

Azioni di condanna e integrazione del contraddittorio nei confronti del beneficiario dell'atto illegittimo

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 4-2-2026

Ai sensi dell'art. 41, comma 2, ultimo periodo, c.p.a., qualora sia proposta un'azione di condanna, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì ai beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'art. 102 c.p.c. (litisconsorzio necessario), e, in caso contrario, il giudice provvede ai sensi dell'art. 49 c.p.a. (integrazione del contraddittorio).

Guida alla lettura

La **pronuncia n. 9242/2025** della quinta Sezione del Consiglio di Stato scaturisce dalla proposizione di una domanda di risarcimento del danno, nei confronti del Ministero dell'Interno, derivante dalla ritardata immissione del ricorrente nella carica di consigliere regionale per un errore (commesso e accertato in separato giudizio) compiuto nell'attribuzione delle preferenze nel corso delle operazioni elettorali, assegnate ad altra candidata risultata perciò vittoriosa.

Il TAR ha respinto la domanda attorea escludendo la verificazione di un danno, sia quale danno patrimoniale, sia quale danno all'immagine, sia, infine, quale danno da perdita di *chance* di futura rielezione.

A fronte dell'appello proposto dal consigliere, il Consiglio di Stato ha rilevato, in via pregiudiziale, il **difetto di contraddittorio** nel corso del giudizio di primo grado.

Invero, l'**art. 41, secondo comma, ultimo periodo, c.p.a.** prevede che *“qualora sia proposta azione di condanna, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì agli eventuali beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'articolo 102 del codice di procedura civile; altrimenti il giudice provvede ai sensi dell'articolo 49”*.

Il Collegio chiarisce come la **lettera della disposizione non circoscrive le ipotesi di litisconsorzio necessario ad una specifica categoria di atto illegittimo o ad una delle giurisdizioni del giudice amministrativo**.

Ne deriva che la **regola** ivi prevista opera in **tutte le ipotesi di giurisdizione amministrativa** (esclusiva, di legittimità e di merito) laddove venga proposta, nei confronti della Pubblica Amministrazione, **un'azione di condanna**, quale è quella risarcitoria, che trova il suo fondamento in un atto da cui ha tratto beneficio un altro soggetto.

Oltre all'**argomento testuale**, il Collegio spende anche l'**argomento teleologico**, dato dal fatto che il contraddittorio nei confronti del beneficiario dell'atto lesivo è coerente con la

possibilità per la P.A. di proporre l'**azione di regresso** nei confronti del soggetto beneficiato dall'atto illegittimo, evitando così conflitti tra giudicati e consentendo, nel contempo, che il giudicato in ordine all'illecito civile si formi nei confronti di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in qualità di responsabili o corresponsabili.

In conclusione, poiché l'**azione risarcitoria** proposta trova il suo **fondamento in un atto della cui erroneità ha beneficiato un altro soggetto**, la stessa ricade nell'ambito applicativo dell'art. 41, secondo comma, ultimo periodo, c.p.a., che prevede in tal caso un'ipotesi di **litisconsorzio necessario**; in mancanza, va rilevato, anche d'ufficio e in ogni stato e grado del processo, il **difetto di contraddittorio** con conseguente **nullità della sentenza** appellata e **rimessione della causa in primo grado** ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

Pubblicato il 25/11/2025

N. 09242/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05217/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5217 del 2024, proposto da Gino Giorgetti, rappresentato e difeso dagli Avvocati Franco Gagliardi La Gala e Luigi Petrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ufficio Centrale Circoscrizionale del Tribunale di Potenza, Ufficio Centrale Regionale presso la Corte D'Appello di Potenza, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Regione Basilicata, non costituita in giudizio;

***per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata
(Sezione Prima) n. 00732/2023, resa tra le parti;***

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Francesca Picardi e udito per l'appellante principale l'Avvocato Gagliardi La Gala, anche in sostituzione dell'Avvocato Petrone;;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gino Giorgetti ha convenuto in giudizio il Ministero dell'Interno per ottenere il risarcimento del danno derivante dalla ritardata immissione nella carica di consigliere regionale, a decorrere dal 29 novembre 2022 invece che dal 27 gennaio 2020, per l'errore commesso (ed accertato all'esito del contenzioso instaurato) dall'Ufficio centrale circoscrizionale del Tribunale di Potenza, consistente nell'aggiunta, nelle operazioni elettorali della Regione Basilicata, alla candidata Carmela Carlucci di 18 preferenze e nella omessa attribuzione alla propria persona di 8 delle preferenze ricevute - danno consistente nella perdita delle indennità mensili lorde di euro 6.600,00 e, quale Vice-Presidente della 3° commissione permanente, di euro 450,00, nel danno da immagine e nella sofferenza e turbe-psichica per il mancato esercizio di un diritto costituzionale. La domanda è stata notificata anche all'Ufficio centrale circoscrizionale del Tribunale di Potenza, all'Ufficio centrale regionale presso la Corte di appello di Potenza, alla Regione Basilicata.

2. Il T.a.r. ha rigettato la domanda. In primo luogo ha escluso il danno patrimoniale, da un lato, richiamando l'orientamento giurisprudenziale, secondo cui la corresponsione di tali somme è correlata all'effettivo svolgimento delle relative funzioni e, dall'altro lato, evidenziando che il ricorrente non ha allegato alcunché relativamente all'impossibilità di espletare le ordinarie attività. In ordine al danno all'immagine, ha negato la configurabilità di tale pregiudizio in conseguenza dell'errore dell'ufficio elettorale - non solo in astratto, ma anche in concreto in relazione agli asseriti pregiudizi lamentati (l'allontanamento dall'originario gruppo, la campagna di stampa, le recriminazioni dei collaboratori). Ha ritenuto del tutto ipotetica ed, allo stato, priva di concretezza la possibile "non rielezione" nella futura tornata elettorale (prospettata come perdita di chance). Nella sentenza impugnata si è, infine, valorizzata la condotta del ricorrente, che ha omesso di azionare i rimedi apprestati dall'ordinamento per la tutela della sua posizione giuridica (in particolare, nel primo giudizio instaurato da Carmela Carlucci, che ha determinato il suo superamento da parte di tale candidata, l'odierno ricorrente si è limitato a segnalare le erroneità delle preferenze attribuite in modo inammissibile, solo con una memoria e non con un ricorso incidentale): "comportamento ... idoneo . a interrompere il nesso causale tra condotta di controparte e l'evento di danno lamentato, così come previsto dall'art. 1227, richiamato dall'art. 30 cod. proc. amm." (all'ultima pagina si legge che "la mancata proposizione del ricorso incidentale, ad avviso del Collegio, costituisce comportamento apprezzabile ai fini della esclusione del danno, laddove si appuri, alla stregua del giudizio di causalità ipotetica, che le condotte attive trascurate non avrebbero implicato un sacrificio significativo e avrebbero verosimilmente inciso in senso preclusivo sul perimetro del danno").

3. Avverso tale sentenza l'originario ricorrente ha proposto appello, deducendo: 1) il mal governo delle risultanze processuali e l'applicazione di principi giurisprudenziali non pertinenti con riferimento all'indennità di carica, riferiti ad ipotesi caratterizzate dallo scioglimento dell'intero Consiglio comunale o, comunque, da gravi condotte dell'eletto (di rilevanza penale), senza tenere conto di precedenti di segno opposto, che riconoscono il danno, nonostante il mancato espletamento dell'attività pubblica, visto che tale omissione integra appunto il pregiudizio subito; 2) il mal governo delle risultanze processuali e l'applicazione di principi giurisprudenziali non pertinenti con riferimento al danno all'immagine, visto che la mancata immediata proclamazione ha alterato la propria identità e forza politica ed ha reso necessaria la scelta politica di allontanamento dell'originario gruppo politico, all'interno del quale la vicenda ha determinato isolamento ed ostracismo nei propri confronti; 3) il mal governo delle risultanze processuali e l'applicazione di principi giurisprudenziali non pertinenti con riferimento alla perdita di chance, che non esige la certezza, ma la mera possibilità. L'appellante ha, inoltre, evidenziato che l'errore è emerso solo grazie all'ammissione operata dalla Commissione Provinciale, ma è stato originariamente negato dall'Ufficio regionale e dal T.a.r., per cui si è reso necessario l'intervento del Consiglio di Stato, rivelandosi, quindi, inesatta l'argomentazione secondo cui la tempestiva attivazione dei rimedi giurisdizionali avrebbe evitato il danno.

4. Il Ministero costituitosi ha concluso per il rigetto dell'appello, proponendo in via subordinata appello incidentale diretto ad ottenere la declaratoria della sua carenza di legittimazione passiva, essendo unico legittimato passivo l'ente territoriale a cui sono riconducibili le elezioni in esame.

