

### 17.2.1. Facoltà di scelta tra motivi aggiunti (impropri) e ricorso autonomo. casi di obbligatorietà dei motivi aggiunti

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, proprio in ragione della loro astratta capacità di generare un rapporto processuale a sé stante, i motivi aggiunti impropri costituiscono una facoltà e non un obbligo, sicché al loro posto può essere esperito un autonomo ricorso<sup>235</sup>, fermo restando che, ai sensi dell'art. 43, comma 3, c.p.a., nell'ipotesi in cui una domanda nuova venga introdotta con ricorso separato, il giudice può provvedere alla **riunione ex art. 70 c.p.a.**<sup>236</sup>. Costituisce eccezione alla regola la disposizione di cui all'art. 120, comma 5, c.p.a., a mente del quale, nelle controversie concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, i nuovi atti attinenti la procedura per cui è causa devono essere sempre impugnati con motivi aggiunti<sup>237</sup>.

## 18. I contenuti e i requisiti formali dei motivi aggiunti

In forza del richiamo alla disciplina del ricorso contenuto nell'art. 43, comma 1, c.p.a., si applicano ai motivi aggiunti le disposizioni di cui all'art. 40 c.p.a., per quanto concerne i contenuti e i requisiti formali, salve le precisazioni che si svolgeranno di seguito.

### 18.1. Non necessità di un'autonoma ed ulteriore procura alle liti. precisazioni

Non occorre di regola il conferimento di autonoma procura alle liti, in quanto quella rilasciata per la proposizione del ricorso principale o incidentale si presume conferita anche per i motivi aggiunti, salvo che in essa sia diversamente disposto (art. 24 c.p.a.)<sup>238</sup>. Va comunque ricordato che, per quanto

---

*presentati (ovvero i **motivi aggiunti**) non siano effettivamente distinti o non costituiscano un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia pendente*".

<sup>235</sup> *Ex plurimis*, Tar Lazio, Roma, Sez. III-ter, 1 aprile 2004, n. 2987; Tar Campania, Salerno, Sez. II, 13 luglio 2010, n. 10321; Tar Molise, Sez. I, 27 gennaio 2010, n. 101.

<sup>236</sup> Cons. St., Sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5197; Tar Molise, Sez. I, 8 aprile 2016 n. 163.

<sup>237</sup> Anche in tal caso, peraltro, la giurisprudenza ha escluso l'inammissibilità del ricorso autonomo proposto in luogo dei motivi aggiunti, "*ben potendosi sanare la violazione attraverso la richiesta di trattazione congiunta del nuovo ricorso con il ricorso precedentemente proposto*" (Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez., I, 4 aprile 2014, n. 319).

<sup>238</sup> Si ricorda che il patrocinio non è necessario nei casi in cui il ricorrente sia egli stesso un legale in grado di difendersi in proprio (art. 22, comma 3) o si avvalga della facoltà di stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore, prevista dall'art. 23 in materia di accesso e trasparenza amministrativa, in materia elettorale e nei giudizi relativi al diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati Membri.

riguarda i motivi aggiunti impropri, sia la conversione di questi ultimi in ricorso autonomo, sia la loro sopravvivenza a vicende estintive o patologiche del ricorso principale, dipendono anche dall'autosufficienza formale dei motivi aggiunti: ciò, secondo parte della dottrina, rende consigliabile, in prospettiva cautelativa, l'acquisizione di una nuova procura ogniqualvolta si intenda proporre motivi aggiunti impropri, pur alla luce dell'art. 24 del Codice<sup>239</sup>. Per le stesse ragioni, e nel caso di persone giuridiche, la giurisprudenza ha talvolta ritenuto necessaria una nuova procura allorché, dopo la proposizione del ricorso principale, sia mutato il soggetto munito di rappresentanza legale<sup>240</sup>. Va infine segnalato l'orientamento secondo cui il vizio riguardante la procura speciale nell'atto introduttivo del giudizio può considerarsi sanato ove la procura speciale sia inserita nel successivo atto di motivi aggiunti dalla costituzione della persona alla quale spetta la rappresentanza<sup>241</sup>.

### *18.2. Legittimazione attiva, legittimazione passiva, principio di identità delle parti e suoi temperamenti*

La legittimazione attiva alla proposizione di motivi aggiunti spetta esclusivamente al **ricorrente principale**<sup>242</sup>, e – come chiarito dall'art. 43 c.p.a. – al **ricorrente incidentale**. È stata riconosciuta la possibilità di formulare motivi aggiunti **anche in via incidentale, da parte del ricorrente principale, al fine di paralizzare gli effetti, e con essi l'interesse, alla proposizione del ricorso incidentale**<sup>243</sup>.

Vale anche per i motivi aggiunti la possibilità che essi siano proposti in **forma collettiva o cumulativa**. Al riguardo la giurisprudenza ha chiarito che, in caso di ricorso proposto in forma collettiva, i motivi aggiunti debbano essere proposti, a pena di inammissibilità, da tutti i soggetti originari ricorrenti<sup>244</sup>.

Dal lato della **legittimazione passiva**, e nel caso di motivi aggiunti impropri, venendo in questione una connessione, può spesso verificarsi che le parti coinvolte dalla prima e dalla seconda domanda non siano le stesse: ciò avviene, in primo luogo, ove risulti necessario estendere l'impugnazione ad atti adottati da diverse amministrazioni. La giurisprudenza ha chiarito, al

<sup>239</sup> R. INVERNIZZI, ultima op. cit., p. 87; Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 9 agosto 2016 n. 2124.

<sup>240</sup> Cons. St., Sez. IV, 11 novembre 2011, n. 5985; Cons. St., Sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8205; Cons. St., Sez. VI, 29 novembre 2006, n. 6990.

<sup>241</sup> Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, 22 maggio 2014, n. 229.

<sup>242</sup> Tar Lazio, Roma, Sez. I, 27 aprile 2005, n. 3134; Cons. St., Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5653.

<sup>243</sup> Cfr. Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 15 maggio 2000, n. 922.

<sup>244</sup> Tar Sardegna, Sez. I, 14 gennaio 2011, n. 28.

riguardo, che il requisito della identità delle parti deve essere inteso in senso lato, pertanto ove sussistano profili di connessione tra i provvedimenti in quanto inerenti alla stessa vicenda procedimentale e al medesimo bene della vita a cui aspira la parte privata i motivi aggiunti devono ritenersi ammissibili anche se il provvedimento a cui viene estesa l'impugnazione proviene da un'amministrazione diversa<sup>245</sup>.

Parimenti può verificarsi la necessità di estendere l'impugnazione ai c.d. controinteressati successivi, rimasti estranei al rapporto processuale inizialmente instaurato<sup>246</sup>. In tale ipotesi la giurisprudenza si è chiesta se sia sufficiente notificare al controinteressato successivo i soli motivi aggiunti ovvero sia necessario notificare, in uno con i motivi aggiunti, anche il ricorso principale. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha ritenuto sufficiente la notifica dei motivi aggiunti ove nel testo dell'atto siano riprodotte le censure già dedotte e le domande già proposte, comunque permettendo alle nuove parti di replicare anche su tali profili<sup>247</sup>.

## 19. Notifica dei motivi aggiunti

La notifica dei motivi aggiunti deve avvenire con le **stesse modalità previste per la notifica del ricorso principale. Se però al momento della notifica dei motivi aggiunti vi sono parti costituite, si applica l'art. 170 c.p.c.** (richiamato dall'art. 43 c.p.a.), sicché essa va effettuata al **procuratore costituito e presso il domicilio eletto**<sup>248</sup>.

<sup>245</sup> Cons. St., Sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5813. Ovviamente, in caso di estensione dell'impugnazione ad atti di amministrazioni diverse da quelle già evocate in giudizio, è necessario che il ricorso ed i motivi aggiunti vengano ad esse notificati (Cons. St., Sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060).

<sup>246</sup> Cons. St., Sez. V, 21 novembre 2003, n. 7632; Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 2 dicembre 2013, n. 2642, secondo cui l'impugnazione dell'atto di aggiudicazione definitiva avvenuta in favore di una data società senza l'evocazione in giudizio della stessa rende inammissibile il ricorso per motivi aggiunti e conseguentemente improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo.

<sup>247</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 224; Cons. St., Sez. III, 17 agosto 2011, n. 4792. In senso contrario, però, ha ritenuto necessaria la formale notifica del ricorso Tar Lazio, Latina, Sez. I, 15 gennaio 2014 n. 7.

<sup>248</sup> Al richiamato fine di riconoscere ai motivi aggiunti impropri i requisiti di una impugnazione autonoma, la stessa dottrina richiamata a proposito della procura per i motivi aggiunti (R. INVERNIZZI, ultima op. cit., p. 87), sottolinea l'opportunità di eseguire la notifica dei motivi aggiunti sia presso il domicilio eletto che presso il domicilio reale della parte. Secondo Tar Umbria, Sez. I, 2 agosto 2013, n. 414, *“ai sensi dell'art. 11 comma 3, t.u. 30 ottobre 1933 n. 1611 i ricorsi proposti nei confronti delle Amministrazioni statali devono essere notificati alle stesse, a pena di nullità della notifica e d'inammissibilità del ricorso, presso l'ufficio dell'Avvocatura erariale nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria adita; e tale conclu-*

In ogni caso, ove la notificazione dei motivi aggiunti venga effettuata dal difensore ai sensi della legge n. 53/1994, essendo il rapporto processuale già instaurato, trova applicazione l'art. 3, comma 2, seconda parte, della medesima legge, a mente del quale, per le notificazioni effettuate in corso di procedimento, l'avviso di ricevimento dovrà indicare anche l'ufficio giudiziario e, quando esiste, la sezione dello stesso. Infine, per le modifiche in modalità telematica, si applica l'art. 3-bis, comma 6, della stessa legge, a mente del quale per le notificazioni effettuate in corso di procedimento deve, inoltre, essere indicato l'ufficio giudiziario, la sezione, il numero e l'anno di ruolo. Secondo un orientamento giurisprudenziale, in caso di motivi aggiunti impropri, ove essi siano stati introdotti irritualmente perché notificati personalmente alla parte anziché al procuratore costituito, tale irritualità non determina necessariamente l'inammissibilità dei motivi aggiunti ove essi presentino i requisiti di forma ex art. 40 c.p.a. per essere convertiti in autonomo gravame<sup>249</sup>.

---

*sione vale anche per i motivi aggiunti in relazione ai quali l'art. 43 c.p.a. fa rinvio all'art. 170 c.p.c., che prevede la notifica al procuratore costituito”.*

<sup>249</sup> Al riguardo Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, 15 maggio 2014, n. 1244 ha osservato “risulterebbe illogico dichiarare inammissibile un ricorso che, se proposto in via autonoma, poteva essere riunito e deciso con un'unica sentenza”, tenuto conto che la nuova domanda avrebbe potuto essere proposta anche con ricorso separato. Nello stesso senso Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 9 maggio 2012, n. 434: “Una volta radicato il contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione e una volta che questa si sia costituita in giudizio a mezzo di difensore, il ricorso per motivi aggiunti segue il procedimento per la proposizione del ricorso principale e, quindi, richiede la notifica presso il difensore stesso nel domicilio eletto, ma, nel caso specifico, poiché il ricorso per motivi aggiunti risulta essere stato proposto avverso un sopravvenuto provvedimento, l'impugnativa può essere considerata alla stregua di un ricorso autonomo, del quale conserva, in ogni caso, i requisiti di sostanza e di forma, essendo stato proposto con atto sottoscritto da difensore munito di nuovo mandato e notificato agli enti locali interessati entro il termine decadenziale. In quest'ultimo caso, dunque, il ricorso per motivi aggiunti, ancorché unito a quello principale, può seguire il procedimento per la proposizione di un autonomo ricorso e quindi può essere notificato in modo irrituale presso la sede legale dell'Amministrazione intimata e non presso il procuratore costituito”. Di diverso avviso Tar Lazio, Latina, Sez. I, 18 settembre 2013, n. 718: “I motivi aggiunti devono essere notificati, a pena di inammissibilità, presso il procuratore costituito, come prescritto dal comma 2 dell'art. 43 c.p.a., che richiama sul punto l'art. 170 c.p.c.; invero, in presenza di un dettato normativo di indubbio tenore — come dimostrato dall'utilizzo, nel comma 2 dell'art. 43 cit., dell'espressione “le notifiche...avvengono”, anziché “le notifiche...possono avvenire”, non può condividersi il diverso indirizzo giurisprudenziale che ammette la notificazione dei motivi aggiunti presso la sede legale dell'Ente, in applicazione del principio del raggiungimento dello scopo ex art. 156 comma 3 c.p.c., richiamato dal successivo art. 160 c.p.c. in tema di nullità della notificazione”. Nello stesso senso Tar Piemonte, Sez. II, 19 settembre 2015 n. 1354.

## 20. Termine per la proposizione dei motivi aggiunti

Il termine per la proposizione dei motivi aggiunti è lo **stesso previsto per il ricorso principale**, sicché, anche nel caso del rito abbreviato previsto dall'art. 119 c.p.a., **non opera la dimidiazione**<sup>250</sup>.

Per quanto concerne, invece, il *dies a quo* per la proposizione di motivi aggiunti, valgono le stesse regole già viste per il ricorso principale<sup>251</sup>. Peraltro, si registrano **tre differenti orientamenti** relativi al caso in cui i motivi aggiunti siano proposti a seguito del deposito in giudizio di atti in precedenza non conosciuti. Secondo un primo orientamento, il termine per la proposizione dei motivi aggiunti non decorrerebbe dal mero deposito dell'atto in giudizio, ma **dal momento in cui la parte, a seguito del deposito, ne abbia avuto, di persona, piena conoscenza**<sup>252</sup>. Un secondo orientamento, invece, identifica il *dies a quo* con il **momento del deposito dell'atto in giudizio**, identificando la conoscenza da parte del difensore con la conoscenza in capo alla parte, in ragione dei poteri di rappresentanza che al primo vengono conferiti mediante il rilascio della procura e della non necessità di una seconda procura per la proposizione dei motivi aggiunti: circostanze che, secondo tale impostazione, rimetterebbero esclusivamente al difensore la scelta in merito alla proposizione di motivi aggiunti<sup>253</sup>. Secondo un terzo orientamento, il termine per la presentazione di motivi aggiunti decorre **dalla data di deposito nel caso in cui i documenti siano stati depositati in giudizio nel rispetto dei relativi termini**, poiché in tal caso è configurabile un onere del ricorrente di accertare in segreteria il deposito; **al contrario, quando non siano stati osservati i termini per il deposito, il *dies a quo* per la proposizione di motivi aggiunti sarebbe legato alla effettiva conoscenza del deposito**<sup>254</sup>.

<sup>250</sup> Nei riti speciali previsti dall'art. 120 c.p.a. il termine per la proposizione di motivi aggiunti è pari a 30 giorni, come quello previsto per il ricorso principale.

<sup>251</sup> Sicché non sono ammissibili i motivi aggiunti concernenti vizi dei provvedimenti già impugnati che sarebbe stato possibile conoscere con l'ordinaria diligenza al momento del ricorso introduttivo, pena la frustrazione della regola dell'osservanza del termine di decadenza (Cons. St., Sez. IV, n. 481/2017, cit.).

<sup>252</sup> Cons. St., Sez. V, 12 maggio 2011, n. 2846; Sez. V, 20 ottobre 2010, n. 7574; Sez. IV, 10 aprile 2008, n. 1556; Sez. IV, 7 settembre 2009, n. 4725; Tar Lazio, Latina, Sez. I, 8 aprile 2014, n. 294. Sulla irrilevanza della conoscenza da parte del difensore, in quanto mero rappresentante processuale, si è già dato conto al paragrafo 5.1, richiamando l'orientamento espresso dalla V Sezione del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 2846/2011, 7574/2010 e 3674/2016.

<sup>253</sup> Tar Piemonte, Sez. II, 1 agosto 2011, n. 898; Tar Lazio, Roma, Sez., I, 8 novembre 2010, n. 33223; Tar Piemonte, Sez. I, 8 gennaio 2014, n. 25; Tar Puglia, Lecce, Sez. III, 18 agosto 2008, n. 2394; Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, 17 novembre 2016, n. 358.

<sup>254</sup> Tar Veneto, Sez. III, 4 aprile 2014, n. 467; Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 30 gennaio 2012, n. 321, cit.

Al di fuori dell'ipotesi dei motivi aggiunti scaturenti da atti depositati in giudizio, può verificarsi che la conoscenza degli ulteriori atti da cui emerge la necessità di proporre la nuova domanda o integrare le domande già proposte sia riconducibile all'esercizio del diritto di accesso *ex artt.* 22 ss. legge n. 241/1990, corrispondente, dal lato passivo, ad un obbligo dell'amministrazione, al cui ritardato adempimento lo strumento dei motivi aggiunti ha proprio la funzione di soccorrere<sup>255</sup>.

Al riguardo va comunque precisato che il concetto di **conoscenza del provvedimento** ai fini della proposizione dei motivi aggiunti impropri si identifica con la **conoscenza della esistenza e della lesività del contenuto dispositivo del provvedimento**.

Da ultimo, la proponibilità di motivi aggiunti incontra un limite nel **principio di conoscibilità** in concreto degli atti amministrativi, e nel correlativo onere per il ricorrente di avvalersi tempestivamente degli strumenti approntati a tale scopo dall'ordinamento, secondo i canoni di diligenza che impongono di agire a propria tutela senza ingiustificate dilazioni<sup>256</sup>.

## 21. Deposito dei motivi aggiunti

In quanto atti soggetti a preventiva notificazione, i motivi aggiunti devono essere depositati in segreteria nel termine di **trenta giorni dalla notificazione**, ai sensi dell'art. 45 c.p.a., salvi i casi di dimidiazione previsti dagli artt. 119 e 87 c.p.a.

Anche al deposito dei motivi aggiunti si applicano le già viste disposizioni sul PAT.

## 22. Motivi aggiunti e ricorso 'al buio'

In correlazione al termine per la proposizione del ricorso principale, va ricordata anche la sentenza della **Corte di giustizia UE, Sez. V, 8 maggio 2014 (C-161/2013)**, secondo cui lo strumento processuale dei motivi aggiunti non costituisce sempre una valida alternativa alla riapertura del termine per proporre il ricorso principale, proposto contro l'aggiudicazione definitiva, in quanto, seguendo tale impostazione, "*gli offerenti sarebbero costretti a impugnarne 'in abstracto' la decisione di aggiudicazione dell'ap-*

<sup>255</sup> Tar Campania, Napoli, Sez. VIII, 14 maggio 2014, n. 2655; Tar Marche, Sez. Unica, 3 luglio 2014, n. 668.

<sup>256</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 221; Cons. St., Sez. IV, 15 settembre 2010, n. 6875; Tar Campania, Napoli, Sez., VIII, 14 gennaio 2010, n. 87; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 18 novembre 2010, n. 7289.

*palto, senza conoscere, in quale momento, i motivi che giustificano tale ricorso*". Si rinvia, al riguardo, a quanto già esposto a proposito del ricorso 'al buio'<sup>257</sup>.

### 23. Motivi aggiunti e motivazione postuma

Va segnalato che, secondo un orientamento emerso tra i giudici amministrativi di primo grado<sup>258</sup>, dato il carattere non assoluto del divieto di motivazione postuma *ex art. 21-octies* legge n. 241/1990, i motivi aggiunti rappresentano lo strumento processuale atto a contestare la fondatezza degli elementi eventualmente dedotti tramite l'atto di integrazione della motivazione.

### 24. Motivi aggiunti e competenza

I motivi aggiunti devono essere proposti dinnanzi al **Tribunale adito con il ricorso principale o incidentale, salvo che la nuova domanda rientri nella competenza (territoriale o funzionale) del Tar Lazio ovvero nella competenza funzionale di altro Tar**. In tal caso, secondo l'opinione prevalente, l'intero giudizio viene infatti attratto nella competenza del Tar Lazio o dell'altro Tar funzionalmente competente, in applicazione analogica dell'art. 42, comma 4, c.p.a.<sup>259</sup>.

In merito, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto che la competenza territoriale per il giudizio conseguente all'impugnativa di un atto con effetti ultraregionali debba prevalere anche sulla competenza funzionale prevista per il giudizio conseguente all'impugnativa sull'atto applicativo, nel caso in cui il ricorrente, a seguito della impugnazione di una informativa prefettizia, intenda successivamente impugnare con motivi aggiunti gli atti conseguentemente assunti dalla stazione appaltante<sup>260</sup>.

<sup>257</sup> Cfr. nota n. 56.

<sup>258</sup> Tar Campania, Salerno, Sez. I, 26 maggio 2014, n. 993; Cons. St., Sez. III, 26 febbraio 2016 n. 790.

<sup>259</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 19.

<sup>260</sup> Cons. St., ad. plen., 31 luglio 2014, n. 17 (Cfr. anche Tar Piemonte, Sez. II, 11 novembre 2016, n. 1403). Si veda però anche Cons. St., ad. plen., 20 novembre 2013, n. 29: "*In presenza di profili di connessione con il giudizio già instaurato, alla stregua dei principi della concentrazione e della pregiudizialità cronologica e logico-giuridica, deve affermarsi l'attrazione del ricorso per motivi aggiunti, con il quale sia impugnato un atto sopravvenuto nel corso del giudizio stesso, alla competenza cognitoria del Tar già adito; in particolare, l'atto applicativo, o consequenziale, rientrante nella competenza di un determinato Tar sulla base degli ordinari criteri di cui all'art. 13 c.p.a., risulterà attratto per connessione in quella del Tar competente, sulla base degli stessi criteri, per l'atto presupposto già fatto oggetto di impugnazione; a tale principio fa eccezione la sola ipotesi in cui l'atto sopravvenuto nel*

## 25. Motivi aggiunti, camera di consiglio e udienza di discussione

Secondo costante orientamento, in sede di decisione della domanda cautelare o del merito, il Collegio, su istanza della parte interessata, ha **facoltà di disporre rinvio per consentire la presentazione di motivi aggiunti**<sup>261</sup>.

È stato però ritenuto legittimo il rigetto dell'istanza di rinvio dell'udienza di discussione, avanzata dalla difesa di parte ricorrente al fine di ottenere un termine per la proposizione di motivi aggiunti, ove l'istante non abbia provato l'esigenza difensiva in ordine all'interesse ad impugnare atti sopravvenuti o ad articolare nuove censure<sup>262</sup>.

## 26. Motivi aggiunti e passaggio in decisione

Secondo un orientamento giurisprudenziale, **non è più possibile dedurre motivi aggiunti propri**, avverso provvedimenti che hanno costituito già oggetto di gravame, depositati **quando il ricorso originario cui essi dovevano accedere è già stato inoltrato per la decisione**. In tal caso è stata esclusa anche la possibilità che venga disposta la riunione con altro ricorso, successiva al passaggio in giudicato del primo ricorso<sup>263</sup>.

## 27. Motivi aggiunti e sentenza in forma semplificata

La proposizione dei motivi aggiunti influisce anche sulla possibilità di definire il giudizio in forma semplificata, precludendola. Difatti, **ai sensi dell'art. 60 c.p.a., al giudice amministrativo adito in sede cautelare è consentito definire il giudizio con sentenza in forma semplificata** ove accerti la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e **nessuna delle parti dichiara che intende proporre motivi aggiunti**, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione<sup>264</sup>.

---

*corso del giudizio sul primo rientri in una delle tipologie di competenza funzionale, di cui all'art. 14 c.p.a., la cui particolare valenza comporta l'inapplicabilità ad esse delle regole di spostamento per ragioni di connessione. Dunque, in caso di sopravvenuta impugnazione dell'atto connesso – o, meglio, di introduzione nel processo pendente di una nuova e più ampia azione, connessa alla prima esercitata – si deve ritenere che la competenza relativa all'atto applicativo impugnato con motivi aggiunti – che non sono configurabili come autonomo atto impugnatorio e non fanno le veci di un separato, secondo, ricorso – venga attratta da quella relativa ai provvedimenti presupposti originariamente impugnati, valendo così a vanificare la competenza territoriale del Giudice in ordine al primo ordinariamente competente sulla base dei criteri di cui all'art. 13 c.p.a.».*

<sup>261</sup> *Ex plurimis*, Cons. St., Sez. V, 22 febbraio 2010, n. 1032.

<sup>262</sup> Tar Molise, Sez. I, 17 aprile 2014, n. 265.

<sup>263</sup> Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 dicembre 2013, n. 661.

<sup>264</sup> Tar Piemonte, Sez. I, 11 luglio 2014, n. 1219; 5 maggio 2014, n. 748.



## 28. Motivi aggiunti e conversione del rito

La proposizione dei motivi aggiunti può determinare la conversione del rito, come espressamente previsto dall'art. 117, comma 5, c.p.a., per il caso in cui sopravvenga al ricorso avverso il silenzio inadempimento un provvedimento negativo esplicito.

## 29. Motivi aggiunti nel rito elettorale

Una disciplina particolare è prevista per il rito elettorale, ove sono ritenuti ammissibili **esclusivamente i motivi aggiunti propri che costituiscono svolgimento di censure tempestivamente proposte**, e non sono invece ammessi i motivi aggiunti (comunque propri) derivanti da ulteriori vizi che siano emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte in relazione alle censure originarie<sup>265</sup>.

## 30. Il ricorso incidentale: nozione e funzione

Il ricorso incidentale è lo strumento attraverso cui le parti resistenti, i controinteressati e i soggetti intervenuti nel processo possono ampliare l'oggetto del giudizio mediante **la proposizione di domande il cui interesse sorge in dipendenza di quelle proposte con il ricorso principale, finalizzate alla reiezione del ricorso principale o all'emanazione di provvedimenti giurisdizionali favorevoli al richiedente**. Si tratta, più propriamente, di uno strumento di difesa c.d. 'attiva', attraverso cui il ricorrente incidentale mira a proteggere un proprio interesse che potrebbe risultare pregiudicato dall'accoglimento del ricorso principale<sup>266</sup>. Di conseguenza, ciò che contraddistingue il ricorso incidentale è la presenza di una lesione non attuale, ma virtuale<sup>267</sup>. La funzione del ricorso incidentale differisce, peraltro, in ragione del tipo di azione proposta: mentre nell'azione di annullamento esso ha una funzione essenzialmente conservativa, in altre tipologie di azioni (come ad esempio quella risarcitoria spiegata in via riconvenzionale), esso può assumere la funzione di conseguire una utilità diversa e ulteriore per il ricorrente incidentale<sup>268</sup>.

<sup>265</sup> Cons. St., Sez. III, 21 novembre 2016, n. 4863; Cons. St., Sez. V, 2 luglio 2014, n. 3318; 22 settembre 2011, n. 5345; Tar Liguria, Sez. II, 10 dicembre 2013, n. 1841; Tar Sicilia, Catania, Sez. II, 10 aprile 2014, n. 1097; Tar Sicilia, Palermo, Sez. II, 14 aprile 2014, n. 984; Tar Puglia, Bari, Sez. II, 30 maggio 2014, n. 655; Tar Campania, Napoli, Sez. II, 25 luglio 2014, n. 4240; Tar Puglia, Bari, Sez. II, 23 dicembre 2013, n. 1669.

<sup>266</sup> Cons. St., ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4; Cons. St., Sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4490.

<sup>267</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 206.

<sup>268</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 206.

Nell'assolvimento di tali funzioni, il ricorso incidentale può assumere la fisionomia di **eccezione, domanda riconvenzionale o domanda di accertamento pregiudiziale**<sup>269</sup>.

Nell'azione di annullamento, oggetto del ricorso incidentale, possono essere sia lo stesso provvedimento impugnato con il ricorso principale (ma per profili diversi da quelli dedotti con il ricorso principale e tali da ampliare il *thema decidendum*) sia provvedimenti diversi ma appartenenti al medesimo assetto di interessi.

### 31. Ordine di trattazione

Se, di regola, il ricorso incidentale ha tratti di azione 'ancillare' alla principale<sup>270</sup>, sicché, in caso di inammissibilità o rigetto del ricorso principale, il ricorso incidentale diviene improcedibile, tuttavia in alcuni casi l'esame del ricorso incidentale appare rivestire una priorità logica rispetto all'esame del ricorso principale, e ciò avviene in particolare quando il ricorso incidentale ha la funzione di far dichiarare inammissibile o improcedibile il ricorso principale.

La tematica dell'ordine di trattazione del ricorso principale e incidentale è stata ampiamente dibattuta negli ultimi anni in dottrina e giurisprudenza, con ripetuti interventi anche dell'Adunanza Plenaria, che ha assunto sul tema posizioni differenti, ed anche della Corte di giustizia UE. La questione che, da ultimo, si è posta, è se occorra riconoscere sempre e comunque al ricorso incidentale efficacia paralizzante di quello principale, oppure se debba accettarsi la possibilità che entrambe le impugnazioni siano accoglibili. Tale questione rappresenta, a propria volta, l'evoluzione del tema centrale individuato dalla giurisprudenza, che si è domandata se persista una legittimazione ad agire del ricorrente principale, titolare di un interesse strumentale, a seguito dell'accoglimento di un ricorso incidentale escludente, con conseguente inammissibilità o improcedibilità del ricorso principale.

La casistica che verrà di seguito esaminata investe la materia dei contratti pubblici ed in particolare la fattispecie del ricorso incidentale escludente. Al riguardo, è necessario premettere che **l'ipotesi in cui l'aggiudicatario, in sede di ricorso incidentale, contesti l'ammissione del concorrente che ha proposto ricorso avverso l'aggiudicazione, non è più configurabile per i contenziosi che riguardano le ammissioni e le esclusioni alle procedure di gara, in quanto il comma 2 bis dell'art. 120 del Codice ha oggi previsto un regime speciale di impugnazione che anticipa i termi-**

<sup>269</sup> Cons. St., ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4.

<sup>270</sup> M.P. CHITI, ultima op. cit., p. 149.

**ni precludendo che siffatte questioni possano essere fatte valere dopo l'aggiudicazione, anche con ricorso incidentale.** Si rinvia, sul punto, a quanto esposto al paragrafo 5.1.

In un primo momento l'**Adunanza Plenaria**, in relazione al contenzioso relativo ai contratti pubblici, con la **pronuncia del 10 novembre 2008, n. 11**, aveva affermato il principio secondo cui, nel caso di controversia tra le due uniche imprese che siano state ammesse alla gara, il giudice, al fine di garantire la parità delle parti e dunque il rispetto del principio affermato dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione, nonché dall'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, quando le due uniche imprese ammesse alla gara abbiano ciascuna impugnato l'atto di ammissione dell'altra, non può statuire che la fondatezza del ricorso incidentale – esaminato prima – preclude l'esame di quello principale, ovvero che la fondatezza del ricorso principale – esaminato prima – preclude l'esame di quello incidentale, poiché entrambe le imprese sono titolari dell'**interesse minore e strumentale all'indizione di una ulteriore gara**. Quanto precede comporta che, nel rispetto dei principi processuali sull'interesse e sulla legittimazione a ricorrere, il giudice: a) per ragioni di economia processuale, può esaminare con priorità il ricorso principale (quando la sua infondatezza comporta l'improcedibilità di quello incidentale), ovvero quello incidentale (la cui infondatezza comporta l'esame di quello principale); b) in base al principio della parità delle parti, non può determinare una soccombenza anche parziale in conseguenza dei criteri logici che ha seguito nell'ordine di trattazione delle questioni; c) qualunque sia il primo ricorso che esamini e ritenga fondato (principale o incidentale), deve tenere conto dell'interesse strumentale di ciascuna impresa alla ripetizione della gara e deve esaminare anche l'altro, quando la fondatezza di entrambi comporta l'annullamento di tutti gli atti di ammissione alla gara e, per illegittimità derivata, anche dell'aggiudicazione, col conseguente obbligo dell'amministrazione di indirne una ulteriore.

In seguito alla sentenza n. 11/2008, la stessa Adunanza Plenaria ha peraltro introdotto il **criterio del 'tempo logico della pretesa'**, che dà rilievo ai momenti della gara in cui si collocano i vizi denunciati dai ricorrenti principale e incidentale, e deciso un'altra questione di censure escludenti incrociate dando la priorità al ricorso principale che contesta la carenza in capo al controinteressato di un requisito di partecipazione, accogliendolo e dichiarando inammissibile il ricorso incidentale con cui si lamentava un vizio escludente nell'offerta tecnica del ricorrente principale<sup>271</sup>.

<sup>271</sup> Cons. St., ad. plen., 15 aprile 2010, n. 2155.

La questione è stata nuovamente rimessa all'Adunanza Plenaria dalla **VI Sezione (ordinanza n. 351 del 18 gennaio 2011)**, che ha invitato l'Adunanza Plenaria a rivedere le conclusioni cui era giunta con la pronuncia del 2008, criticando uno dei fondamentali punti fermi di tale pronuncia, ossia che esista un interesse legittimo 'minore e strumentale' di entrambi i ricorrenti – principale e incidentale – all'annullamento integrale della gara.

Esaminati i quesiti posti con l'ordinanza di rimessione, con la successiva **sentenza del 7 novembre 2001, n. 4, l'Adunanza Plenaria ha posto i seguenti principi**: a) l'esame delle questioni preliminari deve sempre precedere la trattazione del merito della domanda formulata dal ricorrente principale; b) il vaglio delle condizioni e dei presupposti dell'azione, comprensivo dell'accertamento della legittimazione ad agire e dell'interesse al ricorso, deve essere inquadrato nell'ambito delle questioni pregiudiziali; c) il ricorso incidentale costituisce strumento idoneo ad introdurre una questione di carattere pregiudiziale rispetto al merito della domanda; d) nell'art. 42 c.p.a. risulta fortemente attenuata la connotazione accessoria del ricorso incidentale e della sua subordinazione all'esame del ricorso principale; e) il rapporto di priorità logica richiede di dare precedenza alle questioni sollevate con ricorso incidentale dalla parte controinteressata ove dal loro esame discendano soluzioni ostantive o preclusive dell'esame delle ragioni dedotte con il ricorso principale; f) l'esame prioritario del ricorso principale è ammesso per ragioni di priorità logica solo qualora sia evidente la sua infondatezza, inammissibilità, irricevibilità o improcedibilità<sup>272</sup>.

Il quadro giurisprudenziale (ed anche normativo, in ragione dell'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia) di riferimento è però nuovamente mutato per effetto dell'intervento della **Corte di giustizia**, (in materia di contratti pubblici) che, con **sentenza del 4 luglio 2013 della Decima Sezione (C-100/2012 – Fastweb)**, ha definito la questione pregiudiziale rimessa dal Tar Piemonte<sup>273</sup> ai sensi dell'art. 267 TFUE, statuendo che il ricorso incidentale dell'aggiudicatario non può comportare il rigetto del ricorso di un offerente nell'ipotesi in cui la legittimità dell'offerta di entrambi gli operatori sia contestata nell'ambito del medesimo procedimento e per motivi identici. In tal caso, infatti, ciascuno dei concorrenti potrebbe far valere un analogo interesse legittimo alla esclusione dell'offerta degli altri: circostanza, questa, che può indurre l'amministrazione aggiudicatrice

<sup>272</sup> Parte della dottrina ha osservato come il limite di questa decisione sia di non prendere in considerazione, nella sua ricostruzione, eventuali analoghe carenze, inerenti le condizioni dell'azione, che interessino il ricorso incidentale (D.M. TRAINA, ultima op. cit., sub. art. 42, p. 585).

<sup>273</sup> Sez. II, ord. 9 febbraio 2012, n. 208.

a constatare l'impossibilità di procedere alla scelta di un'offerta regolare. In tale ipotesi, dunque, devono essere esaminati entrambi i ricorsi simmetricamente escludenti<sup>274</sup>.

Conseguentemente, l'**ordinanza della VI Sezione del Consiglio di Stato del 17 maggio 2013, n. 2681** ha rimesso per l'ennesima volta la questione all'Adunanza Plenaria in relazione al profilo della "*legittimazione del soggetto escluso dalla gara per atto dell'amministrazione ad impugnare l'aggiudicazione disposta in favore del solo concorrente rimasto in gara, al fine di dimostrare che anche questo doveva essere escluso dalla gara e soddisfarne in tal modo l'interesse strumentale alla eventuale ripetizione della procedura*".

L'**Adunanza Plenaria**, pronunciandosi con la **sentenza n. 9 del 24 febbraio 2014** (e riavvicinandosi alla pronuncia del 2008) ha individuato i casi di esame congiunto del ricorso principale e incidentale, affermando che se le offerte sono entrambe inficiate da un medesimo vizio che le rende inammissibili, apparirebbe *prima facie* contrario all'uguaglianza concorrenziale escludere solo l'offerta del ricorrente principale e mantenere in vita l'offerta presentata dal ricorrente incidentale sebbene sia suscettibile di esclusione per la medesima ragione. In questo caso, infatti, non si pone un problema di esame prioritario del ricorso incidentale, in quanto **prioritario è l'esame del vizio** (l'ordine di priorità logica non riguarda il rapporto tra ricorso principale e incidentale, ma il rapporto tra le tipologie di censure proposte con le due azioni).

La ricorrenza della identità del vizio dovrebbe verificarsi, secondo l'Adunanza Plenaria, in relazione a tre categorie: a) tempestività della domanda ed integrità dei plichi; b) requisiti soggettivi generali e speciali di parte-

---

<sup>274</sup> Anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione, nella sentenza 21 giugno 2012, n. 10294, avevano incidentalmente fatto presente che le conclusioni cui è giunta l'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 4/2011 destano perplessità, che emergono chiaramente se si considera che l'aggiudicazione può dare vita ad una posizione preferenziale soltanto se acquisita in modo legittimo e che la realizzazione dell'opera non rappresenta in ogni caso l'aspirazione dell'ordinamento, che nella materia dei contratti pubblici richiede un'attenzione ed un controllo ancor più pregnanti al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato. Tali conclusioni sono state ribadite più chiaramente dalle medesime Sezioni Unite con la decisione 6 febbraio 2015, n. 2242, che ha stabilito che "*In materia di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, il controllo del limite esterno della giurisdizione – che l'art. 111, ottavo comma, Cost., affida alla Corte di cassazione – non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori "in iudicando" o "in procedendo" per contrasto con il diritto dell'Unione europea, salva l'ipotesi, "estrema", in cui l'errore si sia tradotto in una interpretazione delle norme europee di riferimento in contrasto con quelle fornite dalla Corte di Giustizia Europea, sì da precludere l'accesso alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo*".

cipazione dell'impresa; c) carenza di elementi essenziali dell'offerta a pena di esclusione<sup>275</sup>.

Con ordinanza del 17 ottobre 2013, n. 848, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato una nuova questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, per sapere se tale principio potesse essere esteso al caso in cui le imprese partecipanti alla procedura di gara, sebbene ammesse inizialmente in numero maggiore di due, fossero state tutte escluse dall'amministrazione aggiudicatrice senza che un ricorso fosse stato proposto dalle imprese diverse da quelle – nel numero di due – coinvolte nel giudizio *a quo*.

Con la **sentenza della Grande Sezione del 5 aprile 2016** (causa C-689/13, *Puligienica c. Airgest s.p.a.*), la Corte di giustizia ha chiarito che, nel caso esaminato con la c.d. sentenza Fastweb, “*ciascuno dei due offerenti ha interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto. Da un lato, infatti, l'esclusione di un offerente può far sì che l'altro ottenga l'appalto direttamente nell'ambito della stessa procedura. D'altro lato, nell'ipotesi di un'esclusione di entrambi gli offerenti e dell'indizione di una nuova procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, ciascuno degli offerenti potrebbe parteciparvi e, quindi, ottenere indirettamente l'appalto*”. Sulla base di tale rilievo, la Corte di giustizia ha quindi ritenuto estensibile tale principio anche al contesto oggetto del procedimento principale, non soltanto per la sussistenza di un analogo interesse di ciascuna delle parti all'esclusione dall'offerta degli altri concorrenti, ma anche – con mo-

---

<sup>275</sup> Cfr. R. CAPONIGRO, *Le azioni reciprocamente “escludenti” tra giurisprudenza europea e nazionale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); M. GIUSTINIANI, *Lo stare decisis delle Plenarie sui rapporti tra impugnative principali e incidentali nei contenziosi appalti*, in *Nuovo Dir. Amm.*, n. 3/14, pp. 45 ss.. Cfr. anche Cons. St., ad. plen., 30 gennaio 2014, n. 7, che ha affermato il complementare principio secondo cui, così come la fondatezza della censura escludente proposta in via incidentale, ove afferente ad una sub fase del procedimento di ammissione alla gara precedente rispetto alla sub fase alla quale si riferiscono le censure dedotte in via principale, determina l'inammissibilità di queste ultime per carenza di legittimazione ad agire, allo stesso modo, se le censure dedotte in via principale afferiscono ad una sub fase precedente a quella a cui si riferiscono le doglianze dedotte in via incidentale, le stesse andranno prioritariamente esaminate e, se fondate, determineranno l'inammissibilità del ricorso incidentale. Cfr. sul punto Cass. civ., Sez. un., 6 febbraio 2015, n. 2242 “*In materia di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato, il controllo del limite esterno della giurisdizione – che l'art. 111, ottavo comma, Cost., affida alla Corte di cassazione – non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori “in iudicando” o “in procedendo” per contrasto con il diritto dell'Unione europea, salva l'ipotesi, “estrema”, in cui l'errore si sia tradotto in una interpretazione delle norme europee di riferimento in contrasto con quelle fornite dalla Corte di giustizia europea, sì da precludere l'accesso alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo*”. M. GIUSTINIANI, *Lo stare decisis delle plenarie sui rapporti tra impugnative principali e incidentali nei contenziosi appalti*, in *Nuovo Dir. Amm.*, n. 3/14, pp. 45 ss.

tivazione autosufficiente – perché “*non è escluso che una delle irregolarità che giustificano l’esclusione tanto dell’offerta dell’aggiudicatario quanto di quella dell’offerente che contesta il provvedimento di aggiudicazione dell’amministrazione aggiudicatrice vizi parimenti le altre offerte presentate nell’ambito della gara d’appalto, circostanza che potrebbe comportare la necessità per tale amministrazione di avviare una nuova procedura*”<sup>276</sup>.

### 32. Legittimazione attiva, legittimazione passiva, principio di identità delle parti e suoi temperamenti

Il ricorso incidentale può essere proposto dal **controinteressato**, dall’**amministrazione resistente** e dagli **intervenuti (in quanto controinteressati sostanziali)**, direttamente con l’atto di intervento ex artt. 28 e 50 c.p.a. È invece **precluso al ricorrente principale**, che dispone del diverso strumento dei motivi aggiunti, ed anche ai cointeressati<sup>277</sup>.

Pur essendo espressamente riconosciuta la **legittimazione dell’amministrazione resistente**, esistono **dubbi in relazione a quali siano gli atti da essa impugnabili**. Secondo l’opinione del tutto prevalente, la legittimazione dell’amministrazione è piena per l’impugnazione di atti presupposti emanati da altre amministrazioni (es.: il regolamento di altra autorità che il ricorrente assume violato dal provvedimento impugnato), mentre non sussiste per i propri atti, che l’amministrazione può rimuovere in autotutela. Tale orientamento appare preferibile in relazione alle esigenze di tutela dell’affidamento del terzo (che potrebbe partecipare al procedimento in autotutela ma verrebbe pretermesso in caso di impugnazione con ricorso incidentale)<sup>278</sup>, ma anche in ragione del principio di non contraddizione e della unità soggettiva che caratterizza le p.a., anche quando le relative responsabilità facciano capo ad organi diversi delle stesse<sup>279</sup>.

È pacifico, invece, che le p.p.a.a. possano esperire, in via riconvenzionale, eventuali azioni nei confronti del ricorrente principale, ad esempio per la condanna al risarcimento del danno.

Anche per il ricorso incidentale il **principio di identità delle parti in-contra alcuni temperamenti**: infatti, qualora il ricorso incidentale investa un atto diverso da quello gravato in via principale, il ricorso incidentale va notificato anche alla p.a. che lo ha emesso, benché diversa da quella resi-

<sup>276</sup> Fanno applicazione della pronunzia della Corte Tar Lazio, Roma, Sez. III, 30 giugno 2016, n. 7532 e Cons. St., Sez. III, 26 agosto 2016, n. 3708.

<sup>277</sup> Tar Piemonte, Sez. I, 16 novembre 2009, n. 2553.

<sup>278</sup> D.M. TRAINA, ultima op. cit., sub art. 42, p. 582.

<sup>279</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 212.

stente; né può escludersi a priori che rispetto a tale atto siano configurabili controinteressati diversi da quelli che tali sono rispetto al ricorso principale.

### 33. Requisiti di forma

Il ricorso incidentale deve avere i **contenuti di cui all'art. 40 c.p.a.** (vale a dire gli stessi requisiti previsti per il ricorso principale), richiamato dall'art. 42 c.p.a.

### 34. Notifica del ricorso incidentale

Il ricorso incidentale va notificato **personalmente ai suoi destinatari, o, se questi sono costituiti**, presso il difensore ai sensi dell'art. 170 c.p.c.

### 35. Termine per la proposizione del ricorso incidentale

Il ricorso incidentale deve essere proposto entro il termine di **sessanta giorni dalla notifica del ricorso principale, e, per gli intervenuti, dall'effettiva conoscenza della proposizione del ricorso principale**. Tale termine **non è soggetto a dimidiazione** nel caso di riti abbreviati (art. 119 c.p.a.) o procedimenti in camera di consiglio *ex* art. 87, comma 2, c.p.a. Ai sensi dell'art. 120, comma 5 c.p.a., il termine è di trenta giorni nei contenziosi in materia di contratti pubblici.

### 36. Deposito del ricorso incidentale

Il ricorso incidentale va depositato entro lo stesso termine previsto per il deposito del ricorso principale, dunque **entro 30 giorni, salvi i casi di dimidiazione**. Si applica l'art. 45 c.p.a.

Il ricorso incidentale è inoltre soggetto al pagamento del **contributo unificato** ai sensi dell'art. 3, comma 6-*bis*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

### 37. Costituzione delle parti intimiate rispetto al ricorso incidentale

Le parti a cui è notificato il ricorso incidentale possono depositare memorie e documenti nei termini e con le modalità previste per le parti intimiate ai sensi dell'art. 46 c.p.a., decorrenti dalla ricezione del ricorso incidentale.

Si esclude la possibilità che possano proporre a propria volta ricorso incidentale (c.d. **reconventio reconventionis**). Per quanto riguarda il ricorrente principale ed i controinteressati che siano eventualmente evocati in



giudizio per la prima volta con il ricorso incidentale, si ritiene che ciò non leda il diritto di difesa in quanto il primo avrebbe a propria disposizione, per contestare il ricorso incidentale, lo strumento dei motivi aggiunti<sup>280</sup>, mentre i secondi potrebbero spiegare le proprie difese integralmente senza necessità di ricorrere a tale strumento processuale, posto che il ricorso incidentale opera nei loro confronti come se fosse un ricorso principale. È stato osservato che potrebbe però verificarsi siffatta lesione solo per l'amministrazione resistente, nei rari casi in cui abbia interesse a dimostrare la legittimità del proprio operato rispetto ad atti *hic ed hinc* impugnati<sup>281</sup>.

### 38. Ricorso incidentale e competenza

Per il ricorso incidentale è competente lo **stesso giudice del ricorso principale** (art. 42, comma 2, c.p.a.), con **due sole eccezioni: che la domanda introdotta incidentalmente compete territorialmente o funzionalmente al Tar Lazio, sede di Roma, ovvero sia devoluta alla competenza funzionale di altro Tar. In tal caso, l'intera controversia viene attratta dal Tar avente competenza sulla domanda incidentale.**

Esistono, peraltro, alcuni casi problematici in quanto non espressamente disciplinati dalla norma.

Il primo caso è quello in cui il ricorso principale appartenga alla competenza funzionale di un altro Tar e il ricorso incidentale inerente un atto generale presupposto, appartenga alla competenza territoriale del Tar del Lazio, sede di Roma: in tal caso, la dottrina ha ritenuto applicabile la regola generale<sup>282</sup>, sicché la competenza a decidere sul ricorso incidentale dovrebbe appartenere al giudice funzionalmente competente a decidere sul ricorso principale<sup>283</sup>.

Altro caso è quello di concorso tra la competenza funzionale di un altro Tar per il ricorso principale e la competenza funzionale del Tar Lazio. Anche in questo caso, secondo la dottrina<sup>284</sup>, la competenza a decidere sul ricorso incidentale dovrebbe appartenere al giudice funzionalmente competente a decidere sul ricorso principale<sup>285</sup>.

<sup>280</sup> Cfr. Tar Sicilia, Catania, n. Sez. I, 15 maggio 2000, n. 922, cit.

<sup>281</sup> D.M. TRAINA, ultima op. cit., p. 583.

<sup>282</sup> D.M. TRAINA, ultima op. cit., p. 584.

<sup>283</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 214. Si vedano, però, i principi affermati da Cons. St., ad. plen., 31 luglio 2014, n. 17 per i motivi aggiunti.

<sup>284</sup> A. POLICE, ultima op. cit., p. 214.

<sup>285</sup> Si vedano, però, i principi affermati da Cons. St., ad. plen., 31 luglio 2014, n. 17 in ordine alla prevalenza della competenza territoriale del Tar Lazio sulla competenza funzionale di altri Tar in caso di motivi aggiunti.