

Università degli Studi di Verona - Facoltà di Scienze Motorie
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE DELLE ATTIVITA' MOTORIE E SPORTIVE
CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

MATERIALE DIDATTICO INTEGRATIVO

APPUNTI IN TEMA DI:

RICORSI AMMINISTRATIVI

Interesse legittimo

È una situazione giuridica soggettiva individuale, riconosciuta nell'ordinamento sin dalla l. n. 5982/1889, istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato, quale giudice di quegli interessi sostanziali nei confronti della P.A., diversi dai diritti soggettivi e fino ad allora sprovvisti di tutela. Anche se citati in molte leggi e inseriti pure nel testo della Costituzione (artt. 24, 103 e 113), che prevede in particolare che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri interessi legittimi e che è sempre ammessa la tutela giurisdizionale contro gli atti della P.A. lesivi di essi, nondimeno non si trova nella legislazione alcuna definizione degli interessi legittimi, la cui elaborazione concettuale ha dato luogo a varie teorie e si deve agli sforzi della dottrina e della giurisprudenza.

Il problema è non solo di individuare i soggetti che sono portatori di interessi legittimi, riconoscendo loro di opporsi ai provvedimenti della P.A. ed ancor prima di partecipare ai relativi procedimenti, ma anche di distinguere tra tale posizione giuridica favorevole e quella connessa ai diritti soggettivi, essendo differente lo spettro della tutela e, soprattutto, essendo differente di norma anche la giurisdizione. Se, in prima approssimazione, possiamo dire che di fronte all'azione della P.A., intesa come esercizio dei propri poteri pubblici, gli amministrati si trovano in una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, tuttavia si è avvertita l'esigenza di giungere ad una definizione di profilo più sostanziale.

L'interesse legittimo è stato così definito quale interesse ad un bene della vita, occasionalmente protetto allorché coincida con l'interesse pubblico; oppure (e meglio, perché individua una figura autonoma di interesse, anche se diviene difficile delimitarne la titolarità) come una pretesa di legittimità dell'azione amministrativa, nel senso che l'interessato, anche se titolare di un diritto soggettivo, non può farlo valere direttamente nei confronti della P.A., alla quale è attribuito il potere di sacrificare tale diritto per finalità pubbliche, ma può chiedere che venga accertata la legittimità dell'agire dell'autorità amministrativa e si annulli, conseguentemente, l'eventuale provvedimento illegittimo. Quando viene meno un diritto del destinatario del provvedimento, al quale viene però riconosciuto un correlativo interesse legittimo, si suole parlare di

“affievolimento” del diritto, cosicché l’interesse legittimo sarebbe più in specifico un diritto soggettivo affievolito, che potrebbe tornare a espandersi nel caso di annullamento del provvedimento che lo ha ridotto a semplice interesse. Ad esempio, nell’ipotesi di espropriazione il diritto di proprietà dell’espropriato non può essere fatto valere nei confronti della P.A. espropriante, ma si riduce ad una posizione soggettiva di interesse legittimo che permette al proprietario di far verificare la correttezza dell’azione amministrativa: qualora questa venga ritenuta illegittima e ne siano annullati gli effetti, il suo diritto di proprietà tornerà a essere pieno. Difficile è anche determinare fino a dove si estenda questa possibilità di accertamento della legittimità dell’azione pubblica, che in astratto potrebbe rappresentare motivo di interesse per tutti i cittadini. È quindi necessario distinguere l’interesse legittimo dal mero interesse di fatto (ad esempio, l’interesse alla realizzazione di un giardino pubblico di un abitante del quartiere, non coinvolto direttamente dalla sua costruzione), giuridicamente non rilevante e quindi sprovvisto di tutela, salvo limitati esempi di azioni popolari (ad esempio, ogni elettore del comune può sostituirsi nelle azioni e nei ricorsi che esso trascuri di esercitare). A tal fine, è stato ritenuto in dottrina che l’interesse legittimo spetti solo a chi si trovi in una posizione differenziata e legittimante nei confronti del potere amministrativo, cioè ai titolari di un interesse qualificato, distinto dall’ordinamento e attributivo di una posizione giuridica di vantaggio in ordine a un bene oggetto di un potere amministrativo.

Esistono poi delle tesi di natura puramente processuale, dirette cioè a scriminare in sede di riparto di giurisdizione e a identificare l’interesse legittimo come l’interesse a ricorrere in giudizio. Vi è così chi vede il riconoscimento dell’interesse legittimo come il riflesso della lesione di un interesse pubblico a seguito della violazione di una norma cosiddetta “di azione” dell’attività amministrativa, intesa quale regola di tutela dell’interesse pubblico (ad esempio, una norma attributiva del potere concessorio), mentre la violazione di una norma “di relazione”, disciplinante le situazioni ed i rapporti giuridici tra P.A. e cittadini (ad esempio, una norma in materia contrattuale), porterebbe invece alla lesione di un diritto soggettivo; oppure chi distingue a seconda del fatto che nel ricorso al giudice venga asserito un cattivo uso del potere amministrativo, che sarebbe lesivo di interessi legittimi, ovvero venga invece asserita la carenza stessa del potere amministrativo, sia in astratto (perché non è stato attribuito dalla legge a quell’ente pubblico) che anche solo nel caso concreto (perché utilizzato a sproposito), così da eliminare alla radice la posizione di supremazia tipica dell’azione amministrativa e potersi avere di conseguenza unicamente una lesione di diritti soggettivi.

Per quanto attiene alla tutela, oltre che valere per contrastare un provvedimento amministrativo illegittimo, gli interessi legittimi possono anche giustificare la richiesta di risarcimento del danno ingiusto che il cittadino ha subito a causa dell’azione scorretta della P.A.. È stata infatti riconosciuta, a partire dalla sentenza Cass. Sez. Unite n. 500/1999, la responsabilità anche di natura extracontrattuale della P.A. nel caso di lesione di interessi legittimi derivante dal cattivo uso del potere amministrativo; sempre però che sussistano i presupposti civilistici per il risarcimento, non derivando questo in via automatica dall’illegittimità del provvedimento,

dovendosi in particolare rilevare un danno specifico di natura patrimoniale e la sussistenza di un elemento di colpevolezza. Ad esempio, può chiedere il risarcimento del danno un imprenditore ingiustamente escluso da una gara per la costruzione di un'opera pubblica che abbia subito un danno comprovato a causa di tale esclusione.

Interesse collettivo

Anche se in passato usato come sinonimo di interesse diffuso, esso rappresenta più in specifico una sorta di subcategoria di questo. L'interesse collettivo rappresenta infatti la posizione giuridica connessa ad un interesse appartenente ad una pluralità di cittadini, che, facendo capo ad un gruppo organizzato autonomamente individuabile, riesce a differenziarsi dalla massa degli interessi presenti nella società civile proprio per la sua riferibilità ad un soggetto distinto, qualificandosi così come interesse legittimo, garantito dall'ordinamento e tutelato nei confronti della Pubblica Amministrazione in sede giudiziaria.

Sua caratteristica principale è quindi che se ne fa portatore un ente "esponenziale" di una formazione sociale non occasionale di varia natura giuridica, quali ordini professionali o associazioni. Al fine del riconoscimento della legittimazione processuale amministrativa a tali interessi di natura superindividuale sono stati però elaborati alcuni criteri per verificare l'effettività dei caratteri di differenziazione e qualificazione necessari per la tutela giurisdizionale come interessi legittimi. Tra questi criteri i più importanti sono:

- il collegamento stabile e non occasionale dell'ente che si fa portatore dell'interesse collettivo con il territorio sul quale si producono gli effetti dell'atto amministrativo impugnato;
- la stabilità dell'organizzazione e la rappresentatività di essa del tipo di interessi collettivi fatti valere (ad esempio, un'associazione animalista sarà legittimata in giudizio per la tutela degli animali, non per la salvaguardia del patrimonio artistico);
- l'ammissibilità dell'ente a partecipare al procedimento amministrativo (partecipazione al procedimento) finalizzato all'emanazione del provvedimento impugnato, particolarmente rilevante in quanto l'art. 9 della legge 7 agosto 1990 n. 241 ha previsto la possibilità di intervenire nel procedimento a qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati, nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento.

Il problema della legittimazione ad agire in materia di interessi legittimi è stato tuttavia superato in alcuni settori di interesse pubblico grazie all'intervento del legislatore, che ha riconosciuto espressamente la facoltà di impugnazione di atti amministrativi a determinate associazioni (ad esempio, hanno la legittimazione processuale le associazioni di tutela ambientale individuate dal ministro competente, così come le associazioni dei consumatori iscritte in un apposito elenco ministeriale).

Interesse diffuso

Anche se tradizionalmente usato come sinonimo di interesse collettivo, recentemente il termine ha assunto un significato più preciso, indicando una pretesa di tutela di un bene non suscettibile di fruizione differenziata, comune ad una pluralità di soggetti non identificabili distintamente. Esso è quindi un interesse di fatto di natura superindividuale, che, se pure ha come oggetto un interesse di natura pubblica in quanto relativo ad aspirazioni pluralistiche (ad esempio, l'interesse alla riduzione dell'inquinamento), non riesce però a differenziarsi rispetto alla generalità degli interessi soggettivi della società, qualificandosi come interesse legittimo, tutelato e garantito dall'ordinamento.

Sono stati nondimeno compiuti vari sforzi, sia in dottrina che in giurisprudenza, per riuscire a trasformare gli interessi diffusi in interessi differenziati (tutelati perciò come interessi legittimi), facenti capo a soggetti privati anche se relativi a interessi generali, propriamente di spettanza della Pubblica Amministrazione. In particolare, è stato proposto il criterio della partecipazione procedimentale, in forza del quale deve essere riconosciuta la legittimazione processuale a tutti coloro che siano ammessi a partecipare al procedimento amministrativo finalizzato all'emanazione del provvedimento impugnato.

Tale criterio è stato particolarmente valorizzato dalla previsione dell'art. 9 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in base al quale qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento. Tuttavia, malgrado il riferimento normativo agli interessi diffusi, il richiamo alla costituzione in associazioni o comitati, tratto distintivo dell'ormai distinta categoria degli interessi collettivi, suggerisce un'interpretazione volta alla legittimazione procedimentale, ancor prima che processuale, soltanto di questi ultimi.

Ricorso alla Pubblica Amministrazione

È un'istanza rivolta alla Pubblica Amministrazione, diretta ad ottenere l'annullamento, la revoca o la riforma di un provvedimento amministrativo, nel rispetto delle forme e dei termini previsti dalla legge. Si tratta perciò di una forma di impugnazione, accordata entro un certo termine dalla stessa P.A. in relazione al proprio potere di autotutela, che deve avere quindi sempre ad oggetto un atto di quest'ultima, eventualmente anche formato in modo non espresso attraverso il valore tipico attribuito dalla legge ad un suo silenzio, ma non, invece, soltanto un suo comportamento. I ricorsi alla P.A. compongono, insieme agli strumenti di tutela giurisdizionale ordinaria e amministrativa, il sistema della cosiddetta giustizia amministrativa, ossia il complesso dei mezzi concessi dall'ordinamento ai cittadini per tutelare le loro posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli enti pubblici.

Legittimati a ricorrere all'autorità amministrativa (c.d. ricorso in sede amministrativa) sono tutti coloro che si ritengono lesi in un loro interesse legittimo (ad esempio, un proprietario che asserisca di essere stato espropriato ingiustamente di un terreno) o diritto soggettivo (ad

esempio, chi vanta un diritto di credito nei confronti di un ente pubblico) dalla stessa P.A. e che presentino un interesse al ricorso:

- personale, cioè riferito al soggetto che vuole impugnare il provvedimento;
- diretto, nel senso che la possibilità di impugnazione spetta solo a chi è direttamente coinvolto nella fattispecie oggetto del ricorso;
- attuale, in quanto la lesione subita deve essere concreta e ancora presente nel momento del ricorso, cosicché possa ancora giovare al ricorrente una pronuncia di accoglimento.

I ricorsi amministrativi si distinguono in **ricorso gerarchico** e **ricorso in opposizione**, definiti ordinari e con i quali è possibile dedurre sia vizi di legittimità che di merito del provvedimento impugnato, nonché il **ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**, ammesso invece soltanto per motivi di legittimità.

La presentazione di un ricorso comporta l'avvio di un vero e proprio procedimento amministrativo, normalmente concluso con l'emanazione di un decreto che ha natura di provvedimento (di secondo grado). La decisione dell'autorità amministrativa può essere:

- di rigetto, se i motivi di impugnazione sono ritenuti infondati;
- di accoglimento, concretizzandosi in un annullamento, in una revoca o in un atto di riforma a seconda dei casi;
- oppure risolvere il ricorso in base ad una questione pregiudiziale (decisione di rito), dichiarandolo: nullo, se privo di qualcuno degli elementi essenziali (ad esempio, se mancano i motivi di impugnazione); irricevibile, se presentato fuori termine; inammissibile, se presentato ad un'autorità incompetente a decidere sul ricorso oppure se ha come oggetto un provvedimento non impugnabile o, ancora, se difetta dell'interesse del proponente.

Ricorso gerarchico

È un tipo di ricorso alla Pubblica Amministrazione, con cui è possibile chiederne l'annullamento, la revoca o la riforma di un provvedimento amministrativo per motivi sia di merito che di legittimità e si caratterizza per essere presentato dal soggetto interessato all'organo gerarchicamente superiore a quello che ha emanato l'atto. È un mezzo di impugnazione ammesso in via generale, ossia anche in assenza di una specifica norma che lo ammetta, entro **30 giorni** dalla conoscenza legale del provvedimento al quale ci si oppone, cioè dalla data della notifica ai destinatari ovvero, per gli altri soggetti, dalla data di pubblicazione se prevista oppure dal momento della piena conoscenza dell'atto. Trascorsi 90 giorni dalla sua presentazione senza che venga comunicata la decisione dell'organo ricevente, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti.

In casi eccezionali stabiliti dalla legge, il ricorso si presenta invece ad un'autorità amministrativa non legata da un rapporto di gerarchia con l'organo che ha emanato il provvedimento impugnato, normalmente ovviando così al fatto che quest'ultimo non ha un superiore gerarchico (**ricorso gerarchico improprio**). La procedura relativa è differente caso per caso, tuttavia, in mancanza di disposizioni particolari, si applicano per analogia, ove possibile, le norme sul ricorso gerarchico

proprio. Ad esempio, il ricorso avverso le contravvenzioni stradali elevate dalla polizia municipale, organo del Comune, si propone al Prefetto, organo del Ministero degli Interni.

Ricorso in opposizione

È un tipo di ricorso alla Pubblica Amministrazione, con cui è possibile chiederne l'annullamento, la revoca o la riforma di un provvedimento amministrativo per motivi sia di merito che di legittimità. È un ricorso amministrativo atipico, ammesso nei soli (pochi) casi tassativi previsti dalla legge, che si contraddistingue per essere rivolto alla stessa autorità che ha emanato l'atto impugnato, anziché a quella superiore sotto il profilo gerarchico, come avviene normalmente. Ad esempio, il ricorso al Ministro per l'Industria e il Commercio contro le dichiarazioni di decadenza del permesso di ricerca mineraria pronunciate da tale organo, previsto dall'art. 9 della legge 29 luglio 1927 n. 1443.

Salvo differenti disposizioni di legge, si applicano ai ricorsi in opposizione le regole relative ai ricorsi gerarchici, comprese quelle relative ai termini di presentazione (30 giorni).

Il ricorso in opposizione deve essere tenuto distinto dalla possibilità di presentare dei semplici reclami alla P.A. da parte dei cittadini, sempre ammessi, ma che non comportano un specifico dovere di valutazione da parte dell'organo ricevente e non sospendono i termini per un eventuale ricorso giurisdizionale.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

È un tipo di ricorso alla Pubblica Amministrazione, esperibile in via generale, ossia anche in assenza di una specifica norma che lo ammetta, contro un provvedimento amministrativo per la tutela sia di interessi legittimi che di diritti soggetti, ma per soli motivi di legittimità.

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica deve essere proposto dal soggetto interessato direttamente al Capo dello Stato, che ne ha la formale competenza, entro **120 giorni** dalla conoscenza legale del provvedimento che si impugna, cioè dalla data della notifica ai destinatari ovvero, per gli altri soggetti, dalla data di pubblicazione se prevista oppure dal momento della piena conoscenza dell'atto. Anche se si conclude con un decreto del P.D.R., sostanzialmente la decisione sul ricorso straordinario viene presa in sede governativa e, in particolare, dal ministero competente, che cura l'istruttoria, su →parere però parzialmente vincolante del **Consiglio di Stato**, essendo infatti necessaria, per discostarsene, una specifica delibera del Consiglio dei Ministri.

Il ricorso al P.D.R. si denota per essere un **rimedio straordinario** rispetto ai normali mezzi della giustizia amministrativa: può invero essere proposto unicamente contro atti della P.A. "definitivi", cioè per i quali non sia possibile il ricorso gerarchico (perché non sussiste un organo superiore in via gerarchica a quello che ha emanato il provvedimento e non è prevista la possibilità di effettuare un ricorso gerarchico improprio ad altra autorità amministrativa) oppure sia già stato

proposto con esito negativo. Tale ricorso è, inoltre, alternativo al ricorso giurisdizionale amministrativo: pertanto, se il provvedimento è stato impugnato con ricorso giurisdizionale al T.A.R.¹, è inammissibile il ricorso straordinario contro lo stesso atto e viceversa. Tuttavia, anche quando sia stato presentato tale ricorso, se vi è l'opposizione formale, entro un certo termine, da parte di eventuali soggetti controinteressati all'impugnazione (si pensi, ad esempio, a chi, essendo stato preferito al ricorrente, ha ottenuto una concessione di utilizzo di beni pubblici) o anche dell'autorità amministrativa resistente (cioè quella il cui provvedimento è stato impugnato) qualora diversa dallo Stato, si ha la "trasposizione" del ricorso in sede giurisdizionale. Non sarebbe infatti giusto che detti soggetti subissero passivamente la scelta altrui che preclude loro la normale via giudiziaria.

La regola dell'alternatività, che non si applica nel caso di ricorso proposto a tutela di un diritto soggettivo che non preclude l'azione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, serve ad evitare che sulla legittimità del medesimo atto amministrativo possano intervenire due pronunce giustiziali differenti (divieto del *ne bis in idem*) e altresì che il Consiglio di Stato si pronunci due volte sulla stessa questione attraverso il parere espresso sul ricorso straordinario e quale giudice di appello in sede giurisdizionale.

¹ Il **ricorso giurisdizionale** deve essere effettuato entro **60 giorni** al Tribunale Amministrativo Regionale, ha ad oggetto il controllo di legittimità dei provvedimenti (salvo rari casi di giurisdizione anche di merito) e si conclude con una sentenza, appellabile presso il Consiglio di Stato, che può disporre il loro annullamento totale o parziale. Tale ricorso, che dà origine ad un processo, serve a tutelare gli interessi legittimi, sì che il giudice amministrativo conosce solo incidentalmente dei diritti soggettivi, la cui tutela spetta invece al G.O. (giudice ordinario); salvo alcuni casi di giurisdizione esclusiva, ove si ha solo il giudice amministrativo per tutelare tutte le posizioni giuridiche attive (come nei settori dell'edilizia, dell'urbanistica e dei servizi pubblici).