

Ricorso dei cittadini avverso la privatizzazione di servizi pubblici essenziali (sulla ammissibilità o meno di un ricorso giurisdizionale proposto da alcuni cittadini residenti nel territorio comunale avverso i provvedimenti amministrativi con i quali il Comune ha deliberato la privatizzazione parziale di alcuni servizi pubblici essenziali).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V - sentenza 2 aprile 2014, n. 1572 - Pres. Torsello, Est. Poli - Rosolen e altri (Avv.ti Camici e Cipolla) c. Comune di Torino (Avv.ti Spinelli e Colarizi), Finanziaria Citta di Torino s.r.l. (Avv.ti Sanino e Comba) e Iren Emilia s.p.a. ed altri (Avv.ti Pisapia, Montanaro e Romanelli) - (conferma T.A.R. Piemonte, Sez. I, sentenza 8 gennaio 2014, n. 9).

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Avverso la delibera con la quale un Comune ha previsto la privatizzazione parziale di alcuni servizi pubblici essenziali - Proposto da parte di alcuni cittadini residenti, utenti dei medesimi servizi pubblici - Inammissibilità per difetto di interesse di agire e difetto di legittimazione attiva - Va dichiarata.

Deve ritenersi inammissibile, per difetto di interesse ad agire sancito dall'art. 100 c.p.c., da sempre considerato applicabile al processo amministrativo ora anche in virtù del rinvio esterno operato dall'art. 39, co. 1, c.p.a., nonché per difetto di una lesione attuale e concreta della sfera giuridica dei ricorrenti, un ricorso giurisdizionale proposto avverso i provvedimenti amministrativi con i quali un Comune ha deliberato la privatizzazione parziale di alcuni servizi pubblici essenziali, e, in particolare, la riorganizzazione degli enti gestori dei servizi pubblici, le selezioni indette per la scelta dei soci operativi, gli atti di alienazione delle partecipazioni, che sia stato proposto da un gruppo di cittadini residenti nel comune e utenti dei servizi pubblici in questione; in tal caso, infatti, con il ricorso, gli interessati hanno fatto valere un interesse di mero fatto, basato su valutazioni di carattere politico ed economico (la cui apprezzabilità sfugge al G.A.), introducendo una sorta di inammissibile azione popolare (1).

(1) Nella motivazione della sentenza in rassegna sono stati richiamati i principi di recente elaborati dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 9 del 2014, in LexItalia.it, pag. http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap_2014-02-25-1.htm), in forza dei quali:

1) l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo è soggetta - sulla falsariga del processo civile - a tre condizioni fondamentali che, valutate in astratto con riferimento alla causa petendi della domanda e non secundum eventum litis, devono sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino al momento della decisione; tali condizioni sono: il c.d. titolo o possibilità giuridica dell'azione - cioè la situazione giuridica soggettiva qualificata in astratto da una norma, ovvero, come altri dice, la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal quisque de populo rispetto all'esercizio del potere amministrativo -; l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (o interesse al ricorso, nel linguaggio corrente del processo amministrativo); la legittimatio ad causam (o legittimazione attiva/passiva, discendente dall'affermazione di colui che agisce/resiste in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo);

2) in termini generali trova ingresso nel sistema della giustizia amministrativa anche la tutela del c.d. interesse ad agire strumentale, ma solo in casi eccezionali, se ed in quanto collegato ad una posizione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, la cui soddisfazione sia realizzabile unicamente attraverso il doveroso rinnovo dell'attività amministrativa, dovendosi rifiutare, a questi fini, il riferimento ad una utilità meramente ipotetica o eventuale che richiede per la sua compiuta realizzazione il passaggio attraverso una pluralità di fasi e atti ricadenti nella sfera della più ampia disponibilità dell'Amministrazione; pertanto "la facoltà di agire in giudizio non è attribuita, indistintamente, a tutti i

soggetti che potrebbero ricavare eventuali ed incerti vantaggi dall'accoglimento della domanda";

3) avuto riguardo alla prima delle condizioni dell'azione (ovvero il c.d. titolo o possibilità giuridica dell'azione o legittimazione al ricorso), si osserva che la medesima non è configurabile allorquando appaia finalizzata a tutelare interessi di mero fatto;

4) nessuna posizione di interesse legittimo è enucleabile dall'esame della causa petendi di un ricorso che si risolve, all'evidenza, nella richiesta di tutela di un interesse materiale non iure, (nella specie vedere modellata l'organizzazione dei servizi pubblici comunali secondo le proprie aspirazioni socio economiche), se messo in relazione alle norme ed ai principi comunitari e nazionali che tutelano i valori della legalità, del libero mercato e della concorrenza;

5) tale conclusione è coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati come sono dal principio della domanda e dal suo corollario rappresentato dal principio dispositivo; in particolare il c.d. titolo e l'interesse ad agire, assolvono una funzione di filtro in chiave deflattiva delle domande proposte al giudice, fino ad assumere l'aspetto di un controllo di meritevolezza dell'interesse sostanziale in gioco, alla luce dei valori costituzionali ed internazionali rilevanti, veicolati dalle clausole generali fondamentali sancite dagli artt. 24 e 111 Cost.; tale scrutinio di meritevolezza, costituisce, in quest'ottica, espressione del più ampio divieto di abuso del processo, inteso come esercizio dell'azione in forme eccedenti o devianti, rispetto alla tutela attribuita dall'ordinamento, lesivo del principio del giusto processo apprezzato come risposta alla domanda della parte secondo una logica che avversi ogni inutile e perdurante appesantimento del giudizio al fine di approdare attraverso la riduzione dei tempi della giustizia ad un processo che risulti anche giusto:

6) l'interesse ad agire sancito dall'art. 100 c.p.c., da sempre considerato applicabile al processo amministrativo ora anche in virtù del rinvio esterno operato dall'art. 39, co. 1, c.p.a. è scolpito nella sua tradizionale definizione di "bisogno di tutela giurisdizionale", nel senso che il ricorso al giudice deve presentarsi come indispensabile per porre rimedio allo stato di fatto lesivo; è dunque espressione di economia processuale, manifestando l'esigenza che il ricorso alla giustizia rappresenti extrema ratio; da qui i suoi caratteri essenziali costituiti dalla concretezza ed attualità del danno (anche in termini di probabilità), alla posizione soggettiva di cui si invoca tutela; esso resta logicamente escluso quando sia strumentale alla definizione di questioni correlate a situazioni future e incerte perché meramente ipotetiche; sicché in tale frangente la pretesa ostesa in giudizio si rivela per quello che è, ovvero, una mera speranza al riesercizio futuro ed eventuale del potere amministrativo, inidonea a configurare l'interesse ad agire.

Facendo applicazione di tali principi al caso di specie, è stato osservato che:

a) non sussiste nel caso in questione una lesione attuale e concreta della sfera giuridica dei ricorrenti che discenda, secondo una ragionevole prognosi ancorata a circostanze non meramente ipotetiche e future, dall'attuazione degli impugnati provvedimenti, tanto sulla scorta dell'analisi in astratto della causa petendi della domanda di annullamento;

b) i ricorrenti hanno fatto valere un interesse di mero fatto, basato su valutazioni di carattere politico ed economico (la cui apprezzabilità sfugge a questa sede), introducendo una sorte di azione popolare;

c) la legittimazione al ricorso non può trovare fondamento nelle norme del codice del consumo che prendono in considerazione il singolo rapporto di utenza e le criticità correlate, mentre nel caso di specie si contestano le scelte fondamentali del comune espressione di amplissima discrezionalità politica ed amministrativa; del resto, allorquando la legge ha voluto dare rilievo ad aspettative generali degli utenti dei servizi pubblici, lo ha fatto introducendo specifiche norme disciplinanti appositi strumenti di tutela con evidenti ricadute in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire e della legittimazione al ricorso (si pensi alla speciale azione in materia di efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici divisa dall'art. 1, d.lgs. n. 198 del 2009);

d) parimenti inconferente è il richiamo all'art. 79 dello Statuto posto che i ricorrenti non hanno in concreto dimostrato di aver partecipato alle contestate procedure o di aver chiesto di prendervi parte,

eventualmente contestando i rifiuti dell'amministrazione, mercè la proposizione delle eventuali azioni di accesso e di silenzio.

Estremi di pubblicazione: http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-04-02-3.htm

Legislazione: [TESTO COORDINATO DEL DECRETO LEGISLATIVO 2 luglio 2010, n. 104 \(in G.U. n. 156 del 7 luglio 2010 - Suppl. Ord. n. 148 - in vigore dal 16 settembre 2010\) - Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, con le modifiche introdotte dal DECRETO LEGISLATIVO 15 novembre 2011, n. 195 \(in G.U. n. 273 del 23 novembre 2011; in vigore dal 9 dicembre 2011\), nonché, da ultimo, dal DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2012, n. 160 \(in G.U. n. 218 del 18 settembre 2012; in vigore dal 3 ottobre 2012\).](#)

[TESTO AGGIORNATO](#)



* Inizio pagina