

Sulla conversione dell'azione di annullamento in azione di accertamento della illegittimità dell'atto annullato in autotutela

di Maddalena De Rosa

Data di pubblicazione: 17-4-2026

“ «deve ritenersi che la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento derivi non già dall'ottemperanza alla diffida, bensì dal successivo atto di ritiro della stessa, a condizione di interpretare e qualificare tale atto come annullamento d'ufficio», con il quale l'ARPAE ha esercitato «un potere di secondo grado finalizzato a rimuovere l'atto in precedenza adottato» (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

.. Tale qualificazione dell'atto di ritiro comporta la necessità di convertire, ex art. 32, co. 2, cod. proc. amm., la domanda di annullamento del medesimo, contenuta nei secondi motivi aggiunti (alla quale la ricorrente non avrebbe interesse, visto il contenuto sostanzialmente favorevole del provvedimento), in domanda di mero accertamento dell'illegittimità del provvedimento, nella parte in cui, pur eliminando le precedenti diffide, ne conferma la legittimità: «in effetti, la parte si duole del fatto che l'amministrazione non abbia adottato un formale provvedimento di autotutela con la relativa motivazione in ordine all'illegittimità della diffida, che invece viene formalmente confermata nella sua legittimità. Sussiste quindi un interesse ad accertare tale illegittimità non solo ai fini risarcitori ma anche conformativi della futura attività ispettiva dell'ARPA» (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996)”

Guida alla lettura

La controversia decisa dal Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, prende le mosse da un ricorso proposto da una società agricola avverso il provvedimento di diffida, emesso, a seguito di una ispezione, dall'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna (ARPAE), ex art. 29-decies, co. 9, lett. a), d.lgs. 152/2006, per violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA .

Durante il giudizio di primo grado, a seguito di una ulteriore ispezione, viene adottato un successivo atto di diffida ex art. 29-decies, co. 9, lett. a), d.lgs. 152/2006, per violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA, impugnato anch'esso dalla ricorrente con motivi aggiunti.

Frattanto, onde non incorrere nella revoca dell'autorizzazione dell'AIA e nella chiusura dell'attività, la società ottempera ai due atti di diffida, procedendo alla pulizia e al ripristino delle piazzole, mentre, sempre nelle more del giudizio, l'ARPAE archivia i procedimenti sanzionatori scaturiti dai due verbali di contestazione elevati a seguito dei sopralluoghi, e, successivamente, con ulteriore provvedimento del 18 luglio 2022, anche questo impugnato con un secondo atto per motivi aggiunti, l'ARPAE ritira le due diffide, in conseguenza della

loro esecuzione da parte della società.

La ricorrente sostiene invero che l'amministrazione, anziché ritirare le diffide in ragione dell'ottemperanza alle medesime, le avrebbe dovute annullare in autotutela per insussistenza della violazione originariamente riscontrata, visto anche che, frattanto, la stessa amministrazione aveva archiviato i procedimenti sanzionatori sul presupposto dell'infondatezza delle contestazioni mosse alla società.

Il giudice di primo grado respinge l'impugnazione sostenendo, *in primis*, che la carente manutenzione e pulizia delle aree cortilizie, riscontrata durante le visite ispettive, fosse sufficiente a integrare la violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA, e quindi che non sussistessero i presupposti per l'annullamento in autotutela degli atti di ritiro delle diffide, essendo queste immuni da vizi di illegittimità. Infine, data la riscontrata infondatezza delle domande di annullamento, il TAR respinge altresì la domanda risarcitoria.

Il Consiglio di Stato ribalta la decisione del TAR, sottolineando due passaggi essenziali, che rendono tale pronuncia, aldilà della particolare specificità del caso concreto, meritevole di attenzione.

La pronuncia permette di soffermarsi innanzitutto **sul potere di riqualificazione attribuito al Giudice amministrativo sia dell'atto impugnato, sulla base del suo contenuto sostanziale, prescindendo dal *nomen juris*, sia della domanda proposta dalla parte, che, sussistendone i presupposti, può essere dal giudice convertita in altra, come previsto espressamente dall'art. 32 CPA.**

Nella fattispecie, **il Collegio riqualifica l'azione di annullamento degli atti di ritiro, emanati dalla Agenzia, in azione di accertamento della illegittimità dei medesimi ai fini del risarcimento del danno, previa riqualificazione degli atti di "ritiro" in atti di annullamento in autotutela.**

Come evidenziato dal Consiglio di Stato in una delle numerose precedenti pronunce (Cons. Stato, Sez V, 0 marzo 2023 n. 2801/2023), ***“la qualificazione degli atti amministrativi oggetto di giudizio spetta al giudice amministrativo (Cons. Stato, V, 3 agosto 2022, n. 6821; VI, 26 novembre 2021, n. 7913; V, 4 ottobre 2021, n. 6606), potere ufficioso che non è vincolato né dell'intitolazione dell'atto né tanto meno dalle deduzioni delle parti in causa (Cons. Stato, V, 5 giugno 2018, n. 3387), dovendo l'esatta qualificazione di un provvedimento essere effettuata solo alla luce del suo effettivo contenuto e della sua causa reale, e anche a prescindere dal nomen iuris formalmente attribuito dall'amministrazione, con la conseguenza che l'apparenza derivante da una terminologia eventualmente imprecisa o impropria, utilizzata nella formulazione testuale dell'atto stesso, non è vincolante né può prevalere sulla sostanza, e inoltre neppure determina di per sé un vizio di legittimità dell'atto, purché ovviamente sussistano i presupposti formali e sostanziali corrispondenti al potere effettivamente esercitato (Cons. Stato, V, 28 agosto 2019, n. 5921; IV, 18 settembre 2012, n. 4942).*”**

Nella pronuncia in commento, quindi, **il Collegio, in applicazione dei detti principi, dopo aver proceduto alla esatta qualificazione degli atti di ritiro, ritenendoli sostanzialmente**

atti di annullamento in autotutela, in applicazione dell'art. 32, comma 2 CPA, riqualifica l'azione in base ai suoi elementi sostanziali, disponendo la conversione dell'azione proposta, da annullamento in accertamento della illegittimità dell'atto per fini risarcitori.

Anche in tal senso, la prospettiva in cui sembra muoversi il legislatore del Codice del Processo amministrativo è **l'eliminazione di ogni tipo di formalismo**, dando prevalenza, con la previsione dell'art. 32, comma 2, cit., alla sostanza delle domande proposte dalle parti, piuttosto che al *nomen* utilizzato dai ricorrenti, anche tenendo conto di possibili circostanze sopravvenute nel corso del processo, che rendano utile per le stesse parti la riqualificazione e la conversione della domanda, nell'ottica del **principio di effettività della tutela**, purché ne sussistano comunque i presupposti, quindi nel rispetto dei termini e delle forme previste.

Espressa attuazione di tale principio è ravvisabile proprio nell'art. 34, comma 3 CPA.

Quando, infatti, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, come nella fattispecie esaminata, il Giudice accerta l'illegittimità dell'atto, laddove vi sia interesse al risarcimento.

Nel caso - quindi - di tempestiva impugnazione del provvedimento amministrativo, che, tuttavia, nel corso del giudizio, esaurisca i suoi effetti, ovvero quando non vi sia più interesse alla rimozione dell'atto, il ricorrente può comunque trarre utilità dall'accertamento dell'illegittimità del provvedimento, al fine di ottenere il risarcimento del danno. In questo caso, è la stessa norma a prevedere espressamente il potere del giudice di procedere alla conversione dell'azione di annullamento in azione di accertamento.

Tale espressa previsione conferma ulteriormente la validità di quella tesi, peraltro maggioritaria in dottrina, dell'ammissibilità dell'azione di accertamento anche nel processo amministrativo, benché non contemplata in via generale dal Codice.

Pubblicato il 22/07/2025

N. 06484/2025REG.PROV.COLL.

N. 09098/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9098 del 2023, proposto dalla Società agricola alimentare s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maddalena Aldegheri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna (ARPAE), la Provincia di Forlì-Cesena, il Comune di Cesena e l'Azienda USL della Romagna, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per l'Emilia Romagna, sede di Bologna, Sez. II, 11 maggio 2023, n. 289, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento del provvedimento dell'ARPAE dell'8 gennaio 2018, di diffida al rispetto della prescrizione n. 52 dell'autorizzazione integrata ambientale n. 415/2013, del provvedimento dell'ARPAE dell'11 ottobre 2018, recante ulteriore diffida al rispetto della suddetta prescrizione, e della determinazione dell'ARPAE del 18 luglio 2022, di ritiro degli atti di diffida, nonché per il risarcimento dei danni e per la condanna dell'ARPAE ex art. 26 cod. proc. amm.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società agricola alimentare s.r.l. è titolare di un'autorizzazione integrata ambientale (AIA n. 415/2013) relativa a un allevamento avicolo, la quale, tra le altre cose, prescrive che «[t]utte le strutture, gli impianti e le aree cortilizie adiacenti ai capannoni dovranno essere mantenute in buone condizioni operative e di pulizia, al fine di garantire l'accesso alle zone che periodicamente verranno ispezionate individuando il personale responsabile delle ispezioni e manutenzioni» (prescrizione n. 52 dell'AIA).

1.1. A seguito di un accesso ispettivo, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale dell'Emilia Romagna (ARPAE) ha rilevato che «[l]e strutture, gli impianti e le aree cortilizie adiacenti ai capannoni non sono in buone condizioni operative e di pulizia: le piazzole

destinate al carico-scarico dei polli e alla movimentazione delle lettieri esauste si presentano in cattive condizioni di manutenzione con aree ammalorate e/o non lisce, tali da rendere difficili le operazioni di pulizia a secco. Per questo motivo non è stata rispettata la prescrizione n. 52 dell'AIA» (rapporto della visita ispettiva dell'ARPAE del 29 settembre 2017). Sulla base del rapporto ispettivo, l'ARPAE ha provveduto, da un lato, a elevare un verbale di contestazione di violazione amministrativa ex art. 29-quattordicesimo d.lgs. 152/2006 e, dall'altro lato, a emettere un provvedimento di diffida ex art. 29-decimo, co. 9, lett. a), d.lgs. 152/2006 al rispetto della prescrizione n. 52 dell'AIA, mediante la pulizia e il ripristino delle piazzole esterne, recante altresì l'avvertimento che, nel caso di inottemperanza, si sarebbe proceduto alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto.

Il provvedimento di diffida è stato impugnato dalla società dinanzi al T.A.R. Emilia Romagna, sede di Bologna, lamentando, principalmente, che non vi fosse stata alcuna violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA. La società ha anche domandato la condanna dell'ARPAE al risarcimento dei danni conseguenti al provvedimento illegittimo e al pagamento della sanzione ex art. 26 cod. proc. amm.

1.2. A seguito di un ulteriore sopralluogo del 21 settembre 2018, l'ARPAE ha elevato un nuovo verbale di contestazione di violazione amministrativa e ha adottato un secondo atto di diffida.

La Società agricola alimentare s.r.l. ha impugnato il secondo atto di diffida con motivi aggiunti.

1.3. Nel mentre, onde non incorrere nella revoca dell'AIA e nella chiusura dell'attività, la società ha ottemperato ai due atti di diffida, procedendo alla pulizia e al ripristino delle piazzole.

1.4. Nelle more del giudizio, con ordinanze del 25 marzo 2019 e del 29 dicembre 2021, l'ARPAE ha archiviato i procedimenti sanzionatori scaturiti dai due verbali di contestazione elevati a seguito dei sopralluoghi, in ragione dell'infondatezza dei rilievi relativi all'inosservanza della prescrizione n. 52.

1.5. Successivamente, con provvedimento del 18 luglio 2022, l'ARPAE ha ritirato le due diffide, in conseguenza della loro esecuzione da parte della società.

Anche questo provvedimento è stato impugnato dinanzi al T.A.R., con un secondo atto di motivi aggiunti, nel quale la società ha lamentato che l'amministrazione, anziché ritirare le diffide in ragione dell'ottemperanza alle medesime, le avrebbe dovute annullare in autotutela per insussistenza della violazione originariamente riscontrata, visto anche che, frattanto, la stessa amministrazione aveva archiviato i procedimenti sanzionatori sul presupposto dell'infondatezza delle contestazioni mosse alla società.

2. Costituendosi nel giudizio, l'ARPAE ha eccepito l'improcedibilità delle impugnazioni avverso le diffide, in quanto ormai eseguite, e l'improcedibilità (rectius, l'inammissibilità) dell'impugnazione dell'atto di ritiro, in quanto meramente ricognitivo dell'intervenuta esecuzione delle diffide.

3. Con sentenza n. 289 dell'11 maggio 2023, non notificata, il T.A.R. Emilia Romagna, assorbite le eccezioni dell'ARPAE, ha respinto i gravami, ritenendoli infondati.

3.1. In sintesi, il giudice di primo grado ha ritenuto che la carente manutenzione e pulizia delle aree cortilizie, riscontrata durante le visite ispettive, fosse sufficiente a integrare la violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA, ancorché tale situazione non avesse impedito l'espletamento delle ispezioni, né avesse generato rischi ambientali.

3.2. Il T.A.R. ha, per l'effetto, respinto l'impugnazione dell'atto di ritiro delle diffide, ritenendo che, dato che le diffide erano immuni da vizi di illegittimità, non vi fossero i presupposti per il loro annullamento in autotutela. Inoltre, il giudice ha escluso che l'archiviazione dei procedimenti sanzionatori potesse attestare l'illegittimità degli atti di diffida, vista l'autonomia dei due poteri amministrativi.

3.3. Infine, data la riscontrata infondatezza delle domande di annullamento, il T.A.R. ha respinto la domanda risarcitoria.

4. Con ricorso ritualmente notificato il 15 novembre 2023 e depositato il 17 novembre 2023, la Società agricola alimentare s.r.l. ha appellato la sentenza, per quattro motivi di diritto.

4.1. Con il primo motivo di appello, ha contestato le motivazioni in base alle quali il giudice ha ritenuto legittimi gli atti di diffida. In senso contrario, l'appellante ha sostenuto che la prescrizione n. 52 dell'AIA imponga la manutenzione e la pulizia dei cortili solo al fine di consentire l'accesso degli operatori durante le ispezioni e che, pertanto, nessuna violazione potesse riscontrarsi nel caso di specie visto che, in sede di sopralluogo, gli operatori non avevano avuto alcun problema a procedere agli accertamenti. L'appellante ha, inoltre, evidenziato come questa interpretazione sia stata fatta propria dalla stessa ARPAE, in sede di archiviazione dei procedimenti sanzionatori.

4.2. Con il secondo motivo di appello, la società ha contestato il rigetto dell'impugnazione dell'atto di ritiro delle diffide. Ad avviso dell'appellante, dopo l'archiviazione dei procedimenti sanzionatori, l'ARPAE avrebbe dovuto annullare in autotutela le diffide e non semplicemente ritirarle sulla scorta della loro ottemperanza. L'autonomia del procedimento sanzionatorio e del procedimento di diffida, come valorizzata dal T.A.R., non sarebbe sufficiente a giustificare due esiti procedurali opposti a fronte della medesima situazione fattuale.

4.3. Con il terzo motivo di appello, la società esponente ha lamentato che il giudice di primo grado abbia omesso di pronunciarsi sulla censura rivolta all'atto di ritiro della diffida per omessa comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado.

4.4. Infine, con il quarto motivo di appello, la società ha chiesto la riforma della sentenza di primo grado anche in relazione alla domanda di risarcimento del danno, nonché alle domande di condanna al pagamento della sanzione per "lite temeraria" ex art. 26 cod. proc. amm. e alla refusione delle spese processuali.

5. L'ARPAE, ritualmente evocata, non si è costituita nel giudizio di appello.

6. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 5 giugno 2025, in vista della quale la società ricorrente, con memoria depositata il 14 maggio 2025, ha rinunciato alla domanda di condanna ex art. 26 cod. proc. amm.

7. L'appello è fondato, nei limiti di seguito esposti. A tal riguardo, ai sensi di cui all'art. 88, co. 1, lett. d), cod. proc. amm., si richiama il precedente di Sezione che ha deciso un caso analogo al presente e dalle cui considerazioni non vi è motivo di discostarsi: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996.

7.1. Ebbene, le domande di annullamento delle diffide, contenute nel ricorso introduttivo e nel primo atto di motivi aggiunti proposti in primo grado, sono divenute improcedibili, vista la sopraggiunta adozione del provvedimento di ritiro. È quindi fondata l'eccezione sollevata dall'ARPAE in primo grado, ancorché l'improcedibilità dei gravami non derivi – come sostenuto dall'amministrazione resistente – dall'esecuzione delle diffide, bensì dal loro successivo ritiro ad opera dell'autorità: «deve ritenersi che la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento derivi non già dall'ottemperanza alla diffida, bensì dal successivo atto di ritiro della stessa, a condizione di interpretare e qualificare tale atto come annullamento d'ufficio», con il quale l'ARPAE ha esercitato «un potere di secondo grado finalizzato a rimuovere l'atto in precedenza adottato» (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

7.2. Tale qualificazione dell'atto di ritiro comporta la necessità di convertire, ex art. 32, co. 2, cod. proc. amm., la domanda di annullamento del medesimo, contenuta nei secondi motivi aggiunti (alla quale la ricorrente non avrebbe interesse, visto il contenuto sostanzialmente favorevole del provvedimento), in domanda di mero accertamento dell'illegittimità del provvedimento, nella parte in cui, pur eliminando le precedenti diffide, ne conferma la legittimità: «in effetti, la parte si duole del fatto che l'amministrazione non abbia adottato un formale provvedimento di autotutela con la relativa motivazione in ordine all'illegittimità della diffida, che invece viene formalmente confermata nella sua legittimità. Sussiste quindi un interesse ad accertare tale illegittimità non solo ai fini risarcitori ma anche conformativi della futura attività ispettiva dell'ARPA» (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

A tal proposito, occorre constatare l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del secondo atto di motivi aggiunti, sollevata dall'ARPAE nel primo grado di giudizio. L'atto di ritiro, infatti, non è meramente ricognitivo delle precedenti diffide, ma mira specificamente a eliminarle, sebbene confermandone la legittimità originaria.

Ebbene, la domanda di accertamento è fondata, «in quanto l'illegittimità della diffida è riconosciuta dalla stessa ARPA con l'atto di archiviazione e poi sostanzialmente confermata con l'atto di ritiro da qualificarsi come annullamento in autotutela» (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

7.3. A quanto sopra consegue l'assorbimento del terzo motivo di appello, volto a censurare l'atto di ritiro delle diffide per un vizio formale.

7.4. In relazione al quarto motivo di appello, concernente le domande di condanna, si osserva che la domanda risarcitoria va respinta in quanto formulata in via generica, senza illustrazione

dei danni asseritamente patiti, e che la parte appellante ha rinunciato alla domanda di condanna alla somma equitativamente determinata ex art. 26 cod. proc. amm.

8. Deve, invece, disporsi la condanna alle spese dell'ARPAE per il doppio grado di giudizio, in applicazione dell'ordinario criterio di regolamentazione delle spese di lite fondato sulla regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo e il primo atto di motivi aggiunti proposti in primo grado avverso le diffide;
- previa conversione della domanda di annullamento proposta con il secondo atto di motivi aggiunti in domanda di mero accertamento dell'illegittimità provvedimentoale, la accoglie, dichiarando l'illegittimità dell'atto impugnato, nella parte in cui conferma le precedenti diffide;
- respinge la domanda di risarcimento del danno;
- dà atto della rinuncia alla domanda di condanna ex art. 26 cod. proc. amm.;
- condanna l'ARPAE al pagamento delle spese di lite per il doppio grado di giudizio, liquidate in euro 8.000 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore