



**News n. 69 del 4 agosto 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Con la sentenza in esame l'Adunanza plenaria torna sui casi di regressione del giudizio di cui all'art. 105 c.p.a., argomento già trattato con la sentenza n. 16 del 20 novembre 2024, ampliando la individuazione delle ipotesi di nullità della sentenza e, in particolare, considerando tale la sentenza appellata che abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente alla decisione.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 15 luglio 2025, n. 10 – Pres. Maruotti, Est. Tarantino

Giustizia amministrativa – Appello – Annullamento con rinvio – Errata declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado – Nullità della sentenza

L'art. 105, comma 1, del c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse del ricorrente. (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna, l'Adunanza plenaria – su deferimento di Cons. Stato, sez. VI, sentenza non definitiva 21 febbraio 2025, n. 1483 (oggetto della News dell'Ufficio del massimario n. 19 del 5 marzo 2025 alla quale si rinvia per approfondimenti sulla funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria e sulla natura e sulle condizioni della pronuncia nell'interesse della legge ex art. 99, comma 5, del c.p.a.) – ha esteso il principio di diritto sancito nella propria sentenza n. 16 del 20 novembre 2024 (in *Foro it.*, 2025, III, 133; in *Giur.it*, 2025, V, 1132 con nota di SAITTA, nonché oggetto della News UM n. 118 del 17 dicembre 2024), anche alle ipotesi in cui la sentenza appellata abbia dichiarato, errando palesemente, improcedibile il ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione. Con la sentenza n. 16 del 2024 l'Adunanza plenaria aveva stabilito che l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente. La vicenda

procedimentale dalla quale è scaturito il contenzioso riguardava l'impugnazione della graduatoria relativa ad una procedura selettiva indetta dalla camera di commercio di Napoli per l'erogazione di sovvenzioni a fondo perduto per alcune rappresentazioni teatrali durante il periodo emergenziale sanitario del covid-19. In primo grado il T.a.r. per la Campania aveva dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse in base al rilievo che, anche in caso di accoglimento del gravame, la istante non avrebbe potuto beneficiare delle sovvenzioni per non aver presentato, entro il termine prescritto, la rendicontazione delle spese sostenute per le attività teatrali in questione, omissione che si sarebbe riverberata anche sulla connessa domanda di risarcimento danni, essendo conclamata la non spettanza del bene della vita posto alla base della pretesa risarcitoria, escludendosi pertanto anche l'interesse alla declaratoria di illegittimità degli atti impugnati ex art. 34, comma 3, c.p.a.. Con sentenza non definitiva n. 1483 del 21 febbraio 2025 cit. il Consiglio di Stato accoglieva l'appello, ritenendo che la declaratoria di improcedibilità del ricorso pronunciata dal primo giudice fosse palesemente errata, ravvisando il perdurante interesse del ricorrente alla decisione sia della domanda di annullamento ex art. 29 del c.p.a che della domanda di risarcimento del danno ex art. 30 del c.p.a., proposte con il ricorso di primo grado, malgrado la mancata completa rendicontazione delle spese sostenute, entro il termine prescritto. Al contempo, la sezione rimetteva alla plenaria il quesito al quale è stato fornito riscontro con la statuizione in premessa; inoltre, ha formulato un ulteriore quesito sulla estensibilità o meno del principio enunciato nella sentenza n. 16 del 2024 dell'Adunanza plenaria anche alla fattispecie di declaratoria, palesemente errata, di irricevibilità del ricorso di primo grado ex art. 35, comma 1, lett. a), del c.p.a.

II. – Questo il percorso della motivazione della sentenza in rassegna:

a) vanno richiamate le considerazioni rese dall'Adunanza plenaria 20 novembre 2024, n. 16 cit. la quale ha ribadito i principi di diritto enunciati nelle sentenze n. 10 (oggetto della News UM n. 49 del 2018, nonché in *Foro it.*, 2018, III, 545) e n. 11 del 2018 dell'Adunanza plenaria (oggetto della News UM n. 48 del 2018) secondo cui:

- a1) le espressioni «*lesione del diritto di difesa*» e «*mancaza del contraddittorio*», contenute nell'art. 105 del c.p.a., riguardano casi di menomazione del contraddittorio *lato sensu*, allorquando sia mancata la possibilità di difendersi nel giudizio - procedimento;
- a2) la differenza tra tali ipotesi attiene, in primo luogo, alla natura genetica (in caso di «*mancaza del contraddittorio*») o funzionale («*lesione del diritto di difesa*»), benché in entrambe le ipotesi si registri l'esistenza di un vizio che inficia lo svolgimento del giudizio;
- a3) ulteriore differenza riguarda il fatto che, in caso di «*mancaza del contraddittorio*» vi è erronea individuazione delle parti del giudizio mentre, nell'ipotesi di «*lesione del diritto di difesa*» la parte ha preso parte al giudizio ma è stata privata di garanzie difensive;
- a4) non sussiste «*lesione del diritto di difesa*» nel caso di erronea pronuncia di rito o di mancato esame del merito;
- a5) l'erronea declaratoria di irricevibilità, inammissibilità o improcedibilità può dare luogo alla rimessione al primo giudice solo nel caso di nullità della sentenza;

- b) nella sentenza n. 16 del 2024 l'Adunanza plenaria ha approfondito il significato dell'espressione «*nullità della sentenza*» e ha sottolineato il valore di regola costituzionale per il doppio grado di giudizio nel processo amministrativo;
- c) tale regola implica non solo il necessario rimedio dell'appello dopo la pronuncia di primo grado, ma anche che la causa venga esaminata nel merito in primo grado nel rispetto dei principi del giusto processo e di effettività della tutela giurisdizionale;
- d) l'art. 105 c.p.a. prevede regole peculiari e diverse rispetto a quelle contenute nell'art. 354 c.p.c., pertanto ogni questione interpretativa sull'art. 105 c.p.a. va risolta nella cornice delle disposizioni che disciplinano il processo amministrativo e in coerenza con i principi costituzionali;
- e) i vizi di «*mancaza del contraddittorio*», «*lesione del diritto di difesa*» e «*nullità della sentenza*» sono individuati come categorie generali, che corrispondono a tre serie di vizi e che vanno riempite di contenuti attraverso una ricognizione delle ipotesi normative e delle fattispecie concrete riconducibili nelle categorie generali;
- f) sussiste «*nullità della sentenza*» non solo nel caso di difetto di sottoscrizione, ma anche di palesi errori di giudizio in fatto o in diritto;
- g) tale ultima ipotesi sussiste in caso di erronea dichiarazione di inammissibilità del ricorso - per il riscontrato difetto di una condizione dell'azione - qualora si sia basata su di una motivazione palesemente tautologica o riferibile a fatti o a circostanze non pertinenti;
- h) tanto premesso, l'Adunanza plenaria ritiene che le considerazioni svolte con la precedente sentenza n. 16 del 2024 debbano essere estese anche al caso di erronea declaratoria di improcedibilità del ricorso, caratterizzata da un corrispondente oggetto dell'errore sulla persistenza di una condizione dell'azione;
- i) difatti, ciò che cambia è solo il tempo in cui si ritiene non sussistente l'interesse alla decisione del ricorso, ossia già prima dell'instaurazione del giudizio (nel caso della pronuncia di inammissibilità), ovvero nel corso del giudizio (nel caso della pronuncia di improcedibilità);
- j) quindi, anche in caso di erronea declaratoria di improcedibilità del ricorso basata su di una motivazione palesemente tautologica, superficiale o riferibile a fatti o a circostanze non pertinenti, il mancato esame del merito (inteso come fatti di causa o come totalità dei motivi di ricorso) determina la totale negazione del doppio grado di giudizio di merito;
- k) tale palese erroneità idonea a cagionare annullamento della decisione di primo grado con rinvio ai sensi dell'art. 105 c.p.a. sussiste in caso di motivazione palesemente tautologica, superficiale o riferibile a fatti o a circostanze non pertinenti e dunque basata su insussistenti presupposti fattuali o giuridici;
- l) difatti, la nullità della sentenza è la conseguenza di un suo vizio formale (come la sua mancata sottoscrizione), che attiene alla individuazione dei presupposti processuali (e dei rilevanti elementi giuridici e fattuali), riverberandosi sul contenuto meramente processuale della decisione;
- m) a tale proposito, in applicazione dei principi enunciati dall'Adunanza plenaria n. 16 del 2024, è stato disposto l'annullamento con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a. nel caso di:

- m1) erronea declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado a causa della rilevata inoppugnabilità di un atto presupposto, in realtà insussistente (Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2025, n. 4142);
- m2) erronea declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado a causa della rilevata inoppugnabilità di un atto consequenziale, in realtà insussistente;
- m3) erronea declaratoria di improcedibilità del gravame, attribuendo effetti permanenti ad un atto in realtà avente effetti provvisori (Cons. Stato, sez. V, 22 aprile 2025, n. 3456);
- m4) statuizione di improcedibilità che non tenga conto di un principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria o di un orientamento consolidato del Consiglio di Stato, così basandosi su una motivazione palesemente tautologica e superficiale;
- n) al contrario, non va disposto l'annullamento con rinvio ai sensi dell'art. 105 c.p.a. qualora l'errore non possa essere qualificato come palese, allorquando siano stati analiticamente esaminati tutti gli elementi fattuali della vicenda e vi sia stata la consapevole valutazione del quadro normativo e giurisprudenziale;
- o) pertanto, qualora venga disposto l'annullamento con rinvio, il Consiglio di Stato è tenuto ad evidenziare le circostanze che consentano di qualificare l'errore del primo giudice come palese;
- p) in conclusione, è stato pertanto affermato il principio di diritto riportato in epigrafe che trova applicazione anche nei giudizi pendenti, dal momento che le *regulae juris* in questione riguardano questioni processuali sottoposte al principio *tempus regit actum* e non incidono negativamente sul diritto di azione e sul diritto di difesa;
- q) viceversa, non può essere esaminato, per difetto di rilevanza (poiché la sentenza appellata non ha dichiarato irricevibile il ricorso), il secondo quesito posto dalla sezione remittente, cioè se il principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria con sentenza n. 16 del 2024 operi anche nel caso di erronea declaratoria di irricevibilità del ricorso;
- r) difatti, secondo l'orientamento della plenaria (20 novembre 2024, n. 16; 31 luglio 2012, n. 31), è possibile enunciare un principio di diritto nelle seguenti ipotesi:
- r1) quando la decisione sul quesito sia rilevante per decidere in concreto la fattispecie in esame;
- r2) quando la decisione sul quesito potrebbe essere rilevante per decidere la fattispecie in esame, ma l'Adunanza plenaria, pur dovendo concludersi il giudizio con una pronuncia di irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o di estinzione, ritenga di dover enunciare il principio di diritto nell'interesse della legge;
- r3) quando, pur mancando una richiesta espressa da parte del remittente, vada enunciato un principio di diritto di natura pregiudiziale rispetto alla soluzione del quesito rimesso (Ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14);
- r4) il quesito non può essere invece esaminato dall'Adunanza plenaria, qualora non sia attinente ai fatti di causa (Ad. plen., n. 16 del 2024 e n. 31 del 2012).

III. – Per ulteriori approfondimenti:

- s) tra le prime applicazioni delle sentenze dell'Adunanza plenaria n. 16 del 2024 e n. 10 del 2025, si segnala:
- s1) Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6481 con cui è stata negata portata acquiescente del privato alla mera esecuzione di un provvedimento ablatorio ad effetti obbligatori, escludendosi quindi la inammissibilità del ricorso per carenza di interesse dichiarata dal giudice di primo grado, ed è stata dichiarata la nullità della sentenza appellata per motivazione apparente, per errore palese che ha determinato l'omesso esame del merito della causa, con rimessione al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a.;
 - s2) Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6431 secondo cui ricorre il vizio di nullità della sentenza che impone il rinvio della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a. allorché la pronuncia abbia dichiarato il ricorso inammissibile in base a un errore palese (nella specie, per aver ritenuto applicabile il termine dimezzato del rito accelerato previsto dall'art. 119 c.p.a. ad un giudizio in materia di autorizzazione unica ex art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 in assenza di provvedimenti afferenti alla procedura espropriativa), così omettendo integralmente l'esame del merito della causa;
 - s3) Cons. Stato, sez. V, 16 luglio 2025, n. 6266 che ha dichiarato la nullità della sentenza di primo grado in materia di impugnazione ad opera di tassisti di ordinanze del traffico urbano istitutive della «zona 30 km/h», per aver erroneamente dichiarato inammissibile il ricorso per carenza di legittimazione attiva e di interesse ad agire;
- t) sulla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 16 del 2024, in *Foro it.*, 2025, III, 133, si veda in dottrina SAITTA, in *Giur. it.*, 2025, V, 1132 che, in riferimento alla disciplina sulla nullità della sentenza, intesa a stabilire se vi rientri o meno l'omessa pronuncia su una domanda, ponendo a confronto il processo civile (art. 360, comma 1, n. 4, del codice di procedura civile), il processo amministrativo (art. 105 del codice del processo amministrativo) e il processo contabile (art. 199, comma 2, del codice di giustizia contabile), ha evidenziato il problema di fondo dell'indeterminatezza dell'istituto della nullità della sentenza di primo grado e dei casi di rimessione al primo giudice che, a giudizio dell'autore, continuerà a porre dubbi interpretativi;
- u) sulla tassatività delle fattispecie di rimessione al primo giudice e sulla conseguente esclusione dell'applicazione analogica delle previsioni, in quanto derogatorie rispetto al carattere normalmente sostitutivo dell'appello si veda in dottrina: BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Bari, 2019, II, 425; *Esiti dell'appello tra decisione nel merito e rimessione al primo giudice*, in *Giur. it.*, 2019, 470.