DIRITTO

5. In via pregiudiziale occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, ultimo periodo, c.p.a., qualora sia proposta un'azione di condanna, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì ai beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'art. 102 c.p.c. (litisconsorzio necessario), e che, in caso contrario, il giudice provvede ai sensi dell'art. 49 c.p.a. (integrazione del contraddittorio).

5.1. Nel presente giudizio risulta proposta un'azione risarcitoria, che è un'azione di condanna. Tale azione risarcitoria origina dalla proclamazione degli eletti nelle ultime elezioni della Regione Basilicata e più precisamente dall'errore commesso (ed accertato all'esito del contenzioso instaurato) dall'Ufficio centrale circoscrizionale del Tribunale di Potenza, consistente nell'aggiunta di alcune preferenze ad altra candidata, che si è, a sua volta, attivata in giudizio per ottenere la propria proclamazione in luogo di quella dell'odierno appellante/ricorrente.

L'art. 41, secondo comma, ultimo periodo, c.p.a. non circoscrive l'ipotesi di litisconsorzio necessario individuata né ad una specifica categoria di atto illegittimo né ad una delle giurisdizioni del giudice amministrativo, per cui la regola opera in tutte le ipotesi di giurisdizione del giudice amministrativo (esclusiva, di legittimità e di merito), laddove sia proposta nei confronti della Pubblica Amministrazione un'azione di condanna, quale quella risarcitoria, che trova il suo fondamento in un atto da cui ha tratto beneficio un altro soggetto. Del resto, ciò è coerente con la ratio della regola, che, tenuto conto della possibile proposizione di un'azione di regresso da parte dell'Amministrazione nei confronti del soggetto beneficiato dall'atto illegittimo, tende ad evitare conflitti, anche solo logici, di giudicato, oltre che ad accelerare la formazione del giudicato in ordine all'illecito civile nei confronti di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in tale illecito, quali responsabili o corresponsabili.

Da tali premesse deriva che la controversia in esame, in cui l'azione risarcitoria trova il suo fondamento in un atto della cui erroneità ha beneficiato un altro soggetto (il quale, peraltro, ha, a sua volta, agito in giudizio per la correzione dei risultati elettorali), ricade nell'ambito applicativo dell'art. 41, secondo comma, ultimo periodo, c.p.a.

5.2. Il difetto di contraddittorio deve essere rilevato anche di ufficio in ogni stato e grado del processo (v., tra le altre, Ad. Plenaria, 25 marzo 1996, n. 2, secondo cui, in difetto di una specifica pronuncia sul punto da parte del giudice di primo grado, ben può il giudice d'appello esaminare anche d'ufficio la questione dell'integrità del contraddittorio; Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10948, secondo cui il motivo d'appello concernente il difetto del contraddittorio è ammissibile, benché si tratti di vizio non dedotto in primo grado, trattandosi di questione che comunque sarebbe rilevabile d'ufficio anche in sede di appello, fermo restando l'obbligo di indicarla alle parti ex art. 73, comma 3, c.p.a., come avvenuto all'udienza del 20 novembre 2025; v., da ultimo, anche Cass., Sez. 6-3, 2 dicembre 202, n. 38024 e Cass., S.U., 29 agosto 2025, n. 24172).

Né può trovare applicazione l'art. 49, secondo comma, c.p.a., considerato che, nel caso di specie, da un lato, né il ricorso introduttivo del giudizio né l'appello (principale e incidentale)

sono manifestamente irricevibili, inammissibili, improcedibili o infondati e, dall'altro lato, che il giudice di primo grado non ha provveduto con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

Dal difetto di contraddittorio nel giudizio di primo grado deriva la nullità della sentenza appellata e la rimessione della causa al primo grado, ai sensi dell'art. 105 c.p.a. (Cons. Stato, Sez. III, 17 settembre 2021, n. 6321).

6. In conclusione, la sentenza impugnata va annullata, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., in conseguenza della mancata integrazione del contraddittorio in una ipotesi di litisconsorzio necessario e la causa deve essere rimessa dinanzi al T.a.r. per la Basilicata presso cui il giudizio dovrà essere riassunto, ai sensi dell'art. 105, comma 3, c.p.a., nel termine perentorio di novanta giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione della presente sentenza.

La peculiarità della vicenda e la pronuncia soltanto in rito giustificano la compensazione tra le parti delle spese processuali dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, annulla la sentenza impugnata ai sensi dell'art. 105 c.p.a. e rimette la causa dinanzi al T.a.r. per la Basilicata, con termine per la riassunzione di novanta giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione della presente sentenza.

Compensa tra le parti le spese di lite dei due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore