto introduttivo del giudizio, ben potrebbe attendere il termine minimo per il deposito del ricorso notificato, e così perdere l'occasione di partecipare all'udienza, fissata magari in data più prossima; oppure evitare di costituirsi, contando sul fatto che il ricorso sia tardivo in rapporto agli atti impugnati, senza poter sapere che è invece tempestivo in relazione alla notifica nella fase introduttiva; e così via. In ogni caso, la mera notifica del ricorso, senza indicazione che si tratti di atto d'integrazione del contraddittorio e senza avviso sulla data della fissazione dell'udienza da parte del giudice, non permette un'effettiva partecipazione allo svolgimento del processo (e l'eventuale decisione, emessa in tali circostanze, esporrebbe la sentenza al vizio revocatorio:., ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 1 marzo 2005 n. 811 sulla rilevanza delle gravi carenze procedurali- processuali che abbiano determinato l'effetto di compromettere l'esercizio compiuto del diritto di difesa). (1)*

[Link al testo sentenza](#)

1. Nel caso di specie, secondo il Consiglio di Stato, la mera notifica dell'atto di appello, introduttivo del giudizio in secondo grado, non aveva posto il destinatario nelle condizioni di conoscere effettivamente che si trattasse di integrazione del contraddittorio (ben potendo quindi ritenere che l'atto ricevuto fosse quello iniziale e quindi contare sull'irricevibilità dell'appello) e che fosse stata già fissata dal giudice l'udienza per la trattazione del merito. Sulla scorta di ciò, non essendo stato correttamente integrato il contraddittorio, il giudizio d'appello è stato dichiarato improcedibile.

## **Urbanistica. Zonizzazione**

**Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 giugno 2013 n. 3255 - Pres. Giaccardi, Est. Taormina**

*In ordine facoltà, per un'amministrazione comunale, di imporre un vincolo sulla utilizzazione di singoli beni ricorrendo al potere conformativo esplicito mediante zonizzazione e, più ancora, di ricorrere a microzonizzazioni (con l'ulteriore quesito se ciò sia possibile anche laddove la "zonizzazione" finisca con il coincidere con un singolo bene immobile imponendo, al contempo, un limite all'utilizzo del medesimo), può convenirsi con due affermazioni: da un lato, neppure con un provvedimento "puntuale", incidente su un singolo bene, comunque demandato all'Autorità centrale, e giustificato dalla singolarissima "individuale" peculiarità di quest'ultimo, potrebbe vincolarsi un bene ad un determinato utilizzo (salvo sconfinare dal potere conformativo esercitato "singulatim" a quello, sostanzialmente ablatorio); per altro verso, non è precluso all'amministrazione comunale (che pure non possiede simili prerogative in punto di imposizione di vincolo "singulatim" incidente su un determinato plesso immobiliare) la possibilità di addivenire alla cosiddetta "microzonizzazione" cioè, all'individuazione di sottozone con caratteristiche peculiari nell'ambito di quelle previamente individuate, purché sia rispettata la necessità che, per aree aventi caratteristiche comuni ed omogenee, venga individuata la corrispondente classificazione e con essa l'uniformità di disciplina". Conseguente da ciò che "la previsione di prescrizioni difformi per aree appartenenti ad una determinata zona, con conseguente diversità di disciplina, deve, dunque, ritenersi di per sé consentita all'Amministrazione, che deve farsi interprete delle esigenze peculiari proprie di taluni ambiti, il che richiede, tuttavia, che la correlativa statuizione sia sorretta da un'adeguata e puntuale motivazione" (cfr., T.A.R. Lombardia, Brescia, 20.11.2001, n. 1000, T.R.G.A. Trentino- Alto Adige Trento Sez. Unica, 07-01-2010, n. 1).*

[Link al testo sentenza](#)

## **Accesso ai documenti. Tutela giurisdizionale**

**Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 giugno 2013 n. 3481 - Pres. Numerico, Est. Spagnoletti**

*Non può riconoscersi al Codacons la titolarità di un differenziato, specifico, concreto interesse conoscitivo meritevole di qualificazione in termini di diritto all'accesso alla documentazione inerente a contenuti, modalità di svolgimento del rapporto tra Agenzia delle Entrate e Rai - Radiotelevisione italiana S.p.A., concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, risultati dell'attività amministrativa di natura fiscale concernenti l'esazione dei canoni di abbonamento radiotelevisivi (1).*

1. In particolare, il Consiglio di Stato ha osservato come non pare revocabile in dubbio che tali profili dell'attività dell'Agenzia fiscale e della concessionaria radiotelevisiva esulano dalla sfera cui è propriamente riconducibile la rappresentanza collettiva ed esponenziale d'interessi di un'associazione di consumatori e utenti, ancorché dell'indiscusso rilievo del Codacons, associazione nazionale iscritta nel relativo elenco e componente del Consiglio dei consumatori e degli utenti. La circostanza che i costi del servizio pubblico radiotelevisivo siano coperti (anche) attraverso il gettito del canone di abbonamento (art. 47 comma 1 del d.lgs. 31 luglio 2005 n. 177) non implica una immediata e diretta correlazione tra gettito dell'imposta di scopo (quale è il canone) e garanzia del conseguimento dei "...migliori standard qualità e di efficienza...", riconosciuti come diritto del consumatore e utente, dall'art. 2 comma 2 lettera g) del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, evidentemente correlati a una ben più ampia e articolata serie di variabili (finanziarie, organizzative, tecnologiche). Né, per converso, sulla misura del canone, fissato annualmente con decreto del Ministro delle comunicazioni (ora dello Sviluppo economico), può ritenersi che incida soltanto e in misura determinante il gettito riveniente dalla sua riscossione, essendo esso funzione anche (del) "...tasso di inflazione programmato e (del)le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese..." (art. 47 comma 3 del d.lgs. n. 177/2005). In altri termini, difetta la prospettata correlazione tra il dato conoscitivo perseguito attraverso l'istanza di accesso e l'interesse collettivo all'assicurazione dei migliori standards di qualità ed efficienza del servizio radiotelevisivo, laddove le modalità carenti o comunque non del tutto idonee di esazione e riscossione dei canoni di abbonamento radiotelevisivi riflettono una sfera d'interesse ben più ampio e indifferenziato, che pertiene nemmeno solo ai contribuenti, sebbene, per tutti i riflessi che esso può dispiegare sugli obblighi dell'azionista pubblico unico della società concessionaria del servizio radiotelevisivo, anche e soprattutto in termini di ripiano dei disavanzi di gestione, alla collettività nel complesso, e non per caso è stato oggetto di rilievi e valutazioni, pure invocate nell'istanza di accesso, da parte della Corte dei Conti nell'ambito della sua istituzionale funzione di controllo. Tale correlazione non può essere recuperata col richiamo alla disposizione dell'art. 26 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, poiché il diritto d'accesso è riconosciuto dal secondo comma di tale disposizione alle associazioni di promozione sociale limitatamente alle situazioni "...attinenti al perseguimento degli scopi statutari...", da intendere, però, come rapportati necessariamente ai fini propri come enucleati dall'art. 2 comma 1, ossia allo svolgimento di "...attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati". Sotto tale aspetto non può dunque ritenersi sufficiente la generica indicazione, contenuta nell'art. 2 comma 3 dello Statuto del Codacons, secondo cui, essa tutela "...tutti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori, degli utenti e dei contribuenti...", ove in effetti, secondo quanto specificato e dettagliato nel primo e secondo comma, il profilo contenutistico essenziale rimane essenzialmente coincidente con la tutela di consumatori e utenti, sia pure in un'accezione alquanto lata, che non è confinata ai soli ambiti delineati dall'art. 3 della legge 30 luglio 1998 n. 281 e ora dall'art. 139 ss. del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (nonché con l'ampiezza peculiare riferibile all'introduzione della c.d. azione di classe, o class action, di cui all'art. 140 bis, come introdotto dall'art. 2, comma 446, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e successivamente sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99).