

**RAPPORTO GIURIDICO
AMMINISTRATIVO
E SITUAZIONI GIURIDICHE
SOGGETTIVE**

andrea crismani

- Manuali di diritto amministrativo
- M. CLARICH, **Manuale di diritto amministrativo**, Il Mulino, 2017 o ult ed.
- F.G. SCOCA, **Diritto amministrativo**, Giappichelli, 2017 o ult ed.

- Il regime della funzione amministrativa
- I rapporti tra potere e interesse legittimo

- **La funzione di amministrazione attiva:** esercizio mediante **moduli procedurali** dei **poteri amministrativi attribuiti dalla legge** ad apparati pubblici al fine di curare, nella concretezza delle situazioni e rapporti giuridici con soggetti privati, l'interesse pubblico.

- Funzioni = compiti che la legge individua come propri di un apparato amministrativo
 1. Interesse pubblico
 2. Attribuzioni
 3. Competenza

Funzione consiste nell'esercizio di un'attività
(materiale e giuridica)

Attività amministrativa – atto amministrativo

Attività amministrativa – attività di diritto privato

Attività consensuale

Attività non provvedimentoale

- Dlgs 10472010
- /Art. 7 Giurisdizione amministrativa 1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

L'amministrazione, nel momento in cui agisce per la tutela di interessi pubblici, esercita un potere amministrativo, il quale è un tipo particolare di capacità (capacità speciale) che la legge imputa a una determinata autorità amministrativa, come quella che ad essa consente, e nello stesso tempo impone, di porre in essere determinati atti giuridici, produttivi di determinati effetti, al fine di curare interessi pubblici.

Il potere

- **Valore precettivo**
- **Autoritarità** (è difficile configurare un'autoritarità dell'Amministrazione in tutti i casi in cui l'attività amministrativa non comporti la sottrazione di utilità al cittadino.)
- **Unilateralità**
- **Inesauribilità**
- **Doverosità** (obbligo di avviare il procedimento e obbligo di concludere il proc.)

- A. il “potere” è una situazione esclusiva di diritto pubblico, di conseguenza non si è in presenza di potere quando gli atti unilaterali della P.A. sono riconducibili al diritto privato (si pensi alla c.d. rescissione o risoluzione unilaterale di un contratto di appalto di lavori pubblici);
- B. il potere non può essere esercitato per il soddisfacimento di interessi diversi da quelli per la cui cura è stato attribuito a quella determinata autorità, si parla al riguardo della *imperatività del potere amministrativo*. In altri termini, sul piano strutturale, il contenuto dispositivo degli atti d'esercizio di poteri amministrativi, e quindi i loro effetti in quanto modificativi della sfera soggettiva altrui, è determinato unilateralmente dall'autorità, e non è quindi il risultato della convergenza della volontà di tutti i soggetti interessati

- C. l'autoritarità o autoritatività, nel senso che di fronte a un "potere" autoritativo dell'Amministrazione il cittadino non può opporre un diritto soggettivo, perché l'Amministrazione, attraverso i propri provvedimenti, può estinguere i diritti dei terzi;
- D. la sua funzionalità alla realizzazione dell'interesse pubblico. Di conseguenza non si ha "potere" quando l'attività amministrativa sia diretta istituzionalmente a soddisfare un interesse privato: è il caso, per esempio, della determinazione dell'indennità di esproprio;

E. l'infungibilità, nel senso che mentre l'adempimento di un'obbligazione di regola è sempre fungibile, cosicché all'inadempimento del debitore si può porre rimedio con una prestazione equivalente di un terzo, il "potere" dell'Amministrazione è riservato a un apparato amministrativo, e solo a tale apparato è consentito l'esercizio di esso (si pensi, per esempio, al rilascio di un'autorizzazione amministrativa, di una concessione di beni pubblici, ecc.). Da ciò si evince che il suo acquisto non può che essere a titolo originario, e non può essere oggetto di disposizione da parte del loro titolare, né può essere trasferito, ma solo temporaneamente esercitato da altre autorità nei casi tipici previsti dalla legge

- **Atto e provvedimento amministrativo**
- Effetti verso l'esterno, immedesimazione organica
- Natura autoritativa e non
- Autoritarrietà e unilateralità
- Procedimento amministrativo

Rapporto giuridico amministrativo

- Tipo relazionale
- Potestà
- Diritto potestativo
- Diritto soggettivo - obbligo
- Norme di azione e di relazione
- norma di relazione: NORMA-FATTO-EFFETTO
GIURIDICO – automatismo nella produzione degli effetti
- norma di azione: NORMA-FATTO-POTERE - EFFETTO
GIURIDICO – l'automatismo viene meno
- Diritto potestativo giudiziale o stragiudiziale

- Limiti al potere: art. 1, l. 241/90
- Tipi di potere: vincolato, discrezionale, tecnico, misto
- Modalità di esercizio: valutazione o ponderazione : organo di valutazione e organo di ponderazione

Norma attributiva del potere

Indica la

1. Titolarità
2. Il fine pubblico (primario)
3. I presupposti (p. vincolato/p. discrezionale)
4. Le forme e requisiti degli atti e modalità esercizio del potere
5. Elemento temporale
6. Gli effetti: trasformazione (modifica, costituisce, elimina), conservazione (non cambia)// atti negativi o atti positivi //favorevoli o sfavorevoli

Autovincolo - predeterminazione

Caso

- Effetti del certificato anagrafico: Ricognitivo o costitutivo? L'orientamento dominante riduce la certificazione tra le dichiarazioni di scienza riproduttive: con la certificazione si riproduce una certezza giuridica, così qualificata da altro atto giuridico (es. la certificazione della nascita, della residenza, che non può prescindere dall'atto di iscrizione nei registri anagrafici). Per la certificazione è ovviamente richiesta la forma scritta.

D.lgs 1 settembre 2011, n. 150

- **Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.**
- **Art. 31 Delle controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso** 1. Le controversie aventi ad oggetto la rettificazione di attribuzione di sesso ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164, sono regolate dal rito ordinario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 2. E' competente il tribunale, in composizione collegiale, del luogo dove ha residenza l'attore. 3. L'atto di citazione e' notificato al coniuge e ai figli dell'attore e al giudizio partecipa il pubblico ministero. 4. **Quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento e' regolato dai commi 1, 2 e 3.** ((4-bis. Fino alla precisazione delle conclusioni la persona che ha proposto domanda di rettificazione di attribuzione di sesso ed il coniuge possono, con dichiarazione congiunta, resa personalmente in udienza, esprimere la volonta', in caso di accoglimento della domanda, di costituire l'unione civile, effettuando le eventuali dichiarazioni riguardanti la scelta del cognome ed il regime patrimoniale. Il tribunale, con la sentenza che accoglie la domanda, ordina all'ufficiale dello stato civile del comune di celebrazione del matrimonio o di trascrizione se avvenuto all'estero, di iscrivere l'unione civile nel registro delle unioni civili e di annotare le eventuali dichiarazioni rese dalle parti relative alla scelta del cognome ed al regime patrimoniale.)) 5. Con la sentenza che accoglie la domanda di rettificazione di attribuzione di sesso il tribunale ordina all'ufficiale di stato civile del comune dove e' stato compilato l'atto di nascita di effettuare la rettificazione nel relativo registro. 6. La sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso non ha effetto retroattivo. Essa determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso. Si applicano le disposizioni del codice civile e della legge 1° dicembre 1970, n. 898. (2)

- norma subordina la modificazione degli atti anagrafici all'esecuzione del trattamento chirurgico sui caratteri sessuali primari, cioè gli organi genitali.
- corrispondenza fra sesso anatomico e
- sesso anagrafico? riattribuzione anagrafica del sesso pur in difetto di intervento chirurgico ?

Corte Costituzionale n. 221/2015

Cass., sez. I civ. n. 15138/2015

- la Consulta esclude la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali. Di conseguenza, ad ogni istanza di rettificazione anagrafica deve seguire un rigoroso accertamento giudiziale delle modalità attraverso le quali il cambiamento è avvenuto, nonché del suo carattere definitivo. Il trattamento chirurgico, in quest'ottica, costituisce solo uno strumento eventuale, che può aiutare a raggiungere la tendenziale corrispondenza dei tratti somatici con quelli del sesso di appartenenza e il conseguimento di un pieno benessere. I

Potere discrezionale

Potere della pubblica amministrazione di adottare una decisione effettuando, in base alla legge, una scelta fondata sulla ponderazione di un interesse pubblico primario con interessi secondari, pubblici, privati, o collettivi.

Nell'ipotesi di esercizio di potere discrezionale, l'Amministrazione non si limita ad applicare una regola già presente nell'ordinamento, ma ha la possibilità di introdurre elementi (regole) nuovi, rispetto a quelli compiutamente determinati nella previsione normativa, sulla base di una effettiva valutazione dell'assetto degli interessi in gioco nel caso concreto

due limiti

1. le leggi hanno previsto procedimenti che la pubblica amministrazione è tenuta a seguire prima di adottare la scelta discrezionale. In particolare, la ponderazione fra più interessi va effettuata tenendo conto delle osservazioni che i soggetti coinvolti dalla scelta formulano nell'ambito del procedimento.

2. si è progressivamente ampliato il controllo del giudice, in particolare del giudice amministrativo, sull'esercizio della discrezionalità. Pur non potendosi sostituire alla valutazione effettuata dalla pubblica amministrazione, il giudice verifica se il potere discrezionale sia stato esercitato correttamente. Il controllo giurisdizionale si concretizza nel giudizio sull'eccesso di potere: il giudice verifica, fra l'altro, se l'amministrazione abbia esattamente rappresentato i fatti posti a base della decisione, se abbia rispettato i canoni della logicità e della non contraddizione, o le regole di parità di trattamento, se abbia condotto un'istruttoria completa tenendo in adeguata considerazione tutti gli interessi in gioco

- La contrapposizione fra decisione discrezionale e decisione vincolata ha effetti pratici limitati. In passato si era affermato che la contrapposizione fosse rilevante al fine di individuare la competenza giurisdizionale: si sottolineava che la decisione discrezionale dell'amministrazione trova di fronte a sé un interesse legittimo dell'amministrato, e dunque è competente il giudice amministrativo; che la decisione vincolata, invece, incide su un diritto soggettivo, e quindi è competente il giudice ordinario.
- Oggi la giurisprudenza non giunge più a conclusioni così nette; al tempo stesso, la ripartizione della giurisdizione fra giudice amministrativo e giudice ordinario dipende sempre più dalle materie nelle quali si esercita il potere dell'amministrazione e sempre meno dalla situazione di interesse legittimo o di diritto soggettivo fatta valere

An verte sul punto se adottare o meno un determinato provvedimento (approvare o non approvare un'opera pubblica da realizzare su un terreno che è di notevole valore ambientale?);

Quid verte, una volta deciso di adottare il provvedimento, sul contenuto concreto e sulle modalità applicative ed esecutive dello stesso (individuazione del tracciato dell'opera pubblica tale da non "rovinare" il carattere del sito, imposizione di prescrizioni progettuali ed esecutive che consentano il ripristino ambientale, e così via);

Quomodo modalità da seguire: acquisire il parere o no? Non aggravare il procedimento

Quando verte intorno al momento nel quale adottare il provvedimento (la scelta dell'uno o dell'altro momento può avere riflessi su una serie di interessi pubblici) o nel quale (o dal quale) farne verificare gli effetti

- Se tutti assieme è attività politica. L'attività amministrativa è caratterizzata da una discrezionalità più limitata rispetto a quella che contrassegna la funzione politica, la quale incontra l'unico limite delle previsioni costituzionali.

l'attività amministrativa discrezionale, negli spazi liberi lasciati dalla previsione di legge, non è totalmente arbitraria, in quanto è sempre vincolata nel fine, identificato nell'**i n t e r e s s e p u b b l i c o c o n c r e t o** (che è differente dal mero interesse pubblico).

2 operazioni

- L'individuazione dell'interesse pubblico concreto comporta due tipi di operazioni:

1

individuazione dell'interesse primario , ossia dell'interesse pubblico alla cui cura è finalizzato il relativo potere. Esso non si ricava dalla norma attributiva del potere ma da tutto il contesto normativo nel quale la norma è inserita

2

un volta individuato l'interesse primario, esso va calibrato con i diversi interessi secondari (pubblici, collettivi, privati) che sono presenti nella situazione di fatto nella quale va ad incidere il potere amministrativo (principio della necessaria acquisizione degli interessi).

quali criteri deve utilizzare l'amministrazione, per individuare l'interesse pubblico concreto?

La dottrina afferma che tale individuazione va effettuata secondo il criterio della RAGIONEVOLEZZA , il quale costituisce, anche alla luce della L. 241/1990, un criterio in cui confluiscono i principi di eguaglianza, di imparzialità e di buon andamento.

In forza di tale principio l'azione amministrativa , al di là del rispetto delle prescrizioni normative, deve adeguarsi ad un canone di razionalità operativa , al fine di evitare decisioni arbitrarie ed irrazionali, in piena adesione ai dati di fatto ed agli interessi emersi nel corso dell'istruttoria ed in coerenza con le premesse ed i criteri fissati dalla stessa P.A

Ragionevolezza

In base al criterio di ragionevolezza, l'amministrazione, quindi, una volta individuato l'interesse primario, e gli interessi secondari in gioco, deve determinare le modalità della soddisfazione dell'interesse primario, in modo tale che detta soddisfazione non sacrifichi, ovvero non sacrifichi al di là di certi limiti, gli altri interessi in gioco, che siano da ritenere, secondo, ancora, criteri di ragionevolezza, eventualmente prevalenti

- la ragionevolezza è un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento): la Pa deve rispettare una direttiva di razionalità operativa per evitare decisioni arbitrarie o irrazionali.

L'azione dei pubblici poteri non deve essere censurabile sotto il profilo della logicità e dell'aderenza ai dati di fatto risultanti dal caso concreto: da ciò deriva che l'amministrazione non può applicare meccanicamente le norme, ma deve eseguirle necessariamente in coerenza con i parametri della logicità, proporzionalità e adeguatezza.

- la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che il criterio di ragionevolezza impone di far prevalere la sostanza sulla forma qualora si sia in presenza di vizi meramente formali o procedurali, in relazione a posizioni che abbiano assunto una consistenza tale da ingenerare un legittimo affidamento circa la loro regolarità (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenze 14 novembre 2014 n. 5609, 18 agosto 2009 n. 4958 e 2 ottobre 2007 n. 5074).

Proporzionalità

- La giurisprudenza amministrativa ha affermato che il principio di proporzionalità (di derivazione comunitaria) non permette all'amministrazione pubblica di adoperare atti restrittivi della sfera giuridica dei privati in modo non proporzionato all'interesse pubblico.

Il principio esige l'idoneità del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito, l'obbligatorietà dello stesso, così come la sua adeguatezza riguardo al sacrificio imposto al privato.

- la sentenza del Consiglio di Stato Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 21 gennaio 2015 n. 284 rileva come l'applicazione del principio di proporzionalità imponga all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. Nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, quindi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, per trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio di proporzionalità rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi.

la proporzionalità non deve essere considerata come un canone rigido e imm modificabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa e, in ultima analisi, la sua rispondenza alla razionalità ed alla legalità. In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso "nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto, non solo in sede amministrativa, ma anche in sede giurisdizionale

- Autovincolo- predeterminazione dei criteri
- Art. 12 241/90

Merito amministrativo

Spesso dopo l'individuazione dell'interesse pubblico concreto, si pongono dinnanzi all'amministrazione una serie di alternative **che soddisfano tutte il criterio della ragionevolezza**

l'Amministrazione, nonostante stia esercitando un'attività discrezionale e quindi vincolata nei fini, **può muoversi in libertà** scegliendo tra una serie di alternative una a posto dell'altra, senza che tal scelta possa essere soggetta ad un sindacato giurisdizionale

questa scelta finale tra più possibili e tutte ragionevoli, è una scelta che deve essere motivata, che non può essere senz'altro arbitraria, ma tale motivo attiene al merito, non può essere oggetto di sindacato di legittimità da parte del giudice amministrativo (sempre che ovviamente non si tratti di sindacato di merito)

Infatti, la violazione delle regole di convenienza ed opportunità in cui si sostanzia il merito non è per legge sindacabile dal G.A. (salvi sempre i casi di giurisdizione di merito//ottemperanza), ove sia stato rispettato il criterio di ragionevolezza. Per contro qualora tale criterio non venga rispettato, l'atto discrezionale sarà sindacabile in sede giurisdizionale, in quanto affetto da vizio di eccesso di potere.

Valutazioni tecniche o discrezionalità tecnica

consiste nell'esame di fatti o situazioni sulla base di cognizioni tecniche e scientifiche di carattere specialistico (discipline mediche, ingegneristiche, biologiche, etc.)

Secondo l'impostazione tradizionale, la discrezionalità tecnica, al pari di quella amministrativa, afferirebbe al merito e non già alla legittimità, con la conseguente impossibilità di un sindacato giurisdizionale sul suo esercizio.

Discrezionalità mista

Ipotesi in cui la P.A. risulti disporre al contempo di discrezionalità tecnica e di discrezionalità amministrativa.

In tal caso, effettuata la verifica tecnica (es. valutazione in termini di pericolosità di una certa infezione, quale l'influenza aviaria); l'autorità procedente non è vincolata all'atto da adottare, ma ha il potere di scegliere l'atto più idoneo alla cura dell'interesse pubblico (es.: isolamento o abbattimento degli animali infetti).

Tutela?

- Discrezionalità tecnica è merito?
- Discrezionalità mista è merito?
- Allora È insindacabile?
- Se il giudice decide incorre in eccesso di potere giurisdizionale?

Potere di indirizzo e potere di gestione

Modello a responsabilità ministeriale - PASSATO

1. Gerarchia
2. Uffici non sono organi
3. Rapporto di ufficio coincide con rapporto di ufficio
4. Irresponsabilità
5. Lavoro a tempo indeterminato

Modello a competenze differenziate - OGGI

1. Il politico non ha più gestione e controllo, ma affidato ai dirigenti
2. uffici diventano organi
3. Responsabilità
4. Procedimentalizzazione
5. Rapporto a tempo determinato
6. esternalizzazione

II PARTE

Posizioni giuridiche soggettiva del privato nei confronti della PA

complesso dei diritti, poteri, obblighi etc. di cui un soggetto giuridico può potenzialmente essere titolare

Le posizioni soggettive si distinguono in attive (o di vantaggio) e passive (o di svantaggio).

Le **situazioni di vantaggio** costituiscono esercizio di libertà o di discrezionalità, mentre le **situazioni di svantaggio** danno luogo a posizioni di assoggettamento, limitative della libertà dell'individuo.

LE POSIZIONI SOGGETTIVE ATTIVE:

I) il diritto soggettivo

II) il diritto potestativo;

III) la potestà;

IV) l'interesse legittimo

V) l'aspettativa;

VI) l'interesse semplice

LE POSIZIONI SOGGETTIVE PASSIVE

I) l'obbligo;

II) l'onere;

III) la soggezione;

IV) il dovere generico di astensione

Il diritto soggettivo è la **posizione giuridica di vantaggio** che l'ordinamento giuridico conferisce ad un soggetto, riconoscendogli determinate utilità in ordine ad un bene, nonché la tutela degli interessi afferenti al bene stesso **in modo pieno ed immediato.**

Diritto soggettivo

La figura del diritto soggettivo è oggetto di particolare attenzione, al fine di distinguerla da quella dell'interesse legittimo, in quanto la ripartizione della giurisdizione fra il **giudice ordinario** e il **giudice amministrativo**, nelle controversie coinvolgenti la Pubblica Amministrazione è stabilita dalla legge (L. 2248/1865), in base alla natura della *posizione giuridica soggettiva*

lesa; infatti:

— se chi agisce è titolare di un **diritto soggettivo** nei confronti della pubblica amministrazione, è

tenuto ad adire il **giudice ordinario**, salvi i casi in cui il diritto soggettivo si è costituito in una

materia devoluta dalla legge alla competenza giurisdizionale esclusiva del G.A.;

— se chi agisce, invece, è titolare di un **interesse legittimo** nei confronti della P.A., può ricorrere soltanto innanzi al **giudice amministrativo**.

— **diritti soggettivi perfetti**: sono quelli attribuiti in maniera *diretta ed incondizionata* al soggetto; il loro *esercizio* è libero, *non condizionato* ad alcun *intervento autorizzatorio della P.A.* la quale *non può neppure* incidere *sfavorevolmente* su di essi, *comprimendoli o estinguendoli* con un proprio provvedimento;

Diritti resistenti – non degradabili (es. salute, immigrazione)

— **diritti soggettivi condizionati**: sono quelli il cui *esercizio* è subordinato ad un provvedimento amministrativo permissivo (o autorizzatorio) ovvero sui quali la P.A. *può* incidere *sfavorevolmente* comprimendoli o estinguendoli con un proprio provvedimento. In relazione a tali due ipotesi avremo dunque, rispettivamente, **diritti in attesa di espansione e diritti suscettibili di affievolimento.**

Interesse legittimo

Nasce nel 1889

- Ledda: è la rifrazione di un fantasma
- F. Cordero: è la personificazione di un'ombra
- Berti: grande geniale inganno
- Nigro: misteriosa e tormentata figura

L'interesse legittimo è una **situazione giuridica soggettiva di vantaggio**, conferente **la pretesa alla legittimità dell'attività amministrativa**, riconosciuta a quel soggetto che, rispetto ad un dato potere della P.A., si trovi in una particolare posizione differenziata rispetto agli altri soggetti (cd. **posizione legittimante**).

Più precisamente, esso viene definito come la **posizione giuridica soggettiva riconosciuta ai privati grazie alle quale essi incidono sull'attività amministrativa condizionandola, anche attraverso la partecipazione al procedimento per tutelare un bene pertinente alla loro sfera di interessi (NIGRO)**.

È una Situazione

- **Giuridica** in quanto si sostanzia in un *potere giuridico* avente la struttura della *pretesa*
- **Soggettiva** in quanto riconosciuta al singolo soggetto a tutela di un suo *interesse materiale*
- **Sostanziale (storicamente era solo processuale)** in quanto preesiste alla eventuale lesione di essa
- **Risarcibile (fino al 1999 non lo era)**
- **Autonoma** rispetto all'azione giurisdizionale derivante dall'eventuale lesione.

I parametri

I **parametri** che caratterizzano la figura dell'interesse legittimo sono:

- la **differenziazione**, cioè è titolare di un interesse legittimo colui che, rispetto all'esercizio di un potere pubblico, si trovi in una posizione differenziata rispetto a quella della generalità degli altri soggetti;
- la **qualificazione**, nel senso che la *norma* preordinata a disciplinare l'esercizio del potere della P.A. per il perseguimento dell'*interesse pubblico primario* ha *indirettamente* preso in considerazione, e quindi protetto, un *interesse sostanziale individuale* connesso o coincidente con l'interesse pubblico.

L'interesse legittimo è necessariamente correlato all'esercizio del potere amministrativo, come disciplinato dalla norma cd.di azione (v. *infra*): il provvedimento amministrativo subentra comunque, o come oggetto di un'aspirazione (domanda di concessione di suolo pubblico per installarvi un'edicola) o come oggetto di una ripulsa (impugnazione del decreto di espropriazione).

Tipologia

Nell'ambito della categoria degli interessi legittimi, in base al tipo di interesse materiale protetto (NIGRO), si distingue tra:

— **interessi legittimi pretensivi**: si sostanziano in una pretesa del privato a che l'amministrazione adotti un determinato provvedimento o ponga in essere un dato comportamento;

— **interessi legittimi oppositivi**: legittimano il privato ad opporsi all'adozione di atti e comportamenti da parte della pubblica amministrazione, che sarebbero pregiudizievoli per la propria sfera giuridica.

Una diversa dottrina (GIANNINI) seguita dalla giurisprudenza distingue tra:

— **interesse sostanziale**: considera il momento in cui l'interesse del privato ad ottenere o a conservare un bene della vita, viene a confronto con il potere della P.A. di soddisfare l'interesse o di sacrificarlo;

— **interesse procedimentale**: è l'interesse del privato che emerge nel corso di un procedimento amministrativo. Tali interessi possono essere fatti valere in giudizio al fine di eliminare quegli atti e quei comportamenti preclusivi della prosecuzione del procedimento.

Interessi semplici

Sono quegli interessi, detti anche *amministrativamente protetti*, vantati dal cittadino nei confronti della P.A. a che questa, nell'esercizio del suo potere discrezionale, osservi le regole di **buona amministrazione**, di **opportunità e convenienza** (cd. **merito amministrativo**). Essi sono tutelabili solo amministrativamente attraverso lo strumento del *ricorso gerarchico*, salvo i casi tassativamente indicati dalla legge in cui il privato può adire il G.A. per vizi di merito.

Interessi di fatto

Gli interessi di fatto possono essere definiti come quelle **situazioni giuridiche soggettive non protette**, cui, cioè, l'ordinamento non accorda alcuna tutela.

Tipici interessi di fatto sono quelli vantati da tutti all'osservanza da parte dell'amministrazione dei doveri pubblici posti a vantaggio della collettività indifferenziata (es.: illuminazione, manutenzione delle strade).

Sono interessi, dunque, che, essendo privi del carattere della differenziazione, tipico dell'interesse legittimo, non ricevono alcun tipo di tutela.

interessi diffusi (o adespoti)

interessi diffusi (o adespoti) sono quelli comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente. Si tratta, cioè, di interessi relativi a beni insuscettibili di appropriazione individuale (es. ambiente, salute, qualità della vita) e, per questo, definiti «adespoti», cioè *senza portatori, privi di titolari*;

interessi collettivi

interessi collettivi (o di categoria) sono, invece, quelli che *hanno come portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale*, della più varia natura giuridica (es. ordini professionali, associazioni private riconosciute, associazioni di fatto), ma autonomamente individuabile.

L'*interesse collettivo* è:

- **differenziato**, in quanto fa capo ad un soggetto individuato e cioè ad una *organizzazione di tipo associativo* che si distingue tanto dalla collettività che dai singoli partecipanti; da ciò consegue che la lesione dell'interesse collettivo legittima al ricorso solo l'organizzazione e non i singoli che di essa fanno parte;
- **qualificato**: nel senso che è previsto e considerato sia pure indirettamente, dal diritto oggettivo.

Tutela degli interessi collettivi

Discusso è il problema della *tutelabilità* davanti al giudice degli interessi collettivi.

Dottrina e giurisprudenza, pur se con periodici tentennamenti, *sono pervenute al riconoscimento* della tutelabilità giurisdizionale degli interessi diffusi, purché *siano imputabili a gruppi sociali determinati*. A quest'ultima categoria soltanto viene dato il nome di «**interessi collettivi**».