

Gli effetti processuali derivanti dalla sopravvenuta adozione del provvedimento nelle more del giudizio di impugnazione avente ad oggetto il silenzio inadempimento

di Donato Caterino

Data di pubblicazione: 27-10-2025

“a) la circostanza che l'amministrazione soccombente abbia dato esecuzione alla sentenza di primo grado, eccedendo rispetto agli effetti della medesima sentenza, ponendo in essere un'attività provvedimentale definitiva, senza clausole di riserva o condizioni, costituisce un evento impeditivo del giudizio che rende improcedibile l'appello proposto da quest'ultima (...);

b) qualora sia emanato un provvedimento espresso nel corso di un giudizio sul silenzio inadempimento, si configura parimenti un evento impeditivo del giudizio che sopravviene nel corso del processo di secondo grado; nel qual caso si dovrà distinguere fra la posizione dell'originario ricorrente - a seconda che sia soccombente (e quindi appellante), ovvero vincitore (e quindi appellato) - e, specularmente, quella del controinteressato in primo grado; ne consegue il venir meno, nel corso del giudizio di appello di una condizione dell'azione (l'interesse ad agire) e per tale ragione il ricorso di primo grado diviene improcedibile ex art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a. con la conseguente riforma della sentenza impugnata;

c) il riconoscimento del bene della vita sopraggiunto in grado di appello in favore della parte ricorrente vittoriosa in primo grado (anche se conseguito per il tramite di un giudicato, ovvero di una sopravvenienza normativa), comporta la declaratoria di cessata materia del contendere ex art. 34, comma 5, c.p.a., ovvero di improcedibilità del ricorso di primo grado, a seconda che l'Amministrazione resistente operi il ritiro del provvedimento impugnato in prime cure con effetti ex tunc ovvero ex nunc”.

Guida alla lettura

Con la sentenza n. 6828 del 1° agosto 2025, **il Consiglio di Stato si è pronunciato sugli effetti processuali** che si determinano sul giudizio di impugnazione instaurato per la riforma di una pronuncia di primo grado con la quale era stata accertata l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune, **allorché, nel corso del giudizio di appello, sopraggiunga l'espressa determinazione dell'Amministrazione.**

La vicenda muove dal **ricorso avverso il silenzio-inadempimento** proposto dalla ricorrente nei confronti dell'Amministrazione Comunale. Essa, in qualità di proprietaria di un'unità immobiliare aveva, invero, presentato una istanza di accertamento dell'abuso edilizio sul fondo confinante alla sua proprietà con la quale richiedeva al Comune l'esercizio dei suoi poteri di vigilanza e repressivo sanzionatori.

Il **giudice di primo grado**, in accoglimento del ricorso proposto dall'istante ha: (i) accertato l'**illegittimità del silenzio** serbato dall'Amministrazione e, conseguentemente, (ii) ritenuto sussistente l'**obbligo del Comune di provvedere** sull'istanza adottando un provvedimento motivato.

Avverso tale sentenza hanno interposto gravame i controinteressati proprietari del fondo e l'Amministrazione Comunale si è costituita nel giudizio chiedendo l'accoglimento dell'appello.

Senonché, **nelle more del giudizio di impugnazione, il Comune, in esecuzione della sentenza del TAR, ha adottato il provvedimento con cui ha respinto l'istanza di accertamento presentata dalla ricorrente di primo grado.**

Alla luce di tale provvedimento sopravvenuto, il Collegio ha ribadito i noti principi statuiti dall'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (27 febbraio 2003, n. 3)** secondo cui:

“a) la circostanza che l'amministrazione soccombente abbia dato esecuzione alla sentenza di primo grado, eccedendo rispetto agli effetti della medesima sentenza, ponendo in essere un'attività provvedimentale definitiva, senza clausole di riserva o condizioni, costituisce un evento impeditivo del giudizio che rende improcedibile l'appello proposto da quest'ultima (...);

b) qualora sia emanato un provvedimento espresso nel corso di un giudizio sul silenzio inadempimento, si configura parimenti un evento impeditivo del giudizio che sopravviene nel corso del processo di secondo grado; nel qual caso si dovrà distinguere fra la posizione dell'originario ricorrente - a seconda che sia soccombente (e quindi appellante), ovvero vincitore (e quindi appellato) - e, specularmente, quella del controinteressato in primo grado; ne consegue il venir meno, nel corso del giudizio di appello di una condizione dell'azione (l'interesse ad agire) e per tale ragione il ricorso di primo grado diviene improcedibile ex art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a. con la conseguente riforma della sentenza impugnata;

c) il riconoscimento del bene della vita sopraggiunto in grado di appello in favore della parte ricorrente vittoriosa in primo grado (anche se conseguito per il tramite di un giudicato, ovvero di una sopravvenienza normativa), comporta la declaratoria di cessata materia del contendere ex art. 34, comma 5, c.p.a., ovvero di improcedibilità del ricorso di primo grado, a seconda che l'Amministrazione resistente operi il ritiro del provvedimento impugnato in prime cure con effetti ex tunc ovvero ex nunc”.

Sulla scorta dei richiamati principi pretori, il Consiglio di Stato ha rilevato:

- per un verso, che l'Amministrazione ha dato esecuzione alla sentenza oggetto del giudizio di impugnazione *“senza apporre condizioni o eccezioni connesse agli esiti del presente giudizio”;*
- per altro verso, che il bene della vita non è stato conseguito *ex tunc* dal ricorrente di primo grado avendo quest'ultimo ottenuto un provvedimento espresso sulla sua

istanza, ma di contenuto negativo (a sua volta oggetto di impugnazione al TAR).

Di conseguenza, il Consiglio di Stato, in ossequio all'elaborazione pretoria secondo cui l'adozione di un provvedimento espresso nel corso di un giudizio instaurato avverso il silenzio inadempimento determina il venir meno dell'interesse ad agire, ha **rimformato la sentenza del TAR dichiarando il ricorso di primo grado improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse**.

Pubblicato il 01/08/2025

N. 06828/2025 REG.PROV.COLL.

N. 07084/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7084 del 2024, proposto dai sigg. Fiammetta Carena e Maurizio Labate, rappresentati e difesi dall'avvocato Isabella Maria Stoppani, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Brenta n. 2/A;

contro

Pasquale D'Amicis, in qualità di procuratore della signora Carla Calocero Tenerelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Guzzo, Domenico Tomassetti e Claudio Tuveri, con domicilio fisico eletto presso il loro studio in Roma, via G.G. Belli n. 27;

nei confronti

Comune di Santa Marinella, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Gnazi ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Francesco Catarci in Roma, via Marianna Dionigi n. 57;
Antonio Labate, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione II, 18 luglio 2024, n. 14645, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Santa Marinella e del signor Pasquale D'Amicis in qualità di procuratore della signora Carla Calocero Tenerelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2025 il consigliere Francesco Guarracino e uditi per le parti gli avvocati Isabella Maria Stoppani, Claudio Tuveri e Alessandro Gnazi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla domanda di accertamento della illegittimità del silenzio serbato dal comune di Santa Marinella sull'istanza – proposta dalla signora Carla Calocero Tenerelli in data 17 marzo 2023 - volta a sollecitare il controllo tardivo sulla d.i.a. prot. n. 5940 del 30 marzo 2010 presentata dai signori Maurizio Labate e Fiammetta Carena per la realizzazione di lavori di ampliamento del fabbricato di loro proprietà ubicato in località Santa Severa, via Francesco degli Albizi n. 6.

2. L'impugnata sentenza – T.a.r. per il Lazio, sez. II *quater*, n. 14645 del 18 luglio 2024 -:

a) ha dichiarato inammissibile il deposito documentale del comune effettuato in data 8 giugno 2024 (tale capo non è stato impugnato ed è coperto dalla forza del giudicato interno);

b) ha respinto le eccezioni preliminari sollevate dal comune e dai contro interessati;

c) ha ritenuto sussistente l'obbligo del comune di provvedere ex art. 19, comma 4, l. n. 241 del 1990, ad esito libero, sulla istanza presentata in data 17 marzo 2023;

d) ha compensato fra le parti le spese di lite.

3. I signori Labate e Carena - con ricorso notificato in data 17 settembre e depositato il successivo 23 settembre 2024 - hanno interposto appello, affidato a quattro autonomi mezzi di gravame (estesi da pagina 14 a pagina 17), corredato da domanda cautelare.

4. Si è costituita per resistere la signora Tenerelli, in data 26 settembre 2024, che ha illustrato le proprie difese nella memoria dell'11 ottobre 2024.

5. Nel corso del procedimento:

a) con ordinanza n. 3823 del 16 ottobre 2024 è stata respinta motivatamente la domanda cautelare con il carico delle spese di fase (1.500 euro);

b) il comune si è costituito in giudizio, in data 25 ottobre 2024, da un lato comunicando di aver dato corso al procedimento di controllo, dall'altro, rimettendosi in via principale alla giustizia e in subordine concludendo per l'accoglimento dell'appello;

c) il comune di Santa Marinella ha emanato, senza riserva alcuna dell'esito del presente giudizio, la determinazione prot. n. 2565 del 23 gennaio 2025 che ha esaminato e respinto definitivamente l'istanza di controllo presentata dalla signora Tenerelli;

d) il comune ha depositato memoria, in data 22 maggio 2025, in cui ha ribadito di aver definitivamente esaurito l'attività di riscontro procedimentale in relazione alla d.i.a. del 30 marzo 2010;

e) la difesa degli appellanti ha prodotto memoria, in data 6 giugno 2025, da un lato comunicando che la determinazione comunale del 23 gennaio 2025 era stata impugnata dalla signora Tenerelli con ricorso al T.a.r. per il Lazio allibrato al n.r.g. 3787/2025, dall'altro, insistendo per l'accoglimento del gravame.

6. Alla camera di consiglio del 24 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Preliminarmente il collegio deve prendere atto – secondo gli insegnamenti dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 2003 (successivamente, fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, n. 2829 del 2022, sez. IV, n. 1383 del 2022, sez. V, n. 6261 del 2012, sez. V, n. 3440 del 2012 cui si rinvia a mente dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a.) – degli effetti della interrelazione fra la concreta vicenda procedimentale e gli sviluppi del processo, alla stregua dei seguenti principi:

a) la circostanza che l'amministrazione soccombente abbia dato esecuzione alla sentenza di primo grado, eccedendo rispetto agli effetti della medesima sentenza, ponendo in essere un'attività provvedimentale definitiva, senza clausole di riserva o condizioni, costituisce un evento impeditivo del giudizio che rende improcedibile l'appello proposto da quest'ultima e a *fortiori* quello del controinteressato, originario litisconsorte necessario, parimenti soccombente;

b) qualora sia emanato un provvedimento espresso nel corso di un giudizio sul silenzio inadempimento, si configura parimenti un evento impeditivo del giudizio che sopravviene nel corso del processo di secondo grado; nel qual caso si dovrà distinguere fra la posizione dell'originario ricorrente - a seconda che sia soccombente (e quindi appellante), ovvero vincitore (e quindi appellato) - e, specularmente, quella del controinteressato in primo grado; ne consegue il venir meno, nel corso del giudizio di appello di una condizione dell'azione (l'interesse ad agire) e per tale ragione il ricorso di primo grado diviene improcedibile ex art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a. con la conseguente riforma della sentenza impugnata;

c) il riconoscimento del bene della vita sopraggiunto in grado di appello in favore della parte ricorrente vittoriosa in primo grado (anche se conseguito per il tramite di un giudicato, ovvero di una sopravvenienza normativa), comporta la declaratoria di cessata materia del contendere ex art. 34, comma 5, c.p.a., ovvero di improcedibilità del ricorso di primo grado, a seconda che l'Amministrazione resistente operi il ritiro del provvedimento impugnato in prime cure con effetti *ex tunc* ovvero *ex nunc*.

7.1. Nel caso di specie:

a) l'amministrazione ha dato corso alla esecuzione della sentenza impugnata in modo definitivo, senza apporre condizioni o eccezioni connesse agli esiti del presente giudizio;

b) i signori Carena e Labate (originari contro interessati in prime cure e attuali appellanti), non hanno introdotto in primo grado alcuna autonoma domanda (con ricorso incidentale) sicché non dispongono del rapporto processuale originario;

c) il bene della vita non è stato conseguito con effetti *ex tunc* dalla originaria ricorrente posto che è stato sì emanato un provvedimento espresso sulla istanza di controllo tardivo ma di contenuto negativo.

8. In conclusione, il ricorso di primo grado deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

9. Sussistono eccezionali ragioni – tenuto conto dell'andamento del processo e della novità e complessità delle questioni sottese - per compensare integralmente fra tutte le parti costituite le spese di ambedue i gradi di giudizio, ferme restando a carico degli appellanti in solido fra loro, ex art. 57 c.p.a., le spese della fase cautelare.

Ai fini del pagamento del contributo unificato deve ritenersi la soccombenza, in relazione al primo grado di giudizio, del comune di Santa Marinella, in relazione al secondo grado, degli appellanti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

a) in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara improcedibile il ricorso di primo grado (n.r.g. 3922/2024);

b) dichiara integralmente compensate fra le parti le spese di ambedue i gradi di giudizio, ferme restando a carico degli appellanti, in solido fra loro, quelle della fase cautelare liquidate in euro 1.500 (millecinquecento);

c) dichiara la soccombenza, ai fini del pagamento del contributo unificato, in relazione al primo grado di giudizio, del comune di Santa Marinella, in relazione al secondo grado, degli

appellanti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere