

Luca **BORDIN**

Magistrato

Compendio di

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

II EDIZIONE 2026


Neldiritto
Editore

elezioni regionali nella Regione Lazio. Osserva il Consiglio di Stato "nell'ambito di un quadro normativo sensibile all'esigenza di una piena protezione dell'interesse legittimo come posizione sostanziale correlata ad un bene della vita, la mancata previsione, nel testo finale del codice del processo amministrativo, dell'azione generale di accertamento non preclude la praticabilità di una tecnica di tutela che rinviene il suo fondamento nelle norme immediatamente precettive dettate dalla Carta fondamentale al fine di garantire la piena e completa tutela giurisdizionale (artt. 24, 103, 111 e 113). Anche per gli interessi legittimi, infatti, come pacificamente ritenuto nel processo civile per i diritti soggettivi, la garanzia costituzionale impone di riconoscere l'esperibilità dell'azione di accertamento autonomo, con particolare riguardo a tutti i casi in cui siffatta azione risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente. A tale risultato non può del resto opporsi il principio di tipicità delle azioni, in quanto corollario indefettibile dell'effettività della tutela è proprio il principio della atipicità delle forme di tutela. In questo quadro la mancata previsione di una norma esplicita sull'azione generale di accertamento non è sintomatica della volontà legislativa di sancire una preclusione di dubbia costituzionalità ma è spiegabile, anche alla luce degli elementi ricavabili dai lavori preparatori, con la considerazione che le azioni tipizzate, idonee a conseguire statuzioni dichiarative, di condanna e constitutive, consentono di norma una tutela idonea ed adeguata che non ha bisogno di pronunce meramente dichiarative in cui la funzione di accertamento non si appalesa strumentale all'adozione di altra pronuncia di cognizione ma si presenta allo stato puro. Ne deriva, di contro, che, ove, come nel caso di specie, dette azioni tipizzate non soddisfino in modo efficiente il bisogno di tutela, l'azione di accertamento atipica, ove sorretta da un interesse ad agire concreto ed attuale ex art. 100 c.p.c., risulta praticabile in forza delle coordinate costituzionali e comunitarie richiamate dallo stesso art. 1 del codice oltre che dai criteri di delega di cui all'art. 44 della legge n. 69/2009. In definitiva, il principio dell'interesse a ricorrere di cui all'art. 100 c.p.c., operante nel processo amministrativo in virtù del rinvio esterno recato dall'art. 39 del codice del processo amministrativo, funziona non soltanto come presupposto processuale dell'azione di annullamento e di condanna ma, ai sensi dell'articolo 24 Cost, come fattore di legittimazione generale ad agire, che abilita il soggetto all'azione di mero accertamento".

Sempre in materia di azioni il codice prevede il **principio del cumulo** delle domande all'interno di un unico ricorso e il **principio della conversione delle azioni**.

Dispone infatti l'**art. 32 c.p.a.** che "È sempre possibile nello stesso giudizio il cumulo di domande connesse proposte in via principale o incidentale" e che "Il giudice qualifica l'azione proposta in basi ai suoi elementi sostanziali. Sussistendone i presupposti il giudice può sempre disporre la conversione delle azioni".

2. L'azione di annullamento

In continuità con la tradizione l'**art. 29 c.p.a.** stabilisce che "L'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni".

Con tale rimedio si chiede al giudice amministrativo che l'atto amministrativo ritenuto lesivo delle situazioni soggettive del ricorrente sia eliminato dal mondo giuridico con **effetto ex tunc** in seguito all'accertamento della sua **illegittimità**, dovuta alla sussistenza di almeno uno dei tre tradizionali vizi (cfr. art. 21-*octies* l. n. 241/1990). L'azione di annullamento è un'**azione costitutiva**. L'atto amministrativo impugnato è infatti un atto perfettamente efficace, che può essere rimosso solo con la sentenza costitutiva del giudice amministrativo. Se l'atto non viene impugnato, esso diviene **inoppugnabile** (pur se astrattamente illegittimo). Peraltra, differentemente da altri sistemi di giustizia amministrativa (come quello tedesco) la proposizione del ricorso non ha effetti automaticamente sospensivi dell'efficacia dell'atto, essendo se del caso necessario richiedere l'erogazione della **tutela cautelare**.

Il **termine decadenziale** di **sessanta giorni** (in alcune materie il termine è più breve) decorre, ai sensi dell'**art. 41, comma 2, c.p.a.**, *"dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge"*. Sugli effetti della pronuncia che accoglie l'azione di annullamento v. Cap. XIV, par. 3.1.



Condizioni per proporre l'azione di annullamento nel processo amministrativo.

L'**azione di annullamento** proposta dinanzi al giudice amministrativo presuppone la sussistenza di tre condizioni. In primo luogo, occorre la titolarità di una posizione giuridica in astratto riconducibile all'interesse legittimo, inteso come una posizione qualificata, di tipo oppositivo o pretensivo, che distingue il soggetto dal *quisque de populo* rispetto all'esercizio dell'azione amministrativa. In secondo luogo, è necessario l'interesse ad agire, ossia la concreta possibilità di conseguire attraverso il processo un bene della vita, anche di natura morale o residuale, in presenza di una lesione diretta e attuale dell'interesse protetto, secondo quanto stabilito dall'**art. 100 c.p.c.** In terzo luogo, deve sussistere la legittimazione attiva o passiva di chi agisce o resiste in giudizio, in quanto titolare del rapporto controverso rispettivamente dal lato attivo o dal lato passivo. L'interesse a ricorrere, in quanto condizione dell'azione, deve permanere fino al momento della decisione. La sua ratio, comune a quella della legittimazione, è volta ad evitare lo svolgimento di attività inutili e lo spreco della risorsa giustizia, in funzione di un interesse di ordine pubblico processuale "meta-individuale", finalizzato a garantire efficienza ed effettività del processo in conformità agli artt. 111 Cost., 6 e 13 CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'interesse ad agire va inteso come la concreta utilità ottenibile tramite il giudizio, correlata a una lesione attuale e diretta dell'interesse tutelato, secondo il principio generale dell'**art. 100 c.p.c.** (Cons. St., Sez. V, 20 ottobre 2025, n. 8114).

3. L'azione di condanna

L'azione di condanna è prevista a tutela degli interessi legittimi e, in caso di



La multipolarità del rapporto amministrativo sostanziale

La sussistenza del controinteressato implica la **multipolarità del rapporto amministrativo sostanziale**. A tale multipolarità sul piano sostanziale corrisponde una analoga multipolarità di quello processuale che rende più articolata la dialettica tra le parti (CLARICH).

Ai sensi dell'**art. 41 c.p.a.** nel giudizio di annullamento *"il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, ... ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso"*.

Nel caso di impugnazione di un provvedimento, controinteressati sono i soggetti che hanno un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione del provvedimento, in quanto dallo stesso essi traggono un vantaggio.

Non è invece sufficiente la titolarità di un interesse di mero fatto.

Ai fini della individuazione del controinteressato soccorrono **due criteri cumulativi**:

- **criterio formale**: i controinteressati sono i soggetti individuati o agevolmente individuabili in base al provvedimento impugnato, di contenuto a loro favorevole;
- **criterio sostanziale**: i controinteressati sono tutti i soggetti titolari di un interesse giuridicamente apprezzabile alla conservazione dell'atto gravato, anche se non esplicitamente nominati nell'atto stesso.



Individuazione del controinteressato

Di regola, dunque, il controinteressato è il soggetto testualmente indicato nel provvedimento o quello facilmente individuabile in ragione delle indicazioni che si evincono comunque dall'atto stesso; è inoltre controinteressato anche il soggetto che si presenta come portatore di un interesse sostanziale opposto a quello del ricorrente (PORTALURI).



Individuazione della figura del controinteressato nel processo amministrativo

Il **controinteressato** è il soggetto facilmente individuabile dall'atto impugnato, o comunque da altri atti formali del procedimento, in capo al quale si radica un interesse legittimo uguale e contrario rispetto a quello fatto valere con l'azione di impugnazione, e cioè un interesse alla conservazione della situazione giuridica consolidatasi in forza dell'atto contestato. Diversamente, il controinteressato sostanziale sopravvenuto è colui che, pur non essendo espressamente indicato nel provvedimento, acquisisce tale qualità in un momento successivo alla notifica del ricorso. In questa ipotesi, qualora ne ricorrono i presupposti, il giudice dispone l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'**art. 49 c.p.a.**, fissando un termine per la notifica e individuando le parti nei cui confronti il ricorso deve essere notificato. (Cons. St., Sez. IV, 7 ottobre 2025, n. 7834)