

Con sentenza n. 7928 del 24 agosto 2023, la quinta sezione del Consiglio di Stato ha rammentato che l'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo, similmente all'azione disciplinata dal codice di procedura civile (di cui mutua le fondamentali caratteristiche anche in virtù del rinvio esterno contemplato dall'art. 39, comma 1, c.p.a.), è contraddistinta dalle seguenti condizioni:

a) il c.d. titolo dell'azione o possibilità giuridica dell'azione o legittimazione a ricorrere, cioè la prospettazione di una situazione giuridica soggettiva indicativa della strumentalità dell'azione proposta al soddisfacimento di un interesse che sia, ad un tempo, qualificato sul piano oggettivo, in quanto meritevole di tutela e dunque protetto dall'ordinamento giuridico, e differenziato sul piano soggettivo, poiché distingue dal *quisque de populo* il suo titolare, in virtù della speciale posizione rivestita rispetto all'esercizio del potere pubblico di cui si lamenta l'illegittimità;

b) la *legitimitas ad causam* (detta anche legittimazione attiva), vale a dire l'affermazione in domanda della titolarità della situazione giuridica soggettiva qualificata e differenziata per la cui tutela si agisce in giudizio;

c) la legittimazione attiva in senso proprio, ossia l'accertamento della *legitimitas ad causam* che, secondo una certa opinione si tradurrebbe in un giudizio di merito, mentre secondo un diverso pensiero costituirebbe una questione propriamente processuale ascrivibile nell'ambito delle condizioni dell'azione;

d) l'interesse ad agire (*rectius*, a ricorrere) di cui all'art. 100 c.p.c., consistente nell'utilità personale (in quanto specificamente e direttamente riguardante il ricorrente nella sua qualità di titolare di una posizione differenziata e qualificata e non il generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa), attuale (dovendo sussistere al momento della proposizione del ricorso e sino alla decisione, non essendo sufficiente una mera eventualità di lesione) e concreta (da valutare con riferimento ad una effettiva lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente) promanante dalla rimozione del provvedimento amministrativo impugnato e, più in generale, identificantesi (Ad. Plen. n. 9/2014) con il bisogno di tutela giurisdizionale al punto da prospettarsi il ricorso al giudice amministrativo quale rimedio indispensabile per rimuovere lo stato di fatto lesivo, sempreché non sussistano elementi tali da indurre a ritenere che l'azione si traduca in un abuso della tutela giurisdizionale (Cons. Stato n. 3829/2016).

La *legittimazione a ricorrere* si distingue, quindi, dall'interesse a ricorrere poiché non dipende dai riflessi pratici scaturenti dall'eventuale accoglimento della domanda giudiziale a vantaggio della sfera giuridica di colui il quale abbia agito in giudizio, identificandosi esclusivamente nella titolarità di una situazione giuridica soggettiva esplicativa di un interesse meritevole di tutela, secondo l'ordinamento giuridico. Il che induce, preliminarmente, ad accertare se l'appellante sia o meno titolare di un interesse qualificato e differenziato legittimante l'azione di annullamento proposta, rilevando i vantaggi dell'eventuale caducazione dei provvedimenti amministrativi impugnati in un secondo momento, allorché risulti comprovata la legittimazione a ricorrere dell'interessato, non potendosi, in mancanza, ascrivere rilievo legittimante soltanto alle utilità pratiche perseguite in giudizio.

L'*interesse a ricorrere*, infatti, impone un accertamento sia di diritto che di fatto nella parte in cui occorre in concreto valutare (a valle) le conseguenze pratiche del chiesto annullamento sulla sfera giuridica del ricorrente, mentre la legittimazione a ricorrere costituisce una questione preliminare in quanto puramente di diritto, implicando per il giudice la verifica prioritaria (a monte) della strumentalità dell'azione proposta rispetto ad una situazione giuridica soggettiva riconosciuta e tutelata a prescindere dalle pratiche utilità perseguite da colui il quale agisce in giudizio.

Riferimenti Normativi:

- art. 39 c.p.a.
- art. 100 c.p.c.



Legittimazione a ricorrere e interesse a ricorrere

Diritto amministrativo Processo amministrativo

Domiziana Morbitelli

24 | 08 | 2023
