



## Diritto e Processo Amministrativo

# La domanda nel giudizio di ottemperanza

di Gianluigi Delle Cave

10 dicembre 2025

---

**Ampiezza e portata della domanda formulata con il ricorso per l'ottemperanza: alcune brevi riflessioni (nota a T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *ter*, 22 settembre 2025, n. 16354)**

Sommario: 1. Breve inquadramento del tema. – 2. Il perimetro dell'azione di ottemperanza: note preliminari. – 3. L'oggetto dell'azione di ottemperanza a partire dalla sentenza del TAR Lazio. – 4. Conclusioni.

## 1. Breve inquadramento del tema

La pronuncia del T.A.R. Lazio, Roma in commento rappresenta, nell'economia della vasta produzione pretoria in materia di ottemperanza<sup>[1]</sup>, un momento di doverosa riflessione con riferimento all'ampiezza e alla portata delle domande agitate con il relativo ricorso nonché all'oggetto stesso del giudizio di che trattasi, avuto riguardo, in particolare, alla sorte di tutti quei profili che, acquisiti in causa, assumano rilievo impeditivo rispetto alla soddisfazione della pretesa azionata.

Anzitutto, in via preliminare, preme evidenziare che la vicenda trae origine da quanto appresso sintetizzato. Il ricorrente – titolare di concessione per occupazione del suolo pubblico – ha agito per l'ottemperanza della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, n. 17063/2024, ove il giudice amministrativo ha parzialmente annullato il provvedimento della P.A. con cui, nel respingere un'istanza di adeguamento e ampliamento della concessione, ha altresì revocato la precedente

concessione. Con specifico riferimento al rigetto – da parte dell’Amministrazione – della istanza di ampliamento richiesta dal ricorrente, il giudice di *prime cure* ha respinto le censure sollevate avverso il parere negativo formulato dalla Soprintendenza capitolina, mentre ha confermato i vizi agitati nella valutazione resa dalle altre strutture amministrative coinvolte, censurando, soprattutto, il *modus procedendi*, a causa del quale, in sostanza, il privato istante – per comprendere se e come fosse possibile realizzare un ampliamento della concessione – si era trovato costretto a presentare un progetto “al buio”, senza poter interloquire con gli uffici competenti e ottenere indicazioni.

Il ricorrente ha lamentato, quindi, in sede di ottemperanza, la mancata esecuzione della sentenza cit., deducendo di aver inviato nuovamente – a seguito della pronuncia – un progetto di revisione all’Amministrazione, chiedendo adeguato contraddittorio, senza tuttavia ottenere risposta alcuna. L’Amministrazione, costituitasi in giudizio, ha eccepito l’improcedibilità del ricorso, deducendo che – nelle more della lite e in esecuzione della sentenza in epigrafe – era stata rilasciata la concessione al ricorrente per l’occupazione di suolo pubblico permanente, confermando il rigetto del progetto di ampliamento sulla base del parere della Soprintendenza capitolina previamente acquisito. Il ricorrente, adunque, insistendo nella domanda di ottemperanza, ha chiesto dichiararsi la nullità per violazione/elusione del giudicato del provvedimento appena citato, nella parte in cui respinge l’istanza di ampliamento (relativa a nuove ipotesi progettuali, mai vagliate dalla Soprintendenza) in quanto adottato senza alcun contraddittorio procedimentale, nonostante le statuizioni del giudice amministrativo sul punto.

Il giudice dell’ottemperanza, viste le posizioni *supra*, ha quindi rilevato – nell’accogliere le mende del ricorrente – che il provvedimento sopravvenuto della P.A. deve ritenersi «nullo per violazione/elusione del giudicato, ed improduttivo di effetti, nella parte in cui respinge l’istanza di ampliamento della concessione presentata dal ricorrente, perché con l’adozione dello stesso la P.A. si è limitata a richiamare il parere negativo della Soprintendenza capitolina già previamente acquisito»; per contro, dalla ottemperanda sentenza, «scaturisce un vincolo conformativo per la P.A. con riguardo al *modus procedendi* per l’esame della domanda di ampliamento, nel senso che occorre avviare un dialogo collaborativo<sup>[2]</sup> con l’istante al fine di individuare congiuntamente le modalità tecniche e concrete per eventualmente modificare la concessione in essere».

## 2. Il perimetro dell’azione di ottemperanza: note preliminari

Anzitutto, come noto, nell'ambito del giudizio in oggetto[3], il c.p.a. ha cristallizzato la c.d. "polisemia" dell'ottemperanza (al di là della distinzione inerente alla riconducibilità dell'"attuazione" richiesta ad una "esecuzione" della sentenza o provvedimento equiparato[4]), con susseguenti più ampi ambiti di conformazione della successiva azione amministrativa in dipendenza del giudicato medesimo[5].

A tale quadro, va aggiunto il ricorso, ex art. 112, comma 5, c.p.a. proposto al fine di "ottenere chiarimenti in ordine alle modalità dell'ottemperanza"[6]: anche questo non presenta caratteristiche che consentano di ricondurlo, in senso sostanziale, al novero delle azioni di ottemperanza[7]. Ciò emerge anzitutto dalla stessa terminologia usata dal legislatore, il quale – lungi dall'affermare che è l'azione di ottemperanza ad essere utilizzabile in questi casi – afferma che è il ricorso introduttivo del giudizio di ottemperanza (cioè l'atto processuale) ad essere a tali fini utilizzabile, ma risulta anche chiaro dalla circostanza che, a differenza dell'azione di ottemperanza, che è naturalmente esperita dalla parte già vittoriosa nel giudizio di cognizione o in altra procedura a questa equiparabile, in questo caso il ricorso appare proponibile dalla parte soccombente[8].

L'esame della disciplina processuale dell'ottemperanza, di cui agli artt. 112 e ss. c.p.a. (ai quali occorre doverosamente aggiungere l'art. 31, comma 4, c.p.a.), porta ad affermare la nota polisemicità del giudizio e dell'azione di ottemperanza, dato che, sotto tale unica definizione, si raccolgono azioni diverse, talune meramente esecutive, talaltre di chiara natura cognitoria[9], il cui comune denominatore è rappresentato dall'esistenza, quale presupposto, di una sentenza passata in giudicato[10], e la cui comune giustificazione si rinviene nell'effettività della tutela giurisdizionale, pure alla luce dell'art. 24 Cost.

Di conseguenza il giudice dell'ottemperanza, come identificato per il tramite dell'art. 113 c.p.a., deve essere attualmente considerato come il giudice naturale della conformazione dell'attività amministrativa successiva al giudicato e delle obbligazioni che da quel giudicato discendono o che in esso trovano il proprio presupposto[11].

Ora, riconosciuto il carattere polisemico dell'azione di ottemperanza e la sua funzione naturale ed unitaria di strumento processuale di conformazione al giudicato dell'azione amministrativa ad esso conseguente, la giurisprudenza[12] ha individuato – per quanto qui di immediato interesse – pure i presupposti perché vi sia la conversione del rito in quello ordinario di cognizione, quando il giudice dell'ottemperanza non ritiene nullo (per elusione o violazione del giudicato) l'atto sopravvenuto, in particolare rilevando la necessità della sua impugnazione nel termine di decadenza (e non in quello, più lungo, di prescrizione dell'*actio iudicati*). Si è stabilito,

quindi, non solo la necessaria proposizione di una specifica domanda, perché il giudice dell'ottemperanza possa dichiarare la nullità del provvedimento violativo o elusivo del giudicato, ma si è identificato nel giudizio di esecuzione la sede processuale naturale dello scrutinio dell'esatta conformazione dell'Amministrazione agli obblighi nascenti dal giudicato, riconoscendo chiaramente (ancorché implicitamente), l'automatica riconducibilità, entro il *petitum* dell'azione di ottemperanza[13], di tutte le domande logicamente implicate dalla richiesta al giudice della più completa e soddisfattiva attuazione del *dictum* giudiziale[14].

L'oggetto del giudizio di ottemperanza, quindi, è rappresentato dalla puntuale verifica dell'esatto adempimento dell'obbligo di conformarsi al giudicato per far conseguire concretamente all'interessato l'utilità o il bene della vita già riconosciutogli in sede di cognizione; detta verifica comporta per il giudice dell'ottemperanza un'attività di interpretazione del giudicato, al fine di enucleare e precisare il contenuto del comando, attività da compiersi esclusivamente sulla base della sequenza "*petitum – causa petendi – motivi – decisum*"[15] e alla luce dello stesso quadro processuale che costituito il substrato fattuale e giuridico della sentenza di cui si chiede l'esecuzione. La giurisprudenza, poi, ha altresì sottolineato che i vizi di violazione e di elusione del giudicato non sono configurabili quando la pronuncia del giudice comporti "margini liberi di discrezionalità", in relazione ai quali l'Amministrazione può imporre nuovamente l'assetto di interessi che più ritiene congruo per l'interesse pubblico affidato alle sue cure, salvo il rispetto delle statuizioni di natura conformativa derivanti dall'impianto motivazionale del giudicato, al di fuori delle quali una situazione di inottemperanza non è neppure configurabile[16]. In altre parole, deve escludersi che qualsiasi ulteriore esercizio del potere amministrativo, collegato in qualunque modo ad una precedente pronuncia giurisdizionale, sia sottoponibile al sindacato di merito del giudice dell'ottemperanza[17].

Ebbene, nello svolgimento delle verifiche affidategli, il giudice dell'ottemperanza è chiamato in primo luogo a qualificare le domande proposte, distinguendo quelle attinenti propriamente all'ottemperanza da quelle che invece riguardano il prosieguo dell'azione amministrativa e traendone le conseguenze necessarie sul piano del rito e dei poteri decisori[18]: nel caso in cui il giudice dell'ottemperanza ritenga che il nuovo provvedimento emesso dall'Amministrazione costituisca violazione ovvero elusione del giudicato, ne dichiara la nullità; in caso di rigetto dell'azione di nullità, egli dispone la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio innanzi al giudice competente per la cognizione, ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a.

Dunque, alla configurabilità di differenti situazioni in sede di attività di esecuzione del giudicato e perciò di rinnovo della funzione amministrativa, in esito al giudicato di annullamento,

corrisponde la linea di demarcazione tra azione di ottemperanza ed azione impugnatoria. In particolare, in caso di atti emanati nell'esercizio di una funzione connotata da discrezionalità, si ha violazione od elusione del giudicato solo qualora l'atto ulteriore contenga una valutazione contrastante con le statuizioni in esso contenute; ove invece i vizi ineriscano unicamente allo spazio valutativo rimesso dalla pronuncia di annullamento all'autorità amministrativa nel riesercizio della sua funzione, si configurano vizi di legittimità denunziabili in via cognitoria-impugnatori[19].

Al fine, quindi, di configurare un vizio di elusione o violazione del giudicato, non è sufficiente che l'azione amministrativa posta in essere dopo la formazione del giudicato intervenga sulla stessa fattispecie oggetto del pregresso giudizio di cognizione o alteri l'assetto di interessi definito. Al contrario, è necessario che la P.A. eserciti la medesima potestà pubblica, già esercitata illegittimamente, in contrasto con il contenuto precettivo del giudicato (cioè con un obbligo assolutamente puntuale e vincolato, integralmente desumibile nei suoi tratti essenziali dalla sentenza), così integrando una violazione del giudicato, ovvero che l'attività asseritamente esecutiva della P.A. sia connotata da un manifesto sviamento di potere diretto ad aggirare l'esecuzione delle puntuali prescrizioni stabilite dal giudicato[20], in tal guisa integrando l'ipotesi di elusione del giudicato. In altri termini, solo nel caso in cui dal giudicato scaturisca un obbligo così puntuale da non lasciare margini di discrezionalità in sede di rinnovazione, l'assunzione di provvedimenti in violazione di tale obbligo può essere fatta valere con il giudizio di ottemperanza, o nell'ambito dello stesso; se invece rimangono margini di discrezionalità, in cui sono stati esternati ulteriori e diversi motivi negativi, si è al di fuori dello spazio coperto dalla sentenza e gli atti successivamente emanati dalla P.A., pur riferiti ad un'attività rinnovata ora per allora, sono soggetti all'ordinario regime di impugnazione, in quanto è configurabile solo un vizio di legittimità, rilevabile e prospettabile nelle sedi proprie.

### 3. L'oggetto dell'azione di ottemperanza a partire dalla sentenza del TAR Lazio

Muovendo immediatamente alla pronuncia in commento, ivi si segnala, anzitutto e come detto *supra*, che oggetto dell'azione di ottemperanza è l'attuazione del giudicato, a fronte di una condotta dell'amministrazione che lo viola o lo elude tanto in modo inerte, quanto con l'adozione di provvedimenti aventi tale effetto[21]. Ciò premesso, come sottolineato pure dal Collegio nella pronuncia in commento, si deve quindi reputare che la domanda formulata con il ricorso per

ottemperanza investa ogni profilo, purché acquisito in causa, che assuma rilievo impeditivo rispetto alla soddisfazione della pretesa azionata. In tale direzione, invero, l'art. 114, comma 4, lett. b) c.p.a. ha – a tal fine – attribuito al giudice dell'esecuzione il potere di rilevare d'ufficio eventuali nullità di atti che si frappongono all'attuazione del comando giudiziale, anche al di là dei limiti generali posti all'azione di nullità dall'art. 31 c.p.a.

Non a caso, l'art. 112 c.p.a. si limita a stabilire le condizioni di ammissibilità del ricorso per ottemperanza e, per quanto qui interessa, richiede la formulazione della domanda di attuazione dei provvedimenti indicati al comma 2, mentre l'art. 114, comma 4, c.p.a. descrive la latitudine dei poteri del giudice, in caso di accoglimento del ricorso.

In altri termini, adunque, come rilevato nella pronuncia in commento, «il giudice dell'ottemperanza è investito, per un verso, della potestà della cognizione piena del rispetto del giudicato e, quindi, della regola di azione stabilita con il *dictum* della decisione di cui si domanda l'esecuzione e, per un altro verso, ove ne ravvisi la mancata attuazione, la violazione o l'elusione, dei poteri dispositivi catalogati all'art. 114, comma 4, c.p.a.».

Si consideri che la titolarità e l'esercizio di tali poteri si rivela, peraltro, del tutto funzionale alla compiuta attuazione del *decisum* (in un'ottica di piena effettività della tutela<sup>[22]</sup>) e alla conseguente conformazione ad esso dell'azione amministrativa e, come tale, automaticamente implicata dalla proposizione dell'azione di giudicato. Si consideri, non a caso, che il giudizio di ottemperanza si svolge attraverso una triplice operazione logico-giuridica, comprensiva delle seguenti fasi: (i) interpretazione del *decisum* giurisdizionale (per l'appunto), al fine di individuare il comportamento doveroso per l'Amministrazione; (ii) accertamento del comportamento in effetti tenuto dall'Amministrazione; (iii) valutazione della conformità del comportamento tenuto dall'Amministrazione rispetto a quello che la medesima avrebbe dovuto tenere. L'attività di interpretazione del *decisum* giurisdizionale si sostanzia proprio attraverso la descrizione del contenuto dispositivo dei capi di pronuncia rispetto ai motivi di impugnazione dell'atto, secondo il principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, ma non si esaurisce in essa. L'attività interpretativa è infatti indirizzata all'individuazione del contenuto precettivo della “regola del caso deciso”, con effetto conformativo sulla futura riedizione del potere, che potrà esprimersi senza limitazioni nel tratto lasciato libero dal *decisum* giurisdizionale, mentre resterà astretta dai vincoli nascenti dalla decisione, ovverossia dalle regole e principi sulla base dei quali il giudice della cognizione ha stabilito che il rapporto giuridico in contestazione fra le parti debba trovare la propria regolazione. In questo senso, l'attività di interpretazione del *decisum* è sempre attività di regolazione del rapporto giuridico,

perché nel giudizio di cognizione la *regula iuris* è stabilita, mentre nel giudizio di ottemperanza, quella medesima regola è concretamente applicata[23].

Pertanto, perché il ricorso per ottemperanza risulti idoneo ad investire il giudice adito delle potestà cognitive e dispositive sopra indicate, è sufficiente che la *causa petendi* e il *petitum* siano coerenti con l'art. 112 c.p.a. e risultino adeguatamente dettagliati nell'atto introduttivo del giudizio ovvero (qualora il provvedimento elusivo sia sopravvenuto) in un successivo atto difensivo, perché il giudice dell'ottemperanza sia ritualmente investito del potere di dichiararne la nullità, ai sensi del combinato disposto degli artt. 21 *septies* della l. n. 241/1990 e 114, comma 4, lett. b), c.p.a.

Del resto, la peculiare giurisdizione di ottemperanza attribuita al giudice amministrativo presenta caratteri specifici in virtù dei quali non è, peraltro, nemmeno esclusa l'ingerenza del giudice nel merito dell'agire della P.A., giacché al medesimo giudice è espressamente attribuito un potere di giurisdizione anche di merito (art. 7, comma 6, c.p.a. e art. 134 c.p.a.), con possibilità non solo di sostituirsi all'amministrazione – nominando, ove occorra, un commissario *ad acta* a norma dell'art. 114, comma 4, lett. d), c.p.a.[24] – ma anche di procedere alla determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo ed alla emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione. Non a caso, in particolare, l'art. 114 c.p.a, da un lato, non limita il potere di emanazione diretta del provvedimento amministrativo interamente soddisfattorio ai soli casi di attività vincolata della pubblica amministrazione, dall'altro, rimette al giudice amministrativo il potere di decidere, in relazione alla particolarità della fattispecie concreta, se adottare esso, nel caso di persistente inadempimento, le misure più idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento o l'emanazione dello stesso al posto dell'amministrazione ovvero se nominare un commissario *ad acta*[25].

Da qui discendono, peraltro, anche ulteriori – parallele e convergenti – riflessioni. In sede di ottemperanza alla sentenza sul silenzio, visto quanto *supra*, va da sé che non vi è, quindi, spazio per poter vagliare e valutare le modalità esecutive adottate, posto che la pronuncia impone solo uno specifico obbligo di provvedere, ma con contenuto non predeterminato, non trattandosi di atto vincolato. L'esecuzione della sentenza sul silenzio ha, cioè, una portata limitata in quanto la verifica dell'ottemperanza non può che limitarsi a verificare l'emissione di un provvedimento in linea e coerente con i presupposti individuati, spostandosi ogni verifica sulla legittimità dei provvedimenti della P.A. nella sede propria del giudizio impugnatorio[26]. Il che, invero, induce a interrogarsi – sebbene non sia questa la sede per ogni e più ampia considerazione in merito –

pure sulla natura del commissario *ad acta* in simili scenari[27], dal momento che mentre nell'ambito del rito ordinario è assodato che detta figura sia un ausiliario del giudice, nel rito del silenzio tale commissario conserva delle proprie peculiarità, godendo di poteri ben più ampi rispetto alla pronuncia di mero accertamento dell'obbligo di provvedere (a mo' di attività sostitutiva "piena"[28]). In questi casi potrebbe opinarsi che il commissario *ad acta* non sia tanto un ausiliario del giudice[29] ma, piuttosto, un vero e proprio ausiliario dell'amministrazione[30], in quanto ha l'obbligo non di adottare direttamente il provvedimento, visto che la sentenza non si può pronunciare in luogo dell'amministrazione, ma solo di adoperarsi affinché siano adottati tutti i presupposti affinché l'amministrazione si pronunci (es. convocazione della conferenza di servizi, ecc.)[31].

## 4. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene, quindi, percorribile la soluzione dell'ammissibilità e, in ogni caso, della procedibilità del ricorso proposto ai sensi dell'art.112 c.p.a. pur se non vi sia stata l'impugnazione del provvedimento sopravvenuto elusivo del giudicato, non potendosi ravvisare qualsivoglia preclusione o decadenza processuali in conseguenza della mancata impugnazione.

L'art. 112 c.p.a., infatti, si limita a stabilire le condizioni di ammissibilità del ricorso per ottemperanza – rito a dir poco elastico – e, per quanto qui di interesse, richiede la formulazione della domanda di attuazione dei provvedimenti indicati al comma 2, mentre l'art. 114, comma 4, c.p.a. descrive la latitudine dei poteri del giudice, in caso di accoglimento del ricorso. La lettura coordinata e sistematica delle due disposizioni vincola l'interprete a slegare – almeno, in parte, ossia nei sensi di cui *supra* – l'esercizio dei poteri (d'ufficio) attribuiti al giudice dell'ottemperanza dall'art.114, comma 4, c.p.a dal principio della domanda, tranne che per i casi espressamente previsti. Anzi, la lett. e) – sulla necessità di una specifica domanda per le *astreintes*[32] – costituisce un ulteriore riscontro all'opzione ermeneutica secondo cui per l'esercizio degli altri poteri ivi previsti non è necessaria la richiesta del ricorrente, in coerenza con la tradizione dell'istituto (rimessa alle ricostruzioni del giudice amministrativo) e con il noto brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. La titolarità e l'esercizio di tali poteri, adunque, si rivela, come evidenziato nella pronuncia del TAR Lazio, del tutto funzionale alla compiuta attuazione del *decisum* (in un'ottica di piena effettività della tutela) e alla conseguente conformazione ad esso dell'azione amministrativa e, come tale, automaticamente implicata dalla

proposizione dell'azione di giudicato.

Perché il ricorso per ottemperanza risulti, quindi, idoneo ad investire il giudice adito delle potestà cognitive e dispositive sopra indicate, è sufficiente – preme ribadire nuovamente – che la *causa petendi* e il *petitum* siano coerenti con l'art. 112 c.p.a. e risultino adeguatamente dettagliati nell'atto introduttivo del giudizio. Quanto alla *causa petendi*, è sufficiente che il ricorrente indichi il provvedimento di cui chiede l'attuazione e deduca la sua mancata esecuzione, mentre, in ordine al *petitum*, basta che, nelle conclusioni, chieda, senza l'uso di formule sacramentali, l'adozione dei provvedimenti più utili per disporre l'ottemperanza. Ne consegue che, nell'ipotesi in cui sia sopravvenuto (al giudicato ed al ricorso d'esecuzione) un provvedimento che il ricorrente reputi violativo o elusivo del *decisum*, non è necessaria la sua formale impugnazione perché il giudice dell'ottemperanza sia ritualmente investito del potere di dichiararne la nullità. Se l'atto elusivo è stato emesso prima della proposizione del ricorso, non è indispensabile che il ricorrente indichi, nella sua epigrafe, gli estremi del provvedimento sopravvenuto come oggetto di impugnazione (né che ne deduca esplicitamente l'invalidità radicale, nel corpo dell'atto, né, infine, che nelle conclusioni domandi formalmente la declaratoria della sua nullità), mentre – se l'atto elusivo è stato emesso nel corso del giudizio d'ottemperanza – per la sua contestazione non occorre un atto notificato, bastando comunque una memoria difensiva (non rilevando la verifica del perimetro dei poteri del giudice e l'ambito di applicazione dell'art. 73, comma 3, del c.p.a., quando il ricorrente nulla abbia dedotto avverso l'atto emesso nel corso del giudizio d'ottemperanza, che risulti elusivo).

Compete, in definitiva, al giudice, una volta riscontrato il carattere violativo o elusivo (del giudicato) del provvedimento adottato dall'Amministrazione dopo che la decisione da eseguire è divenuta irrevocabile e che sia stato proposto il giudizio d'ottemperanza, adottare tutti i provvedimenti, tra quelli elencati all'art. 114, comma 4, c.p.a., che risultino strumentali alla più compiuta attuazione delle statuizioni contenute nel *dictum* giudiziale, ivi compresa, ovviamente, la dichiarazione della nullità dell'atto sopravvenuto con esso confliggente. Particolarmente significativo, in tal senso, risulta altresì il confronto tra l'art. 31, comma 4, del c.p.a. (che l'ultimo periodo dichiara espressamente inapplicabile al giudizio d'ottemperanza, che così non è sottoposto al principio dispositivo che connota in termini generali l'azione di nullità in sede cognitoria), e l'art. 114, comma 4, lett. b), c.p.a. Tale confronto evidenzia proprio la diversa modulazione del potere d'ufficio del giudice di dichiarare la nullità in cui si imbatte nella decisione di una causa: nel primo caso, infatti, il rilievo d'ufficio è un'eccezione, rigorosamente delimitata, al principio della domanda che, in linea di massima, informa di sé anche l'art. 31; nel secondo, viceversa, esso è regola fondamentale e ineludibile del giudizio ex art. 114, tanto che il

legislatore ha disposto che il principio della domanda (evidentemente rispetto alla nullità di un atto sopravvenuto) non trova applicazione in sede di ottemperanza, neppure in quei sensi attenuati in cui esso è stato tratteggiato ai fini dell'azione cognitoria *ex art. 31*.

Ne consegue, in conclusione, che la mancata proposizione, con atto notificato, di una domanda intesa all'accertamento della nullità del provvedimento sopravvenuto (ed elusivo del *decisum* di cui si chiede l'attuazione) non impedisce lo scrutinio del merito dell'azione di giudicato e, soprattutto, non preclude al giudice la declaratoria (d'ufficio) della nullità dell'atto elusivo.

**[1]** Sul giudizio di ottemperanza nella sua evoluzione storica, cfr., fra i contributi più risalenti, R. Villata, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 1971, 78 ss.; Aa.Vv., *XXXVII Convegno di studi amministrativi sul tema "il giudizio di ottemperanza"*, Milano, 1983; F. Bartolomei, *Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo*, Milano, 1987, nonché, più recentemente, L. Ferrara, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003; B. Marchetti, *Sub art. 112 e seguenti*, in G. Falcon, B. Marchetti, F. Cortese (a cura di), *Commentario breve al Codice del processo amministrativo*, Padova, 2021, 874 ss.; C. Delle Donne, *L'esecuzione: il giudizio di ottemperanza*, in B. Sassani, R. Villata, *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, 2012, 1243 ss.; G. Mari, *Il giudizio di ottemperanza*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il giudizio amministrativo. Principi e regole*, Napoli, 2024, 663 ss.

**[2]** Con la conseguenza che, evidenzia il giudice amministrativo, la rinnovata istanza del privato per ottenere l'ampliamento «avrebbe dovuto essere diversamente esaminata sotto il profilo procedimentale, in contraddittorio collaborativo con il privato, nel senso chiarito nel dictum, poiché è esattamente in questo che si concreta l'effettività della tutela che il Tribunale ha assicurato all'istante sulla istanza di ampliamento».

**[3]** Sempre attuali sono le riflessioni in argomento di M. Nigro, *Il giudicato amministrativo ed il processo di ottemperanza*, in Aa.Vv. *Il giudizio di ottemperanza*, Atti del XXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 17-19 settembre 1981, Milano, 1983, 73 ss.; F. Bartolomei, *Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo*, Milano, 1987, 50 ss.; G. Corso, *Processo amministrativo di cognizione e tutela esecutiva*, Milano, Giuffrè, 1989; A. Pajno, *Il giudizio di ottemperanza come giudizio di esecuzione*, in *Foro amm.*, 1987, 1648 ss.

[4] In dottrina si è molto discusso e si discute ancora se il ricorso per l'ottemperanza dia luogo a un giudizio di esecuzione o di cognizione. Si è affermato ad esempio (Nigro) che, con riferimento all'ottemperanza delle sentenze del giudice ordinario, si tratterebbe di un giudizio eventualmente di esecuzione e necessariamente di cognizione (il giudice deve, in sostanza, integrare la statuizione del giudicato civile che ha ad oggetto non già l'illegittimità dell'atto, ma la lesione di un diritto. In relazione alla decisione giurisdizionale amministrativa (che ha già demolito l'atto) il giudizio mirerebbe invece a rendere concreto il contenuto della sentenza, adeguando lo stato di fatto alla statuizione di diritto e, quindi, avrebbe natura di giudizio di esecuzione e solo eventualmente di cognizione. Si veda pure E. Casetta, F. Fracchia, *Giustizia amministrativa*, Milano, 2018, 290 ss.

[5] Come chiarito da C.E. Gallo, *Ottemperanza (giudizio di)*, in *Encicl. giur.*, Milano, Giuffrè, 2008, Annali, II, 818 ss., «il giudizio di ottemperanza può consistere vuoi nell'attuazione di statuizioni puntuali contenute nel giudicato, rispetto alle quali occorre una semplice attività materiale o giuridica esattamente delineata nel giudicato stesso; vuoi nella individuazione, al termine di un'autonoma fase di cognizione in cui il giudice è chiamato a definire un assetto di interessi, di quale sia il portato del giudicato, con una pronunzia che può avere un contenuto caducatorio, e perciò costitutivo, oppure conformativo, e perciò condannatorio»; F. Manganaro, *Il giudizio di ottemperanza come rimedio alle lacune dell'accertamento*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2018, 534 ss.; E. Picozza, *Il processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009, 122 ss.

[6] Si veda M. Ricciardo Calderaro, *Ottemperanza di chiarimenti e appellabilità della decisione*, in *Giustizia Insieme*, 2020, ove si evidenzia come, ferma restando la regola generale della impugnabilità di tutte le decisioni rese dal giudice di primo grado in sede di ottemperanza, «per comprendere se una sentenza di ottemperanza resa su una richiesta di chiarimenti è appellabile è necessario valutare il contenuto concreto delle statuizioni in essa contenute. Se le statuizioni hanno effetti meramente esecutivi e la pronunzia si caratterizza per un'indole segnatamente non decisoria e tanto meno definitiva, questa non potrà considerarsi appellabile, secondo i principi processuali generali che affermano la non impugnabilità, salvo che non sia diversamente disposto dalla legge, dei provvedimenti non decisori e comunque non definitivi quali sono i provvedimenti esecutivi».

[7] Come evidenziato da P.M. Vipiana, *L'ottemperanza al giudicato amministrativo fra l'attività del commissario ad acta e quella dell'amministrazione "commissariata"*, in *Urb. e app.*, 2015, 1049 ss., la fase dell'ottemperanza è fondamentale nel processo amministrativo, in quanto serve ad assicurare l'effettività del *dictum* del giudice, nell'ambito dell'equilibrato assetto tra giudicato e riedizione del potere amministrativo. Peraltro, F. Francario, *La sentenza: tipologia e*

*ottemperanza nel processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2016, 1025 ss., osserva correttamente come «*nel sistema tradizionale, dunque, il giudizio di ottemperanza non nasce per garantire l'esecuzione forzata di sentenze di condanna, ma come strumento volto a garantire l'effettività della tutela costitutiva di annullamento erogata in fase di accertamento dal giudice amministrativo*».

**[8]** Per un approfondimento, V. Lopilato, *Giudizio di ottemperanza*, in P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, 2014, 1067 ss., spec. 1091; A. Falchi Delitala, *Il giudice dell'ottemperanza come gestore naturale dell'esecuzione della sentenza*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 3, 1846 ss. spec. 1858-1859; R. Villata, *Riflessioni in tema di giudizio di ottemperanza ed attività successiva alla sentenza di annullamento*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, 2, 369 ss.

**[9]** Chiarisce G. Adamo (contributo al corso di formazione “*Dialogo tra giurisdizioni*”, Palazzo Spada, 13 novembre 2023) che le disposizioni del c.p.a. in materia rappresentano la negazione della possibilità di adottare un modello chiuso di giudizio di ottemperanza perché questo «*non sarebbe funzionale allo scopo di attuare nella realtà il iussum iudicis: autorizzano a livello legislativo il giudice a svolgere tutte quelle indagini, gli accertamenti e le procedure che sono necessari per l'attuazione della sentenza. È un'opzione logicamente conseguente all'origine non codicistica del diritto processuale amministrativo che è il frutto di soluzioni escogitate, testate sul campo e selezionate nell'esperienza viva del giudice speciale*».

**[10]** Si veda Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2, in *giustizia-amministrativa.it*. L'esordio della motivazione della decisione dell'A.P. raccoglie peraltro alcuni rilevanti principi sottesi alla nozione di giudicato, dalla necessità di conferire adeguata effettività alle sentenze del giudice amministrativo alla ragionevole durata dei processi ad evitare inutili duplicazioni di accesso alla tutela giurisdizionale. Lo sviluppo argomentativo della pronuncia, nella parte in cui si è dedicata a ricostruire il sistema introdotto dal nuovo codice, ha messo in evidenza un dato che appartiene ormai al patrimonio comune di dottrina e giurisprudenza e cioè che il codice del processo amministrativo sembra mostrare un *favor* per la concentrazione nell'alveo del giudizio di ottemperanza di tutte le questioni che sorgono dopo un giudicato che siano afferenti alla sua esecuzione. Su questa premessa, l'A.P. ha tuttavia precisato che «*ciò non implica che qualsiasi provvedimento adottato dopo un giudicato, e in conseguenza di esso, e che non sia satisfattivo della pretesa del ricorrente vittorioso, debba essere portato davanti al solo giudice dell'ottemperanza*». Di conseguenza, si è statuito che si debba agire di fronte al giudice dell'ottemperanza se il provvedimento sia contestato perché disattenda o applichi scorrettamente i precetti che dal giudicato derivano, e non ove esso, intervenendo su profili non interessati dal giudicato, appaia

invece come autonomamente lesivo. In tale ultimo caso, non sarebbe stato corretto che fosse il giudice dell'esecuzione a verificarne la legittimità, non restando circoscritta la controversia all'interno della dimensione oggettiva del giudicato e dei suoi effetti. In questi termini, S. Valaguzza, *Contro il supposto superamento della teoria mista per definire la giurisdizione degli atti del commissario ad acta*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 4, 1391 ss.

[11] Secondo A. Cassatella, *Ottemperanza e poteri del giudice*, in *Giustizia Insieme*, 2024, in ottemperanza, la corrispondenza fra chiesto e pronunciato può riguardare la delimitazione dell'oggetto del giudizio in rapporto al comportamento inadempiente dell'amministrazione, ma non pare estendersi alla conformazione delle tecniche di tutela previste dall'art. 114, comma 4, c.p.a., se non in rapporto all'erogazione di *astreintes*. Il giudice esercita, pertanto, poteri officiosi e di stretto merito. A quanto consta, il tema non è particolarmente sviluppato in giurisprudenza, per quanto sotteso a T.R.G.A. Trento, 02 agosto 2021, n. 128; Id., 12 luglio 2019, n. 102.

[12] Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2 nonché Cons. Stato, Sez. III, 26 maggio 2016, n. 2769, in *giustizia-amministrativa.it*.

[13] Restano estranee all'oggetto dell'ottemperanza le situazioni in cui il giudice si sia limitato ad annullare il provvedimento per vizi attinenti ad una fase procedimentale antecedente a quella della formazione del materiale istruttorio e dall'esercizio delle prerogative dell'amministrazione, che conserva pertanto una più ampia potestà decisionale, non surrogabile in ottemperanza, ma suscettibile di autonoma cognizione nel momento di riesercizio del potere. Così, nel caso di vizi di incompetenza, o di omessa comunicazione di avvio del procedimento tale da incidere sul contraddittorio procedimentale, o, ancora, di mancata acquisizione di atti endoprocedimentali (pareri, nulla osta) capaci di incidere sul contenuto della decisione, specie se a contenuto tecnico o discrezionale. In dottrina, C.E. Gallo, *Il contraddittorio nel giudizio di ottemperanza: un problema aperto*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2009, 2, 1264 ss.

[14] Secondo F. Figorilli, *La difficile mediazione della Plenaria fra effettività della tutela e riedizione del potere nel nuovo giudizio di ottemperanza*, nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2, in *Urb. e app.*, 2013, 952 ss., il Codice sembra ridefinire il giudizio per l'esecuzione del giudicato come una sorta di contenitore in grado di offrire una serie di strumenti, tra loro profondamente diversi, a disposizione della parte che vuole conseguire l'*utilitas* consacrata dalla pronuncia divenuta cosa giudicata. Ed invero, «all'interno dello schema proposto dall'art. 112, comma 2, c.p.a., è possibile rintracciare una pluralità di azioni che possono ben contenere tutte le sfumature in passato prospettate dalla giurisprudenza sulla natura dell'istituto».

[15] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 20 novembre 2017 n. 5339. Si rammenta in tale pronuncia, peraltro, come la violazione del giudicato sussiste ove il nuovo atto riproduca gli stessi vizi già censurati in sede giurisdizionale, o si ponga in contrasto con precise e puntuali prescrizioni provenienti dalla decisione del giudice, invece l'elusione del giudizio è configurabile quando la P.A., pur provvedendo formalmente a dare esecuzione alle statuizioni della sentenza, persegue lo scopo di aggirarle dal punto di vista sostanziale e in tal modo giunge surrettiziamente allo stesso esito già ritenuto illegittimo (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 02 ottobre 2020, n. 5779; Id., 04 giugno 2019, n. 3747; Id., 30 ottobre 2018, n. 6175, tutte in *giustizia-amministrativa.it*).

[16] Così Cons. Stato, Sez. III, 28 novembre 2018, n. 6764; nello stesso senso cfr. Id., Sez. VI, 12 luglio 2019 n. 4917, in *giustizia-amministrativa.it*.

[17] Un caso particolare si evince in V. Brigante, *Giudizio di ottemperanza nei confronti di comune in stato di dissesto*, in *Giustizia Insieme*, 2025, ove si segnala che, con riferimento all'ammissibilità del giudizio di ottemperanza nei confronti di un'amministrazione che versi in una condizione di difficoltà finanziaria, «l'azione di ottemperanza dovrebbe essere preclusa sino all'approvazione del piano di riequilibrio, poiché la stessa è equiparata, come noto, a una procedura esecutiva. Il ricorso è inammissibile, sul piano logico prima che giuridico, poiché non avrebbe senso consentire un giudizio esecutivo destinato ex lege alla sospensione fino alla definizione, in termini positivi o negativi, della relativa situazione temporanea di squilibrio finanziario. Non sarebbe, infatti, assicurata la pretesa creditoria oggetto della stessa azione proposta in giudizio». In sostanza, le situazioni debitorie degli enti locali, regolate dal titolo VIII del T.U.E.L., non dovrebbero inibire in radice il giudizio di ottemperanza, che può proseguire fino all'adempimento di obblighi di fare, per poi paralizzarsi quanto agli obblighi di dare. L'obbligo di fare però – che nell'ipotesi indagata potrebbe riguardare la restituzione di suoli oggetto di occupazione illegittima, previo ripristino originario stato – a ben vedere potrebbe comportare, in ogni caso, un aggravio finanziario, un'ulteriore spesa per l'amministrazione. In giurisprudenza, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 13 novembre 2024, n. 3777, in *giustizia-amministrativa.it*.

[18] Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 29 novembre 2023, n. 1379; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 25 gennaio 2023, n. 541; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 ottobre 2022, n. 11098, in *giustizia-amministrativa.it*.

[19] In dottrina, L. Galli, *I poteri del giudice dell'ottemperanza tra esecuzione delle sentenze amministrative ed effettività della tutela*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2024, 367 ss.; A. Travi, *In tema di ricorso per ottemperanza*, in *Foro it.*, 9, 2023, 386 ss.; F. Saitta, *L'attuazione dei provvedimenti del giudice amministrativo: l'azione di ottemperanza tra codici e giurisprudenza*, in *Dir. proc. amm.*,

2024, 3, 547 ss.

[20] *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 21 luglio 2015, n. 3592; Id., Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2730, in *giustizia-amministrativa.it*.

[21] È stato chiarito, infatti, come: (a) il giudizio di ottemperanza ha la precipua funzione di un controllo successivo del rispetto, da parte dell'Amministrazione, degli obblighi derivanti dal giudicato, al fine di attribuire l'utilità spettante alla parte vittoriosa in sede di cognizione (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2013, n. 4322); (b) tale verifica sull'esatta attuazione del giudicato implica la precisa individuazione del contenuto degli effetti conformativi derivanti dalla sentenza di cui si chiede l'esecuzione (per tutte Cons. Stato, Sez. V, 14 marzo 2016, n. 984); (c) con il rimedio dell'ottemperanza può essere lamentata non solo la totale inerzia dell'Amministrazione nell'esecuzione del giudicato, e, cioè, la mancanza di qualsivoglia attività esecutiva, ma anche la sua attuazione inesatta, incompleta o elusiva; realizzata, cioè, con l'adozione di atti che violano o eludono il comando contenuto nella sentenza di cui si chiede l'esecuzione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2011, n. 6501; Id., Sez. V, 04 giugno 2019, n. 3747, nonché, la fondamentale pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 6 del 1984); (d) il provvedimento sopravvenuto al giudicato dev'essere impugnato nell'ordinario termine di decadenza, con una (nuova) azione di cognizione e di annullamento, quando se ne deduca l'illegittimità per la violazione di regole di azione estranee al *decisum* della sentenza da eseguire, mentre l'atto asseritamente emesso in violazione o in esecuzione del giudicato dev'essere impugnato con il ricorso per ottemperanza nel termine di prescrizione dell'*actio iudicati*, in quanto nullo ai sensi dell'art. 21 *septies* della l. n. 241/1990 e dell'art. 114, comma 4, lett. b), del codice del processo amministrativo (Cons. Stato, Sez. III, 29 ottobre 2018, n. 6130; Id. Sez. V, 23 maggio 2011, n. 3078), salve le regole sulla conversione del rito, in presenza dei relativi presupposti (su cui Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2). In tema, si vedano anche Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2023, n. 384; Cons. Stato, Sez. II, 14 novembre 2022, n. 9939; Cons. Stato, Sez. III, 22 maggio 2016, n. 2769 (tutte in *giustizia-amministrativa.it*).

[22] Da ultimo cfr. pure A. Carbone, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. II.1. La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, Torino, 2022, 243 ss.; S. Vaccari, *Il giudicato nel nuovo diritto processuale amministrativo*, Torino, 2017, 258 ss.

[23] È noto, a questo proposito, l'indirizzo esegetico, costantemente seguito dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui la dinamicità e relativa flessibilità che caratterizzano la sentenza amministrativa, nel costante dialogo che la stessa instaura con il successivo esercizio del potere

amministrativo, permettono al giudice dell'ottemperanza non solo di completare la decisione con nuove statuizioni integrative della pronuncia, ma anche di specificarne la portata e gli effetti conformativi (*ex multis*, Cons. Stato, Ad. plen., 09 giugno 2016, n. 11, e giurisprudenza ivi citata). Il suddetto meccanismo, va soggiunto, non opera al di fuori del sistema, e cioè in maniera straordinaria e avulsa dalle regole ordinarie che governano il processo di cognizione, ma solo nei limiti in cui sia predicabile la cognizione esecutiva. La sentenza amministrativa costituisce, infatti, titolo per l'azione esecutiva, non per la prosecuzione del giudizio di cognizione, e il giudizio di ottemperanza è volto a tradurre in atto le statuizioni già contenute, ancorché implicitamente o prospetticamente, nella sentenza definitiva, senza che si possa incidere sui tratti liberi dell'azione amministrativa, lasciati "impregiudicati" dalla decisione, e nei limiti in cui l'ulteriore svolgimento dell'azione sia comunque già desumibile, nei suoi tratti essenziali, dalla sentenza da portare ad esecuzione (fra le tante, Cons. Stato, Sez. VII, 3 aprile 2023, n. 3409 e Id., Sez. V, 08 luglio 2021, n. 5196).

**[24]** Si veda R. Fusco, *Il sindacato giurisdizionale sulla riedizione del potere amministrativo a seguito del giudicato*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2024, 2, 67 ss.

**[25]** Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 06 novembre 2017, n. 26259; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 10 luglio 2021, n. 212, in *giustizia-amministrativa.it*.

**[26]** Sul punto, Cons. Stato, Sez. III, 01 settembre 2025, n. 7169, in *giustizia-amministrativa.it*.

**[27]** Sulla natura del commissario, cfr., recentemente, L. Galli, *I poteri del giudice dell'ottemperanza tra esecuzione delle sentenze amministrative ed effettività della tutela*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2024, 2, 367 ss.; T. Tornielli, *La figura del commissario ad acta e la garanzia di effettività della tutela tra rito contro il silenzio e giudizio di ottemperanza*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2023, 156 ss.; in giurisprudenza, sulle implicazioni della qualificazione del commissario *ad acta* quale ausiliario del giudice, ai sensi dell'art. 21 c.p.a., e dell'attività conseguente, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 25 maggio 2021, n. 8, in *giustizia-amministrativa.it*.

**[28]** M. Ramajoli, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2014, 709 ss., evidenzia come l'effetto conformativo della sentenza avverso il silenzio è pressoché nullo, limitandosi alla mera necessità di provvedere; l'attività richiesta al commissario risulta invece di tipo sostitutivo pieno, in un ambito di piena discrezionalità, non collegata alla decisione giudiziale se non per quanto attiene all'accertamento dell'obbligo di provvedere; della stessa opinione, anche se riferita alla disciplina antecedente al Codice, A. Travi, *Giudizio sul silenzio e nuovo processo amministrativo*, in *Foro it.*, 2002, 3, 233 ss.

[29] A seguire Cons. Stato, Ad. plen, n. 8/2021 cit., in termini generali, il potere amministrativo da sostituire rappresenta non solo il limite dell'intervento del giudice dell'ottemperanza ma anche l'aspetto che lo connota, di talché, allorquando non si tratta di esercitare detto potere, viene meno la stessa ragion d'essere del rimedio di cui agli artt. 112 e ss. c.p.a, e che l'unico spazio di manovra lasciato dal giudizio d'ottemperanza, riguarda i soli casi in cui l'adempimento della sentenza richiede l'adozione di atti esecutivi sui beni e/o sui crediti del debitore. Il commissario *ad acta*, dunque, essendo organo straordinario del giudice, deputato a adottare, in luogo dell'Amministrazione, gli atti e i provvedimenti tipici di quest'ultima, diviene intestatario dei soli poteri che facevano capo all'amministrazione inottemperante. Esso, in sostanza, può muoversi solo e soltanto entro le soglie degli atti che farebbero capo al giudice stesso e dell'Amministrazione dalla quale il giudice dell'ottemperanza mutua i propri poteri attraverso il riconoscimento della giurisdizione di merito; tant'è che *«il commissario ad acta potrà essere chiamato ad adottare atti dalla natura giuridica e dal contenuto più vari: da quelli volti al pagamento di somme di denaro, cui l'amministrazione è stata condannata, ai provvedimenti amministrativi di natura vincolata, che trovano già nella sentenza che ha concluso il giudizio di cognizione la propria conformazione; fino ai provvedimenti di natura discrezionale, che solo eventualmente possono trovare nella sentenza ragioni e limiti della valutazione e della scelta che il commissario deve effettuare in luogo dell'amministrazione»* (Ad. plen. *supra* citata).

[30] Ci si riferisce qui all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che nella sentenza n. 7/2019, ha *en passant* evidenziato come il commissario *ad acta* avrebbe una *«duplice veste di ausiliario del giudice e di organo straordinario dell'amministrazione»*. Cfr. S. Tarullo, *Il giudizio di ottemperanza*, in F.G. Scoca (a cura di),

*Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 589 ss., dove si legge che *«al commissario ad acta non già la natura di organo straordinario dell'amministrazione (come pure da alcuni sostenuto in passato), bensì quella di organo ausiliario del giudice, in quanto è il giudice che nomina il Commissario, dal giudice questi deriva i propri poteri di sostituzione, ed è sempre il giudice, investito del compito di dirigere l'esecuzione, ad indirizzare ed orientare la sua attività»*.

[31] Si badi che l'Ad. plen. n. 8/2021 – sul punto – ha però evidenziato che il fondamento del potere esercitato dal commissario *ad acta* non è il medesimo del potere di cui è titolare l'amministrazione, poiché il primo si colloca nella decisione del giudice, il secondo nella norma che lo attribuisce all'amministrazione. Il primo ha la sua "giustificazione funzionale" nell'effettività della tutela giurisdizionale, conferendo alla parte vittoriosa in giudizio quella attribuzione che risulta soddisfattiva della propria posizione giuridica per la cui tutela essa ha

agito; il secondo, nella cura dell'interesse pubblico che costituisce, al contempo, fondamento genetico dell'attribuzione e funzionalizzazione dell'esercizio del potere.

[\[32\]](#) Si veda T.A.R. Campani, Napoli, Sez. III, 25 gennaio 2023, n. 549; Id., Sez. VI, 2 maggio 2018, n. 2942; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 26 settembre 2016, n. 1852; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 5 novembre 2014, n. 11099, tutte in *giustizia-amministrativa.it*.

---